

**Documento**

**Conpes**

---

**República de Colombia**

**Departamento Nacional de Planeación**



**3210**

**REAJUSTE DE AVALÚOS CATASTRALES  
PARA LA VIGENCIA DE 2003**

**DNP: DDUPRE**

**Versión aprobada**

**Bogotá, D.C., diciembre 19 de 2002**

## **I. INTRODUCCIÓN**

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES – el reajuste a los avalúos catastrales para la vigencia de 2003. La Ley 44 de 1990 y las modificaciones introducidas por la Ley 242 de 1995, señalan que le corresponde al CONPES emitir el concepto sobre el cual debe fundamentarse el Gobierno Nacional para expedir el Decreto anual de reajuste de avalúos catastrales.

De acuerdo con la Ley 242 de 1995, el reajuste a los avalúos catastrales para predios formados<sup>1</sup> no podrá ser superior a la meta de inflación correspondiente al año para el que se define dicho incremento<sup>2</sup>. 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, para los predios rurales dedicados a actividades agropecuarias, el reajuste debe basarse en el Índice de Precios al Productor Agropecuario (IPPA), siempre y cuando su incremento porcentual anual resulte inferior a la meta de inflación<sup>3</sup>. Por último, los predios formados o actualizados durante el año anterior al que se aplicará el reajuste no tendrán incremento.

## **II. ESTADO ACTUAL DE LOS CATASTROS DEL PAÍS**

Con excepción de los predios de la ciudad de Bogotá, cuya entidad catastral es independiente y autónoma en la determinación del incremento anual de los avalúos, para el año en curso se estima que 97,6% de los predios del país se encuentran formados<sup>4</sup>. La Ley 223 de 1995 establece un plazo máximo de cinco años para que las entidades encargadas de los catastros realicen procesos de actualización en cada municipio. En cumplimiento de esta obligación, durante la vigencia de 2002, el IGAC y el Catastro de Antioquia están adelantando procesos de actualización en 1'209.431 predios<sup>5</sup>. Como se señaló con anterioridad, el reajuste que propone este documento no aplica para estos predios.

---

<sup>1</sup> La administración de un catastro incluye tres procesos: el de formación, que recopila la información sobre variables físicas, económicas y jurídicas; el de actualización, que consiste en acciones generalizadas y periódicas para poner al día la información sobre dichas variables; y el de conservación, que consiste en el registro de las modificaciones que sufren los predios, las cuales se conocen como mutaciones.

<sup>2</sup> Las respectivas certificaciones del Banco de la República se anexan al final del documento.

<sup>3</sup> Esto de acuerdo con lo establecido por el Art. 1 de la Ley 242 de 1995, el cual modifica las normas legales que tienen el IPC como factor de reajuste de valores.

<sup>4</sup> Según información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Catastros Descentralizados.

<sup>5</sup> Este proceso actualiza la información física, jurídica y económica de los predios. Los predios corresponden a 1'059.485 a cargo del IGAC, y 149.946 predios a cargo del catastro de Antioquia.

A pesar de este volumen de predios en procesos de actualización, el inventario de la propiedad inmueble del país presenta un rezago considerable en actualización catastral. Como se observa en el cuadro 1, de 9'864.825 predios a cargo tanto del IGAC como de los catastros descentralizados de Antioquia, Medellín y Cali, 45.7% presenta una vigencia de actualización anterior a 1998 y, por lo tanto, se consideran desactualizados según lo estipulado por la Ley 223 de 1995. Se observa también que el rezago es mayor en las áreas rurales que en los cascos urbanos (66,1% y 35.8%, respectivamente).

**Cuadro No. 1 - Situación Catastral del país, 2002**

<b>Entidad</b>	<b>Estado</b>	<b>Total Predios</b>	<b>%</b>	<b>Urbanos</b>	<b>%</b>	<b>Rurales</b>	<b>%</b>
<b>Igac</b>	Actualizados	3.560.940	46,3	2.716.090	55,3	844.850	30,4
	Desactualizados	4.132.167	53,7	2.198.530	44,7	1.933.637	69,6
	Total Predios	7.693.107	100,0	4.914.620	100,0	2.778.487	100,0
<b>Antioquia</b>	Actualizados	641.727	65,6	424.006	73,0	217.721	54,7
	Desactualizados	337.002	34,4	156.693	27,0	180.309	45,3
	Total Predios	978.729	100,0	580.699	100,0	398.030	100,0
<b>Medellín</b>	Actualizados	647.536	97,2	615.539	97,0	31.997	100,0
	Desactualizados	18.876	2,8	18.876	3,0	-	0,0
	Total Predios	666.412	100,0	634.415	100,0	31.997	100,0
<b>Cali</b>	Actualizados	508.716	96,6	508.716	100,0	-	0,0
	Desactualizados	17.861	3,4	-	0,0	17.861	100,0
	Total Predios	526.577	100,0	508.716	100,0	17.861	100,0
<b>Total</b>	Actualizados	5.358.919	54,3	4.264.351	64,2	1.094.568	33,9
	Desactualizados	4.505.906	45,7	2.374.099	35,8	2.131.807	66,1
	Total Predios	9.864.825	100,0	6.638.450	100,0	3.226.375	100,0

Fuente: IGAC, Catastros descentralizados. Cálculos DNP-DDUPRE. Desactualizados incluye predios sin formar.

Habida cuenta de que la información catastral es fundamental para el fortalecimiento de las finanzas municipales, la estratificación socioeconómica, el ordenamiento territorial, el saneamiento de la propiedad y el fortalecimiento del mercado de tierras, la Nación, por intermedio del IGAC y con el apoyo financiero de FONADE<sup>6</sup>, trabajará con los entes territoriales con el fin de tener actualizado la totalidad del catastro urbano en la vigencia de 2006.

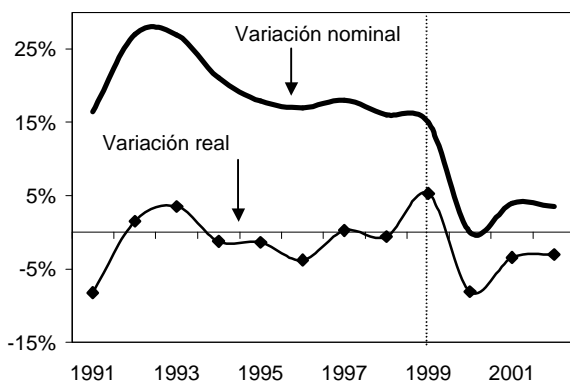
### III. REAJUSTE PARA LA VIGENCIA DE 2003

<sup>6</sup> El anexo 1 presenta las condiciones financieras de la línea de actualización catastral que ofrece FONADE.

El reajuste a los avalúos catastrales tiene como fin que los impuestos a la propiedad evolucionen en correspondencia con la riqueza de los propietarios. Históricamente el reajuste a los avalúos catastrales se realizó con base en la meta de inflación (gráfica 1). A partir de 2001, y con el fin de verificar de forma directa el comportamiento de los precios de bienes inmuebles, el DANE y el IGAC desarrollaron un índice de precios del acervo de bienes inmuebles de uso residencial, inicialmente para 8 ciudades, denominado Índice de Valoración Predial – IVP.

Para el año en curso, se introdujeron algunos cambios de consideración en el IVP. El nuevo índice estudia el comportamiento de los precios para una muestra de 971 bienes inmuebles distribuidos en las 11 ciudades listadas en el Cuadro 2. Dado que esta no es una muestra probabilística los resultados son representativos para el conjunto de los predios investigados y no para cada una de las ciudades de forma individual.

Gráfica 1. Reajuste de avalúos catastrales, 1991-2002



Fuente: Documentos Conpes, cálculos DNP-DDUPRE

Cuadro 2. Índice de Valoración Predial, 2001-2002

Ciudades	? IVP	Predios investigados
Medellín	8,39%	173
Cali	8,06%	235
Cartagena	0,63%	39
Manizales	3,95%	27
Valledupar	-0,73%	81
Monteria	2,81%	60
Neiva	3,42%	10
Riohacha	-2,33%	43
Santa Marta	-1,61%	28
Pereira	7,21%	106
Bucaramanga	0,81%	169
<b>Total</b>	<b>4,51%</b>	<b>971</b>

Fuente: IGAC, DANE. Cálculos DNP-DDUPRE

La estimación de la variación del precio de los bienes inmuebles se realizó de la siguiente forma: en noviembre de 2001 el IGAC estimó el valor del avalúo catastral de los predios y en noviembre de 2002 lo hizo de nuevo para los mismos predios a precios de 2002. Como se observa en el cuadro 2, la variación para el total de los predios investigados es de 4,51% y constituye la variación anual del IVP a noviembre de 2002.

Para futuras vigencias, el IVP tendrá las siguientes modificaciones: (i) se aplicará sobre una muestra probabilística tipo panel, con 2.336 predios, representativa para el conjunto de los bienes

inmuebles de uso habitacional de las capitales departamentales; (ii) el panel permitirá rotar municipios e inmuebles en el tiempo; (iii) la unidad de observación será el avalúo comercial de los inmuebles de la muestra; y (iv) se incorporarán a la muestra predios representativos para la zona rural del país con el propósito de obtener dos indicadores diferenciados.

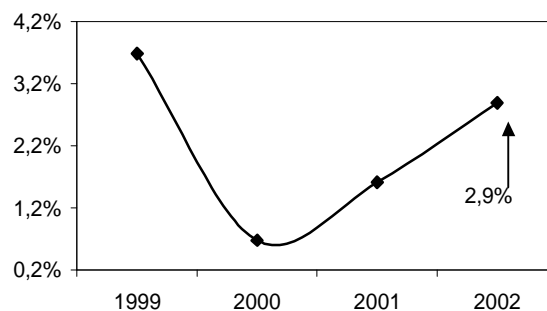
Dado que el IVP está en proceso de mejoramiento, otra variable que debe considerar el CONPES para determinar el reajuste a los avalúos catastrales es el Índice de Precios al Consumidor de arrendamiento, el cual brinda información para las trece principales ciudades del país<sup>7</sup> y reflejaría la variación del precio de los bienes inmuebles en sus dos principales usos: 1) como servicio de alojamiento, arrendamiento efectivo y, 2) como activo de inversión, arrendamiento imputado. Como se observa en la gráfica 2 y cuadro 3, el índice ponderado presentó una variación de 2.9% entre noviembre de 2001 y noviembre de 2002.

**Cuadro 3. IPC Arrendamiento, 1998-2002  
(Efectivo + imputado)**

	Índice ponderado	Variación %
1998-dic.	100,00	
1999-dic.	103,68	3,7%
2000-dic.	104,39	0,7%
2001-dic.	106,07	1,6%
2002-nov.	108,91	2,9%

Fuente: DANE, Cálculos DNP-DDUPRE

**Gráfica 2. ? IPC Arrendamiento, 1999 -2002  
(Efectivo + Imputado)**



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

Además de reflejar el cambio patrimonial de los propietarios de bienes inmuebles, el incremento del avalúo catastral debe considerar el impacto fiscal que tendrá sobre las finanzas municipales. Sobre el particular, es importante tener en cuenta que el avalúo catastral es la base gravable del impuesto predial y que éste representa, en promedio, 40% de los ingresos tributarios de los municipios con población inferior a 500.000 habitantes, constituyendo su principal fuente de ingresos. Para el resto de los municipios, el

<sup>7</sup> El DANE reporta información para las siguientes ciudades: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Pereira, Cúcuta, Montería, Neiva, Cartagena, y Villavicencio.

impuesto predial representa 34% de los ingresos tributarios siendo la segunda fuente de ingresos, después del impuesto de industria y comercio.

El cuadro 4 presenta los escenarios fiscales de un reajuste de avalúos catastrales de 3.5%. Bajo el supuesto de que todos los propietarios cumplen con su obligación tributaria y utilizando una tarifa promedio de 7 por mil<sup>8</sup> –sin incluir en este cálculo a la ciudad de Bogotá– se estima que cada punto de incremento podría generar recaudos adicionales de \$9.424 millones para el conjunto de municipios del país (cuadro 4).

**Cuadro 4. Escenarios fiscales con y sin incremento (no incluye Bogotá)**

	Igac	Antioquia	Medellín	Cali	Total
<b>No. Municipios</b>	972	124	1	1	1098
<b>Urbano</b>					
Predios	4.914.620	580.699	634.415	508.716	6.638.450
Avalúo Catastral (\$000)	69.189.547.252	7.084.449.573	17.547.557.764	11.535.870.410	105.357.424.999
<b>Rural</b>					
Predios	2.778.487	398.030	31.997	17.861	3.226.375
Avalúo (\$000)	24.574.715.518	3.721.964.377	542.671.677	437.067.955	29.276.419.527
<b>Total</b>					
Predios	7.693.107	978.729	666.412	526.577	9.864.825
Avalúo Catastral (\$000)	93.764.262.770	10.806.413.950	18.090.229.441	11.972.938.365	134.633.844.526
<b>Escenarios Fiscales</b>					
Recaudo sin ? (\$000)	656.349.839	75.644.898	126.631.606	83.810.569	942.436.912
Recaudo ? 3,5% (\$000)	679.322.084	78.292.469	131.063.712	86.743.938	975.422.204

Fuente: IGAC y catastros descentralizados. Cálculos: DNP-DDUPRE

Nota: tarifa promedio utilizada 7\*1000

## V. RECOMENDACIONES

Tomando en consideración el nivel de formación y actualización de los catastros, con el comportamiento reciente del mercado inmobiliario reflejado por el IVP y el IPC de arrendamientos, y teniendo en cuenta el impacto del incremento de los avalúos catastrales sobre las finanzas municipales, el Departamento Nacional de Planeación recomienda al CONPES:

1. Acoger los siguientes reajustes para los avalúos catastrales urbanos y rurales para la vigencia de 2003:

<sup>8</sup> Esta tarifa es el resultado del cociente de recaudo estimado de los municipios con respecto al avalúo total de los mismos. La tarifa oscila entre el 1 por mil y el 16 por mil para edificaciones, y hasta el 33 por mil para lotes urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados.

- a) Los predios urbanos no formados y formados con vigencia de 2002 y anteriores tendrán un reajuste en los avalúos catastrales para la vigencia de 2003 de 3.5%<sup>9</sup> (63,6% de la meta de inflación definida por el Banco de la República para el próximo año).
  - b) Los predios rurales no formados y formados con vigencia de 2002 y anteriores tendrán un reajuste en los avalúos catastrales para la vigencia de 2003 de 3.5% (63,6% de la meta de inflación definida por el Banco de la República para el próximo año).
  - c) Los predios urbanos o rurales formados o actualizados durante el año 2002 no tendrán reajuste y sus avalúos entrarán en vigencia a partir del primero de enero de 2003.
2. Solicitar al IGAC y al DANE adelantar las acciones necesarias para el perfeccionamiento del IVP, en los términos que plantea este documento, con el fin de mejorar las bases de información sobre las cuales se apoya el CONPES para establecer anualmente el reajuste a los avalúos catastrales.
  3. Solicitar a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público acordar planes de formación y actualización catastral con los municipios, en el marco de los programas de ajuste fiscal de las entidades territoriales, considerando que existe en el país un alto porcentaje de predios sin actualizar.

---

<sup>9</sup> Por millón de pesos de avalúo este incremento representará en promedio \$245 adicionales en impuesto predial.

## **ANEXOS**



## **LÍNEA DE CRÉDITO PARA FORMACIÓN CATASTRAL Y/O ACTUALIZACIÓN CATASTRAL - FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE**

El fortalecimiento de las finanzas municipales a través del incremento en el recaudo del impuesto predial, se realiza mediante la renovación o confirmación de los datos derivados del proceso de formación catastral. Por esta razón el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE– ha diseñado esta línea de crédito que le permite obtener las siguientes ventajas:

- \* Incremento en el recaudo del impuesto predial de doce pesos por cada peso de inversión.
- \* Actualización y calidad de la información para el desarrollo de proyectos.
- \* Participación directa de Instituto Agustín Codazzi y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Las características de la línea son las siguientes:

Objeto: Financiar el costo de la formación ó actualización catastral  
Monto: Hasta el 100% del costo  
Plazo: Hasta 3 años, incluidos 6 meses de gracia para pago a capital  
Tasa: DTF+2.5 T.A. (tasa preferencial de FONADE)  
Garantía: Pignoración con tenencia bajo esquema fiduciario o en la fuente de recaudo del impuesto predial y/o de una renta de transferencia nacional, susceptible de comprometer, hasta por el 150% del servicio de la deuda.

### **REQUISITOS PARA EL ESTUDIO**

- \* Carta de solicitud del crédito especificando monto, plazo, garantía ofrecida.
- \* Presentar carta del Instituto Geográfico Agustín Codazzi donde certifica el valor del estudio a realizar.
- \* Información general del municipio (ubicación geográfica, número de habitantes, economía, etc.)

- \* Presupuesto ejecutado de ingresos y egresos a 31 de diciembre de 1999, 2000, 2001 y último corte de 2002, debidamente firmados.
- \* Resumen de ejecuciones presupuestales. Si el ente territorial presenta déficit presupuestal en alguna de las vigencias, es indispensable aclarar cómo fue cubierto para someterlo a estudio por parte de la Unidad de Crédito.
- \* Presupuesto aprobado para la vigencia de 2002.
- \* Autorización para consulta ante Asobancaria.
- \* Fotocopia del NIT.
- \* Relación del servicio de la deuda vigente.
- \* Proyección de los recursos con que cuenta para cubrir el servicio de la deuda.
- \* Autorización del Concejo Municipal o Asamblea para contraer el crédito y pignorar rentas.
- \* Fotocopia de la cédula del señor Alcalde o Gobernador
- \* Fotocopia del Acta Posesión

## **GARANTÍAS**

Especificación de la garantía ofrecida, la cual puede estar representada en:

- \* Aval Bancario: se requiere certificación de la entidad avalista de la disponibilidad de cupo o carta de intención de la entidad financiera. Una vez aprobado el crédito, la garantía debe constituirse por el 130% del valor de la obligación con una vigencia superior en 90 días a la vigencia del pagaré.
- \* Pignoración de rentas con esquema fiduciario: se darán instrucciones específicas al municipio cuando se presente el caso.
- \* Pignoración de rentas Convenio Banco Agrario: se darán instrucciones específicas al municipio cuando se presente el caso.