

Documento Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

3738

REAJUSTE DE AVALÚOS CATASTRALES PARA LA VIGENCIA DE 2013

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE
Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC
DNP: DDU

Versión aprobada

Bogotá D.C., Diciembre 20 de 2012

RESUMEN

A través de este documento se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el reajuste a los avalúos catastrales para la vigencia de 2013, de conformidad con el artículo 6º de la Ley 242 de 1995.

Clasificación: B891

Palabras Claves: Actualización Catastral, Conservación Catastral, Formación Catastral, IVP (Índice de Valoración Predial), avalúo catastral.

TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	ESTADO ACTUAL DE LOS CATASTROS DEL PAÍS	4
III.	REAJUSTE PARA LA VIGENCIA DE 2013	7
IV.	IMPACTO FISCAL DEL INCREMENTO DE LOS AVALÚOS CATASTRALES	9
V.	RECOMENDACIONES	10
	ANEXO I	12
	ANEXO II	13
	ANEXO III	14

I. INTRODUCCIÓN

A través de este documento se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES – el reajuste a los avalúos catastrales para la vigencia de 2013. La Ley 242 de 1995 señala que el CONPES emitirá concepto previo a la expedición del Decreto del Gobierno Nacional para fijar el reajuste anual de avalúos catastrales.

De acuerdo con la Ley 242 de 1995, el reajuste de los avalúos catastrales para predios formados no podrá ser superior a la meta de inflación correspondiente al año para el que se define dicho incremento¹. 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 considerar el Índice de Precios al Productor Agropecuario (IPPA)², siempre y cuando su incremento porcentual anual resulte inferior a la meta de inflación. 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

Para el año en curso se estima que el 99,34% de los predios del país se encuentran formados³. Como se presenta en el cuadro 1, de 14'722.190 predios a cargo del IGAC y los catastros descentralizados de Bogotá, Antioquia, Medellín y Cali, el 65,92% se encuentran actualizados⁴; en donde se observa que el área urbana presenta un nivel de actualización mayor que el área rural con 74,03 % y 43,09 %, respectivamente.

¹ De acuerdo con lo establecido por los artículos 1 y 6 de la Ley 242 de 1995, los cuales modifican las normas legales que tenían al IPC como factor de reajuste. La respectiva certificación del Banco de la República se anexa al final del documento.

² La respectiva certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística se anexa al final del documento.

³ El restante 0,66% corresponde a datos estimados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los Catastros Descentralizados de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia.

⁴ Presentan una vigencia de actualización de 5 años o menos.

Cuadro 1 – Situación Catastral del país, a 1° de enero de 2012

Entidad	Estado Catastral	Urbanos		Rurales		Total	
		Predios	%	Predios	%	Predios	%
Total Nacional	Actualizado	8.041.632	74,03%	1.663.274	43,09%	9.704.906	65,92%
	Desactualizado	2.820.476	25,97%	2.099.835	54,40%	4.920.311	33,42%
	Por Formar	1	0,00%	96.972	2,51%	96.973	0,66%
	Total	10.862.109	100,00%	3.860.081	100,00%	14.722.190	100,00%
IGAC	Actualizados	4.348.167	68,09%	1.430.626	43,07%	5.778.793	59,53%
	Desactualizado	2.037.504	31,91%	1.794.414	54,02%	3.831.918	39,47%
	Por Formar	1	0,00%	96.903	2,92%	96.904	1,00%
	Total	6.385.672	100,00%	3.321.943	100,00%	9.707.615	100,00%
Antioquia	Actualizados	550.323	70,41%	174.720	37,48%	725.043	58,11%
	Desactualizado	231.252	29,59%	291.441	62,51%	522.693	41,89%
	Por Formar	0	0,00%	69	0,01%	69	0,01%
	Total	781.575	100,00%	466.230	100,00%	1.247.805	100,00%
Medellín	Actualizados	832.501	100,00%	25.566	100,00%	858.067	100,00%
	Desactualizado	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Por Formar	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Total	832.501	100,00%	25.566	100,00%	858.067	100,00%
Cali	Actualizado	61.824	10,08%	32.193	100,00%	94.017	14,56%
	Desactualizado	551.720	89,92%	0	0,00%	551.720	85,44%
	Por Formar	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Total	613.544	100,00%	32.193	100,00%	645.737	100,00%
La municipales	Actualizado	2.248.817	100,00%	169	1,19%	2.248.986	99,38%
	Desactualizado	0	0,00%	13.980	98,81%	13.980	0,62%
	Por Formar	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Total	2.248.817	100,00%	14.149	100,00%	2.262.966	100,00%

propiedad y el fortalecimiento del mercado de tierras. Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”⁵ definió como meta para 2014 mantener actualizado por encima del 90% el catastro urbano y del 70% el catastro rural. Asimismo, estableció que las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años⁶.

En cumplimiento de lo anterior, durante el año 2012 para la vigencia 2013 el IGAC y los Catastros descentralizados de Bogotá, Medellín y Antioquia adelantaron el proceso de actualización en aproximadamente 6'555.131 millones de predios⁷, para los cuales el reajuste que propone este documento no aplica de acuerdo con lo señalado por la ley. Es importante

⁵ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, capítulo vivienda y ciudades amables.

⁶ Artículo 24 Ley 1450 de 2011.

⁷ 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.

resaltar en trabajo que viene adelantando los catastros descentralizados de Bogotá, Medellín y el IGAC en materia de actualizaciones permanentes.

De los predios actualizados, el 93.5 % corresponden a zonas urbanas; el 6.5 % restante, a predios rurales. El 48.2 % de la actualización fue realizada por el IGAC, el 13.6 % por el catastro de Medellín, el 0,8 % por el catastro de Antioquia, el 2,4% por el catastro de Cali, y el 35% restante corresponde al trabajo realizado por la oficina de catastro de Bogotá.

Cuadro 2 – Número de Predios Actualizados en 2012 que entran en Vigencia en 2013*

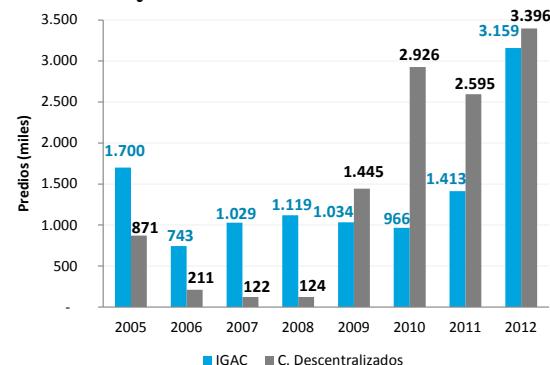
CATASTRO	URBANO	RURAL	TOTAL	%
IGAC**	2.793.439	365.517	3.158.956	48,2
Medellín	863.418	26.754	890.172	13,6
Antioquia	21.093	34.304	55.397	0,8
Cali	158.282	-	158.282	2,4
Bogotá	2.292.324	-	2.292.324	35,0
TOTAL	6.128.556	426.575	6.555.131	100

Fuente: IGAC, Catastros Descentralizados

*Dato total estimado.

** Incluye corregimientos departamentales

Gráfica 1 – Procesos de Actualización IGAC y Catastros Descentralizados



Es importante resaltar que de los 59 municipios actualizados durante 2012 por el IGAC (ver cuadro 3), el 27,12 % estuvo financiado exclusivamente por esta entidad, lo cual representó la actualización catastral de 1'209.649 predios a nivel nacional.

Cuadro 3 – Procesos de actualización catastral 2012 por fuentes de financiación*

ENTIDADES	No. DE MUNICIPIOS	%	No. DE PREDIOS	IGAC	CONVENIO	COSTO TOTAL ACTUALIZACIÓN
MUNICIPIO	2	3,39%	229.744	-	1.759.339.943	1.759.339.943
IGAC	16	27,12%	1.209.649	4.548.541.181	-	4.548.541.181
IGAC-MUNICIPIO	29	49,15%	1.402.508	9.157.910.710	7.428.898.185	16.586.808.895
IGAC- MUNICIPIO - CORPORACIÓN	12	20,34%	317.055	2.938.048.867	6.640.455.275	9.578.504.142
TOTAL	59	100,00%	3.158.956	16.644.500.758	15.828.693.403	32.473.194.161

Fuente: IGAC. * Costos sin incluir los gastos de procesamiento asumidos por el IGAC. No incluye catastros descentralizados.

El complemento, que corresponde a 1'949.307 predios, fueron cofinanciados por los gobiernos municipales y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Por otra parte, en relación con el proceso de conservación, actividad que genera un impacto en la base catastral con la inclusión de los cambios en la información física y jurídica de los predios, de acuerdo con datos provisionales a 30 de noviembre de 2012, el IGAC adelantó el proceso de conservación catastral de 937.000 predios, de los cuales 655.900 se encuentran en la zona urbana y 281.100 en la zona rural. El cuadro 4 resume el avance en conservación del catastro realizada por el IGAC en los últimos cinco años.

Cuadro 4. Predios con proceso de Conservación Catastral – IGAC

Vigencia	Urbano	Rural	Total
2007	591.530	215.675	807.205
2008	644.443	258.081	902.524
2009	676.187	289.795	965.982
2010	706.310	302.704	1.009.014
2011	622.815	269.491	892.306
2012	655.900	281.100	937.000

Fuente: IGAC.

III. REAJUSTE PARA LA VIGENCIA DE 2013

El reajuste anual de los avalúos catastrales tiene como propósito que la base gravable del impuesto predial evolucione en correspondencia con el patrimonio de los propietarios o poseedores. El reajuste a los avalúos catastrales se realiza considerando tres criterios básicos: la

meta de inflación⁸, el IPPA (Índice de Precios al Productor en Actividades Agropecuarias) y el Índice de Valoración Predial – IVP⁹.

En cuanto a la metodología de cálculo del IVP, es importante considerar lo siguiente: (i) el IVP es un indicador que permite calcular la variación porcentual promedio del valor de los predios del país entre dos períodos de tiempo; (ii) para la recolección de la información de 2012, el DANE y el IGAC diseñaron una muestra probabilística de 4.818 predios urbanos de los cuales fueron efectivos 4.305, la cual es representativa para el conjunto de bienes inmuebles de uso habitacional de 22 ciudades capitales; (iii) para los predios efectivos se utilizó como unidad de observación el avalúo comercial de dichos inmuebles, entre octubre de 2011 y septiembre de 2012 (ver anexo).

Cuadro 5 – Variaciones Anuales del IVP según ciudades, 2005 – 2012

Ciudad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Armenia	3,85	5,19	3,27	5,60	3,16	4,34	7,13	4,15
Barranquilla	3,38	1,70	5,68	3,39	5,69	3,05	6,80	6,56
Bucaramanga	2,23	2,04	3,59	9,62	7,18	4,39	4,61	5,71
Cali	8,09	5,11	7,49	5,26	7,14	5,92	6,64	4,72
Cartagena	4,76	9,05	6,06	6,03	5,95	6,81	6,66	4,41
Cúcuta	5,15	4,58	3,30	5,35	8,27	4,02	7,53	5,87
Florencia	3,18	1,84	1,62	5,41	4,61	4,47	7,60	6,55
Ibagué	2,34	3,51	3,99	4,42	4,77	2,54	3,60	7,73
Manizales	4,98	4,43	9,70	5,98	6,80	5,70	4,27	4,36
Medellín	2,89	4,45	3,27	8,40	6,95	5,07	6,73	7,75
Montería	2,66	2,16	2,88	5,33	5,93	4,40	7,11	7,54
Neiva	8,74	1,93	4,15	12,59	2,13	5,14	6,06	6,46
Pasto	4,26	4,20	4,11	7,44	5,78	7,02	4,06	5,57
Pereira	5,25	3,41	4,20	2,20	3,22	7,01	7,08	5,42
Popayán	5,88	4,70	7,53	8,51	5,80	4,82	6,49	5,15
Quibdó	3,43	2,71	6,37	7,17	5,03	4,55	3,63	5,77
Riohacha	8,71	4,61	4,84	4,25	6,73	6,20	6,40	6,46
Santa Marta	13,03	7,57	4,55	5,45	3,58	6,94	5,18	5,63
Sincelejo	5,61	3,18	9,15	2,95	2,86	2,29	7,03	8,88
Tunja	6,17	5,39	4,37	11,28	11,01	6,22	6,72	8,20
Valledupar	4,32	4,19	4,43	5,28	6,20	5,73	7,33	8,10
Villavicencio	4,09	2,39	5,81	4,09	4,81	7,15	8,45	7,65
Nacional	5,04	4,20	4,87	6,37	6,01	5,10	6,37	6,29

Fuente: DANE, IGAC

Por otra parte, en cuanto a la recomendación relacionada con la estimación de IVP Comercial e Industrial, se realizó una prueba piloto en 4 ciudades del país: Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga y Manizales; para probar y ajustar la metodología desarrollada. Con

⁸ Definido antes de la Ley 242 de 1995 como el incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor.

⁹ Este índice es estimado por el DANE con base en la información recolectada por el IGAC sobre el precio comercial de los bienes inmuebles de uso residencial (Cuadro 5).

respecto al IVP Rural, se organizó una mesa de trabajo interinstitucional (DANE, IGAC, MADR y DNP) para definir el marco muestral de los predios rurales, dadas las complejidades para entender el universo y ámbito de aplicación del indicador.

Como se observa en el Cuadro 5, la variación anual nominal de los avalúos comerciales para el total de los predios investigados en 2012 fue de 6.29%, cifra superior a la meta de inflación establecida por el Banco de la República para el 2013 que fue del tres punto cero por ciento (3.0%)¹⁰. De otra parte, la variación doce meses para noviembre de 2012 del Índice de Precios al Productor en las ramas económicas de actividades agropecuarias, indicador de referencia conforme con la Ley 101 de 1993¹¹, para el ajuste de los predios rurales dedicados a actividades agropecuarias, fue de -7,43%.

De acuerdo con lo anterior, el ajuste para la vigencia de 2013 de los avalúos catastrales de los predios urbanos y rurales con destino económico distinto al agropecuario se propone sea del 3,0%; y para los predios rurales con destino económico agropecuario se propone el 0%.

IV. 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 locales. 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 28.8%¹² de los ingresos tributarios de los municipios con población inferior a 100.000 habitantes, y del 32,4% para las mayores de 100.000; constituyéndose en una importante fuente de ingresos. El cuadro 6 presenta los escenarios fiscales de un reajuste de los avalúos catastrales según lo propuesto.

¹⁰ La Junta Directiva del Banco de la República en su sesión del 23 de noviembre de 2012 definió la meta puntual de inflación para 2013 en un 3% para efectos legales. Ver anexo.

¹¹ De acuerdo con el párrafo 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 índice de precios al productor agropecuario cuando su incremento porcentual anual resulte inferior al del índice de precios al consumidor”.

¹² Fuente: Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal – SICEP - 1039 municipios. Estimación a partir del recaudo reportado por los municipios del año 2011.

Cuadro 6 – Escenarios Fiscales (no incluye Bogotá), 2013

CONCEPTO	IGAC	ANTIOQUIA	MEDELLIN	CALI	TOTAL
No. Municipios *	975	124	1	1	1.101
Predios Urbanos	6.385.672	781.575	832.501	613.544	8.613.292
Avalúo Catastral Urbano 2012 (millones pesos)	229.906.870	23.241.378	43.097.864	24.563.055	320.809.167
Predios Rurales No Agropecuarios	582.574	124.415	24.080	31.869	762.938
Avalúo Catastral rural (No agropecuarios) 2012 (millones pesos)	15.298.554	5.397.532	1.215.406	1.351.383	23.262.875
Predios Rurales Agropecuarios	2.739.369	341.815	1.486	324	3.082.994
Avalúo Catastral rural (Agropecuarios) 2012 (millones pesos)	62.595.123	5.977.444	117.903	18.897	68.709.367
Predios Totales	9.707.615	1.247.805	858.067	645.737	12.459.224
Avalúo Catastral Total 2012 (millones pesos)	307.800.547	34.616.355	44.431.173	25.933.334	412.781.409
Recaudo total estimado sin incremento (millones de pesos)	1.539.003	249.238	430.982	246.367	2.465.590
Recaudo con Δ 3,0% urbano y rural no agropecuario. Δ 0,0% rural agropecuario (millones de pesos)	1.575.784	255.424	443.878	253.752	2.528.837
Δ Incremento	36.781	6.186	12.895	7.386	63.248

Fuente: IGAC, Catastros descentralizados. Cálculos DNP-DDU. Tarifa utilizadas (por mil): IGAC (5.0); para Antioquia (7,2), Medellín (9.7) y Cali (9,5). * Incluye San Andrés, sólo para fines estadísticos ya que no es municipio (Ley 1 de 1972)

Utilizando una tarifa (por mil) promedio diferencial, calculada a partir de los recaudos del impuesto predial de 2011; IGAC¹³ (5,0), Antioquia¹⁴ (7,2), Medellín (9,7) y Cali (9,5)¹⁵, se estima que solo los reajustes de los avalúos catastrales podrán generar recaudos adicionales por concepto de impuesto predial aproximadamente de \$63 mil millones de pesos para la vigencia de 2013, no incluye Bogotá.

V. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación - DNP, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, recomiendan al CONPES:

1. Acoger los siguientes reajustes para los avalúos catastrales urbanos y rurales para la vigencia de 2013:
 - a) Los avalúos catastrales de los predios urbanos no formados y formados con vigencia de 1º de enero de 2012 y anteriores, se reajustarán a partir del 1º de enero de 2013 en tres punto cero por ciento (3,0%).

¹³ Se calculó con base en 914 municipios de los 974

¹⁴ Se calculó con base en 122 municipio de los 124

¹⁵ Esta tarifa es el resultado del cociente entre el recaudo promedio observado para el año 2011, de los municipios de cada jurisdicción catastral, con respecto al avalúo total de los mismos. Como criterio de ajuste solo se tomaron las tarifas entre el 1 por mil y el 16 por mil.

- b) Los avalúos catastrales de los predios rurales no formados y formados con vigencia de 1º de enero de 2012 y anteriores, dedicados a actividades no agropecuarias se reajustarán a partir del 1º de enero de 2013 en tres punto cero por ciento (3,0%).
- c) Los avalúos catastrales de los predios rurales no formados y formados con vigencia de 1º de enero de 2012 y anteriores, dedicados a actividades agropecuarias se reajustarán a partir del 1º de enero de 2013 en cero por ciento (0,0%).
- d) Los predios urbanos y rurales formados o actualizados durante 2012, 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 1º de enero de 2013, en los municipios o zonas donde se hubieren realizado.
2. Solicitar al DNP, al DANE y al IGAC, continuar con el proceso de optimización del IVP a través del ajuste de las metodologías en términos de ampliación de la cobertura (urbana y rural) de la muestra.
 3. Solicitar al DANE y al IGAC, continuar con el proceso de ampliación en el alcance de la medición del IVP en términos de focalización y destinación de uso (comercial e industrial).
 4. Solicitar al DANE y al IGAC, incorporar la información de Bogotá en el cálculo del IVP para la consolidación del indicador a nivel nacional para fines estadísticos.
 5. Solicitar al IGAC, y sugerir a los catastros descentralizados y a las entidades territoriales, con el apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales: i) mantener y continuar con los procesos de actualización catastral en la zona urbana; ii) realizar un esfuerzo adicional por formar y actualizar las zonas rurales; y, iii) fortalecer los procesos de conservación dinámica de las bases catastrales.
 6. Sugerir a las entidades territoriales desarrollar las acciones necesarias con el propósito de cofinanciar la actualización catastral, como también mejorar la gestión local asociada con la facturación y cobro del Impuesto Predial Unificado.

ANEXO I

Índice de Valoración Predial (2012)

Ciudad	Muestra Enviada	Muestra Efectiva
Armenia	210	192
Barranquilla	193	184
Bucaramanga	199	186
Cali	253	243
Cartagena	176	164
Cúcuta*	212	190
Florencia	223	203
Ibagué	202	187
Manizales	210	197
Medellín	299	275
Montería	202	190
Neiva*	225	187
Pasto**	191	150
Pereira**	179	141
Popayán*	209	179
Quibdó*	244	210
Riohacha	260	240
Santa Marta**	181	159
Sincelejo	280	260
Tunja	244	199
Valledupar	229	218
Villavicencio**	197	151
Total Nacional	4818	4305

Fuente: DANE – IGAC. Nota: * Cobertura menor al 90%. ** Cobertura menor al 80%

ANEXO II



Banco de la República
Bogotá D. C., Colombia

Secretaría Junta Directiva

JD-S-26375

30 de noviembre de 2012

Doctor
JOSÉ ALEJANDRO BAYONA CHAPARRO
Director de Desarrollo Urbano
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN
Calle 26 No. 13-19
Ciudad

Ref.: DER-BOG-44083-2012 del 14 de noviembre de 2012
Asunto: Solicitud Meta de inflación.



Apreciado Doctor:

En atención a su solicitud radicada en esta entidad con el número de la referencia, me permito informarle que la Junta Directiva del Banco de la República en su sesión del pasado 23 de noviembre señaló un rango meta de 3% +/- 1 punto porcentual y el 3% como meta puntual de inflación para efectos legales.

Atentamente,

ALBERTO ROADA ORTIZ
Secretario Junta Directiva

1 folio

Dirección: Cr 7 N° 14-78, Teléfono: (571) 3431111, Fax (571) 2861686

ANEXO III

Bogotá, D.C., 7 de Diciembre de 2012

Doctor
JOSE ALEJANDRO BAYONA
Departamento Nacional de Planeación

Cordial saludo,

Para su informacion y gestión correspondiente, adjunto el índice y la variación mes, año corrido y 12 meses del IPP oferta interna para el sector Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura con Pesca. La información corresponde al mes de noviembre de 2012.

Índice	Variación Porcentual		
	Mes	Año Corrido	Doce Meses
Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura y Pesca	126,24	-3,64	-7,54

Atentamente,

EDUARDO EFRAÍN FREIRE DELGADO
Director de Metodología y Producción Estadística
Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE