



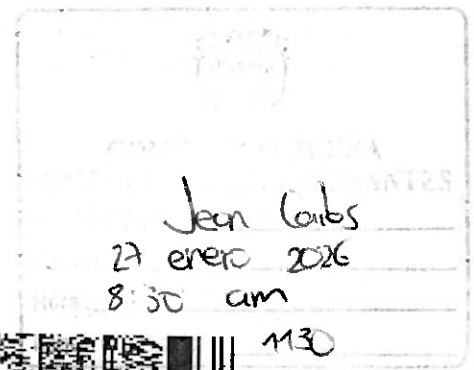
Amq2 2JRV JuSj SHUT wy2l 7AmU 5so=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://secedelectronica.minhacienda.gov.co>



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representante
WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 - 68
Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2025-081302
Bogotá D.C., 26 de diciembre de 2025 09:55

Radicado entrada
No. Expediente 64414/2025/OFI

Asunto: Concepto al Proyecto de Ley No. 380 de 2025 Cámara "Por medio de la cual se establecen mecanismos para determinar el valor catastral de los inmuebles y se dictan otras disposiciones." Gaceta Nro Gaceta del Congreso de la República No. 1908 de 2025

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presenta concepto los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa legislativa, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto "(...) establecer mecanismos para reducir cobros excesivos en el impuesto predial generados por las actualizaciones del avalúo catastral, además de la observancia de criterios socioeconómicos a la hora de tasar dicho impuesto; lo anterior mediante el cambio en la metodología para determinar el valor catastral de un inmueble, la modificación del trámite de revisión de avalúo catastral, al igual que campañas de promoción en medios de comunicación de dicho mecanismo, progresividad en el aumento del avalúo catastral y finalmente, que se realice un nuevo avalúo catastral en un término no mayor a un (1) año bajo los lineamientos de la presente norma²."

Para tal efecto, el proyecto de ley principalmente establece:

- i) Determinar el valor catastral de los inmuebles de forma particular y no masiva, además establece que en ningún caso podrá exceder el 12% del avalúo catastral anterior y el deber de revisar si el predio pertenece a un territorio PDET o ZOMAC en pro de una tarifa diferencial;
- ii) Incluir dentro del trámite de revisión del avalúo catastral a la Superintendencia de Notariado Y Registro para que verifique que dicho valor corresponde a las condiciones reales del predio;
- iii) Desarrollar campañas de promoción del trámite de revisión del avalúo catastral en medios de comunicación nacionales para que la comunidad conozca sus derechos;
- iv) La realización de un nuevo avalúo catastral en máximo un (1) año bajo los parámetros establecidos en la iniciativa;
- v) Que para los territorios que no cuenten con una actualización catastral durante los últimos 10 años, el incremento que se realizará en el nuevo avalúo catastral se incrementará de forma progresiva durante 5 años;
- vi) Promover que la autoridad competente debe fijar las tarifas de impuesto predial verifique la información contenida en el SISBEN y los resultados de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana con miras a que la tarifa a pagar sea la justa según su nivel económico y las condiciones sociales del sector en el que se encuentra ubicado el predio.

i. Comentarios respecto del articulado.³

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
² Gaceta del Congreso de la República No. 1908 de 2025. Pág. 8.
³ Oficio Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial No. de Radicación 3-2025-020209 No. Expediente: 829/2025/SISCOP 13 11 2025

Continuación oficio

Respecto de la facultad de determinar el valor catastral de los inmuebles, contemplado en el **artículo 2**, se observa que, en primer lugar, debe tenerse en cuenta la metodología de catastro multipropósito es una política que surge de la necesidad de formar y actualizar el catastro del país, que ha venido siendo desarrollada a través diversos instrumentos, como los CONPES 3859 de 2018⁴, 3951 de 2018⁵, 3958 de 2019⁶ y 4007 de 2020⁷, los Planes Nacionales de Desarrollo y diferentes Decretos y Resoluciones de la autoridad catastral.

Ahora bien, al tratarse de una política priorizada y contar con fuentes de financiación, su avance ha sido complejo. Esto se evidencia en que, con corte a octubre de 2025, únicamente el 38,6% del territorio ha sido objeto del proceso de actualización o de formación catastral.

En virtud del marco normativo desarrollado para la implementación de la metodología de catastro multipropósito que las autoridades catastrales adelantan los procesos de inscripción, conservación y actualización, por lo que no resultaría conveniente desde una perspectiva técnica eliminar la metodología actualmente existente para sustituirla por una referencia caga a “avalúos puntuales”, como se sugiere el artículo 2 del proyecto de ley.

Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta que la normatividad catastral vigente admite el uso de métodos masivos de valoración, que permiten actualizar amplias extensiones del territorio de manera eficiente. La exigencia de realizar avalúos puntuales implicaría efectuar numerosas visitas prediales individuales en todo el país en un plazo de solo 12 meses, con el propósito de cubrir un rezago, de acuerdo con el acápite 3 de la exposición de motivos⁸, corresponde al 58% del territorio nacional.

Adicionalmente, el artículo 2 de la iniciativa dispone que el avalúo catastral en ningún caso podrá incrementarse en mas del 12% respecto del avalúo catastral anterior, al respecto:

- a) No se presenta ningún estudio técnico, ni criterio objetivo que justifique el porcentaje establecido. Se trataría entonces de un valor arbitrario que no considera la inflación, la dinámica de los mercados inmobiliarios ni los factores de valoración del suelo, por lo que el establecimiento del limite al incremento de los avalúos no responde a un criterio técnico u objetivo.

Por ello, cabe cuestionarse por qué el 12% y no el 8% o el 5% o el 20% que se plantea en el artículo sexto para los predios desactualizados. De la exposición de motivos se extrae que el porcentaje elegido no ha sido resultado de un análisis profundo y técnico de la materia.

- b) El proyecto se apoya en un diagnóstico que confunde dos elementos distintos de la obligación tributaria: la base gravable (el avalúo catastral), que debe reflejar la realidad física, jurídica y económica del predio; y el impuesto liquidado, que resulta de aplicar una tarifa que debe ser fijada con criterios de progresividad y puede ser modulada por los concejos municipales dentro de los rangos establecido en la ley.

Dicho lo anterior, desde una perspectiva técnica el avalúo catastral debe reflejar la realidad económica del predio. La protección al contribuyente, por tanto, debe operar sobre otros elementos como el valor a pagar por concepto de impuestos, para lo cual actualmente ya existen unas reglas fijadas en la Ley 44 de 1990⁹ y en la Ley 1995 de 2019¹⁰.

En ese orden de ideas, al intervenir la base gravable, se distorsiona la información catastral, haciéndola inservible para otros fines multipropósito, como la planeación territorial, la gestión del suelo, el entendimiento y seguimiento del mercado de tierras y la reforma rural integral.

- c) El tope del 12% genera un efecto regresivo. A modo de ejemplo, un propietario de un predio ubicado en un municipio con rezago catastral de 10 años vería su avalúo aumentar solo en ese porcentaje, perpetuando la brecha con el valor real. A su vez, un propietario en una zona de alta especulación urbana, cuyo valor real aumenta un 30% anual, también se beneficiaría del mismo limite. En la práctica, la medida subsidia la

⁴ Política Para La Adopción E Implementación De Un Catastro Multipropósito Rural-Urbano.

⁵ 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.

⁶ Estrategia Para La Implementación De La Política Pública De Catastro Multipropósito.

⁷ Estrategia Para El Fortalecimiento De La Gobernanza En El Sistema De Administración Del Territorio.

⁸ Gaceta del Congreso de la República No. 1908 de 2025, Pág. 9.

⁹ 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.

¹⁰ Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.



Continuación oficio

especulación inmobiliaria y la tenencia improductiva de la tierra, al reducir artificialmente su costo de tenencia.

- d) Por otro lado, esta medida desincentiva directamente la política de Catastro Multipropósito, eje central de la reforma rural integral, orientada a fortalecer las finanzas territoriales mediante la actualización catastral. Por ejemplo, si un municipio invierte recursos significativos en modernizar su catastro, pero una norma le impide registrar el valor real del suelo, el retorno de esa inversión se anula. En consecuencia, el artículo 2 del proyecto de ley, destruye los incentivos para implementar el Castro Multipropósito y perpetua el mismo el mismo rezago que el proyecto de ley pretende resolver.

De otra parte, es pertinente señalar que no se ha tenido en cuenta que el avalúo catastral responde a una metodología técnica desarrollada por el IGAC en calidad de máxima autoridad catastral del país y que los crecimientos que se han presentado en la historia reciente obedecen a la existencia de aproximadamente 16 años de desactualización en la zona rural (hasta 30 años en algunos municipios) y 15 años de desactualización en la zona urbana (hasta 35 años en algunos municipios).

En ese orden de ideas, es necesario indicar que limitar el crecimiento del avalúo catastral resulta inconveniente para la implementación y operatividad de diversas políticas de restablecimiento y titulación de tierras, ordenamiento territorial, mejor asignación de los recursos públicos y fortalecimiento fiscal de los territorios.

El proyecto de ley no justifica que el 12% sea un indicador que responda a las dinámicas inmobiliarias y no resultaría apropiado desde el punto de vista técnico atar el crecimiento del valor de los avalúos catastrales a un porcentaje, pues esto distorsiona el verdadero crecimiento del valor de los predios, en detrimento de las políticas públicas mencionadas y de estabilidad de las finanzas de los municipios.

Adicionalmente, la iniciativa desconoce los esfuerzos de distinta índole (financieros, sociales, políticos, técnicos, etc) realizados por la Nación y muchos municipios encaminados a obtener una correcta implementación de la política de actualización catastral al interior de las entidades, a disminuir las brechas existentes entre el valor real de los predios y su avalúo catastral y a mejorar el recaudo del impuesto. Por todo lo expuesto, se considera que el límite propuesto puede resultar lesivo para las entidades territoriales.

Por su parte, en relación con la modificación incluir dentro del trámite de revisión del avalúo catastral a la Superintendencia de Notariado Y Registro para que verifique que dicho valor corresponde a las condiciones reales del predio contemplado en el **artículo 3**, se tiene:

- a) El mandato de verificar las características reales de cada predio puede exceder las competencias legales atribuidas a la Superintendencia de Notariado y Registro.
- b) Lo anterior, a su vez, dificultaría los procesos de revisión de los avalúos catastrales, pues de un lado éstos podrían resultar mas demorados la tener que surtirse el proceso ante dos entidades diferentes (Superintendencia de Notariado y Registro y la autoridad catastral) y de otro lado, generaría unos costos adicionales que no se encuentran cuantificados en la iniciativa, pues la Superintendencia deberá disponer de personal especializados a lo largo del país para que realicen la verificación ordenada en la ley.
- c) El efecto suspensivo del procedimiento de revisión en las fechas de pago del impuesto predial genera efectos adversos en las finanzas de las entidades territoriales, quienes no participan en los procesos de revisión, pero si van a ver frustradas la posibilidad de obtener los recursos que la propia Constitución Política les otorga.

Ahora bien, **el artículo 4** establece la obligación de desarrollar campañas de promoción del trámite de revisión del avalúo catastral en medios de comunicación nacionales para que la comunidad conozca sus derechos; es pertinente recordar que las entidades públicas del orden nacional cuentan dentro de sus presupuestos de inversión con partidas destinadas al financiamiento de campañas publicitarias, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el



Continuación oficio

artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)¹¹. Por añadidura, no se observa una fuente de financiación con la que se atenderá esa nueva competencia.

Por otro lado, **el artículo 5** consagra la realización de un nuevo avalúo catastral en máximo un (1) año bajo los parámetros establecidos en el proyecto de ley, frente el particular, se encuentra que la norma no es clara, pues no permite determinar con claridad quienes son destinatarios de la obligación allí señalada, ni a partir de cuándo se computa el plazo del año.

Igualmente, no se tiene en cuenta que para la realización de procesos de formalización y actualización catastral implican la asunción de una serie de gastos por parte de las entidades territoriales, por lo que su ejecución depende de la existencia de recursos para hacer frente a estos compromisos, por lo que no resultaría acertado obligar a las entidades a realizar un nuevo proceso de actualización, de además se les impide aplicar los avalúos actualización en la medida en que el párrafo de la norma los obliga a aplicar avalúos catastrales previos al 31 de diciembre de 2023. De tal manera, que la realización del nuevo avalúo catastral nacional en un plazo de un año (1) es una meta logísticamente imposible de cumplir porque ignora la complejidad de la actualización catastral en Colombia al ordenar gastos masivos que no tienen asociada una fuente de financiamiento.

De otra parte, **el artículo 6** dispone que, para los entes territoriales que no hayan realizado la actualización del avalúo catastral durante los últimos diez (10) años se realice un incremento progresivo durante un termino de cinco (5) años, en onde cada año se realice un aumento de un 20%, frente a dicha propuesta se observa:

- a) No se encuentra soporte técnico del porcentaje establecido, por lo que se reiteran los comentarios efectuados al artículo segundo.
- b) La disposición resulta contradictoria con el artículo 2, que establece que el avalúo catastral en ningún caso podrá incrementarse en más del 12% respecto del avalúo anterior.
- c) La aplicación simultanea de ambas disposiciones genera una incoherencia normativa y técnica, que haría inviable la política de actualización catastral, afectando de manera directa los ingresos territoriales y la sostenibilidad del Catastro Multipropósito.

En ese sentido, es preciso recordar que el impuesto predial unificado constituye una de las principales fuentes de ingresos tributarios de los distritos y municipios en Colombia. El rezago en la actualización catastral ha afectado históricamente el desempeño del recaudo, al mantener bases gravables muy por debajo del valor real de los inmuebles.

- d) La coexistencia de esta disposición con la propuesta en el artículo 2, introduce un incentivo perverso para los municipios rezagados, pues sería más ventajoso no actualizar el catastro para poder aplicar incrementos del 20% anual durante cinco años, que actualizarlo y resultar limitando al 12%. En la práctica, la norma estaría premiando la inacción y penaliza la gestión catastral, profundizando así el rezago y debilitando el principio de equidad horizontal entre contribuyentes.
- e) Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 48 de la 2294 de 2023¹², estableció la obligación del IGAC de adoptar metodologías y modelos de actualización masiva de valores catastrales rezagados, que permitan por una sola vez realizar un ajuste automático de los avalúos catastrales de todos los predios del país, exceptuando aquellos que hayan sido objeto de formación o actualización catastral durante los últimos cinco (5) años previos a la expedición de la ley. La implementación de dicha metodología se viene realizando desde el 1 de enero del año 2025, por lo que es de suponer que al momento de una eventual entrada en vigencia de este proyecto de ley se haya aplicado en diversos municipios del país.

Para estos municipios en los que el catastro se entiende desactualizado a pesar de la aplicación de la metodología de reducción de rezago se generaría un crecimiento doble del valor de los avalúos catastrales, generando así posibles aumentos injustificados en el valor de los avalúos catastrales.

¹¹ Decreto 111 "Por el cual se compilán la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".
¹² Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".



Continuación oficio

Por otro lado, el **artículo 7** contempla la imposición de tarifas de impuesto, desconoce principios constitucionales que rigen el sistema tributario, así como la dinámica propia del impuesto predial. Lo anterior, en la medida en que en la regulación de los impuestos deben estar presentes los principios de legalidad y generalidad.

De ahí que, la ley haya fijado un rango tarifario dentro del cual los concejos municipales fijan las tarifas aplicables con criterios diferenciales y progresivos, atendiendo a factores como los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano, la antigüedad de la formación o actualización del Catastro, el rango de área y el avalúo catastral.

En consecuencia, no resulta ajustado a los principios constitucionales ni a la ley habilitar a que las autoridades tributarias modifiquen la tarifa de los predios, uno a uno, en el momento de la liquidación del impuesto.

De tal manera, que si lo que se busca es incorporar la información del SISBEN y del DANE para efectos del establecimiento de la tarifa lo pertinente sería incorporar estos criterios mediante la modificación del artículo 4 de la Ley 44 de 1990¹³, que fue modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011¹⁴, y que regula la competencia de los concejos municipales en la fijación de los rangos tarifarios.

ii. Comentarios frente el impacto fiscal del proyecto de ley

Revisando la exposición de motivos del Proyecto de Ley, se encuentra que en el capítulo 6 – Impacto Fiscal¹⁵, afirman que la iniciativa legislativa no genera un impacto fiscal, de lo expuesto en líneas atrás, se considera que el proyecto de ley si tendría un impacto en atención a que se está limitando el crecimiento del impuesto predial, por vía de limitar el crecimiento de avalúos catastrales.

Teniendo en cuenta que el modelo actual el valor a pagar por concepto de impuesto puede crecer en un 100%, dependiendo de las particularidades del predio, y que se pasaría a un esquema en el que el crecimiento máximo sería del 12% o del 12%, la iniciativa tendría impacto en las entidades territoriales.

Adicionalmente, al ordenar la realización de nuevos avalúos catastrales en un termino no mayor a un (1) año se genera la obligación de incurrir en gastos a las entidades territoriales, sin que en el texto de la iniciativa se señale la fuente de ingresos con la que se financiaran esas obligaciones. Aunado a lo anterior, tampoco se presenta la estimación de costos de la implementación de medidas, ni se contempla de manera explícita el análisis de la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Finalmente, es preciso señalar que la Dirección General de Apoyo Fiscal de esta cartera ministerial, no cuenta con información que le permita realizar la estimación del impacto fiscal que generaría la iniciativa legislativa dado que no se dispone del nivel de detalle de la información necesaria a nivel de predio individual para calcular el efecto de los porcentajes planteados en el proyecto de ley. Sin perjuicio de ello, es razonable anticipar que el impacto sería de gran magnitud, particularmente en municipios que no cuentan con formación catastral o presentan varios años de desactualización, donde los incrementos requeridos para reflejar los valores reales del mercado superarían ampliamente los límites del 12% y del 20%. En esos casos, el efecto fiscal sería significativo tanto por la ampliación de la base gravable como por la recuperación de ingresos territoriales estructuralmente rezagados.

Además, ordena gastos masivos para la implementación de un nuevo avalúo nacional, la realización de campañas de medios y la creación de una nueva estructura de peritaje en la Superintendencia de Notariado y Registro, que tampoco tienen asociada una fuente de financiación.

Por todo lo expuesto, se considera que el proyecto de ley es antitécnico y no satisface los requerimientos establecidos en el artículo 356 constitucional respecto del cual la Corte Constitucional en Sentencia C-219 de 2017¹⁶, señaló: *"el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (C.P. art. 356)"*.

¹³ Per 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.

¹⁴ Per la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

¹⁵ Gaceta del Congreso 1508 de 2025, Página 12.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C- 219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



Amq2 2JRV JuSj SHUT wy2l 7AmU 5So=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

En ese sentido, se insiste en lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁷, que señala todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

A este respecto, la propia Corte Constitucional ha expresado que *"...Los congresistas están obligados a incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de sus iniciativas y las posibles fuentes para su financiamiento —cuando la versión original del proyecto de ley contenga una orden de gasto o un beneficio tributario—, ..."*¹⁸ (Negrilla fuera de texto).

En los anteriores términos, se informa que se presenta concepto no favorable respecto de este proyecto de Ley conforme lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Así mismo, se manifiesta la disposición de colaborar con las iniciativas legislativas dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina presupuestal y fiscal vigente.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Viceministro General

DAF¹⁹/OAJ

Con Copia: Dra Elizabeth Martínez Barrera, Secretaria Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes.

Revisó: María Angélica Bustillo Adachi

Elaboró: Sonia Ibagón Avila

Elaboró: Camilo Gutierrez VG

¹⁷ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹⁸ Sentencia C-425 de 2023. Corte Constitucional.

¹⁹ Memorando No. de Radicado 3-2025-020209 de fecha 13 de noviembre de 2025.

Firmado digitalmente por: CARLOS
EMILIO BETANCOURT GALEANO



Comisión Tercera <comision.tercera@camara.gov.co>

PL 380 2025C CONCEPTO AL PL (Cambio valor catastral)

1 mensaje

Oficina Enlace Congreso <enlacecongreso@minhacienda.gov.co>
Para: Comisión Tercera <comision.tercera@camara.gov.co>

26 de diciembre de 2025 a las 4:48 p.m.

Honorable Representante

WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No. 8 – 68

Bogotá D.C.,

Asunto: Concepto al Proyecto de Ley No. 380 de 2025 Cámara "Por medio de la cual se establecen mecanismos para determinar el valor catastral de los inmuebles y se dictan otras disposiciones.". Gaceta Nro Gaceta del Congreso de la República No. 1908 de 2025

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se presenta concepto los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del Proyecto de Ley del asunto.

Cordialmente,



Oficina Enlace Congreso
enlacecongreso@minhacienda.gov.co
Conmutador (57) 601 3811700 Extensión:
Carrera 8 No. 6 C 38 - Código Postal 111711
Bogotá D.C. Colombia
www.minhacienda.gov.co

PL 380 2025C CONCEPTO AL PL (Cambio valor catastral).pdf
194K

