

2113
2023/03/17/26



Wilmer ♥ Castellanos
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

Bogotá DC. 17 de marzo 2026

Aprobado

Doctora
ELIZABETH MARTINEZ BARRERA
Secretaria
Comisión Tercera
Cámara de Representantes

No. 21

ASUNTO: Proposición, citación debate de control político a la Directora del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y al Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC y a la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, por la actualización de avalúos catastrales en el país y sus negativos impactos económicos y sociales y el estado de ejecución del Contrato de Préstamo BIRF No. 8937-CO.

Respetada Secretaría Martínez, reciba un cordial saludo,


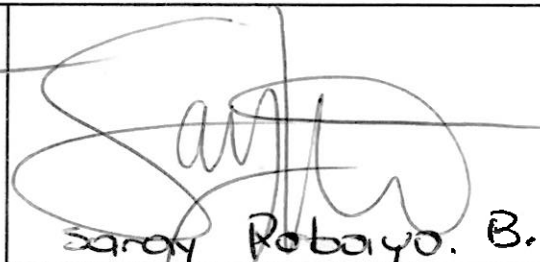
De conformidad con el numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política, y las siguientes disposiciones de la Ley 5 de 1992: Numeral 3 del artículo 6, numeral 8 del artículo 51, y especialmente el capítulo décimo, nos permitimos presentar la presente proposición:

Cítese a debate de control político en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes a los siguientes funcionarios del Gobierno Nacional; **Directora del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, Dra Piedad Urdinola Contreras; Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, Dr Gustavo Adolfo Marulanda Morales y a la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, Dra. Martha Carvajalino.** Lo anterior, para que respondan el cuestionario anexo a esta proposición y rindan informe detallado sobre:

- La expedición de las Resoluciones 1912 de 2024 y 2057 de 2025.
- La metodología adoptada para la actualización catastral.
- Los incrementos en los avalúos catastrales en el territorio nacional.
- El impacto económico, social y tributario derivado de dichas decisiones.
- Las medidas adoptadas para mitigar y revertir los efectos generados en los ciudadanos.
- El estado de ejecución del Contrato de Préstamo BIRF No. 8937-CO.
- Efectos adversos de la implementación de estas resoluciones en el sector agricultura.

En caso de dar traslado de alguno de los interrogantes, sirvase indicar las razones por las cuales no se considera la entidad competente.

De los Honorables Representantes,

 WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde	 Sarah Robayo B.
---	---

JUSTIFICACIÓN

Lo anterior teniendo en cuenta que:

El servicio público de gestión catastral constituye una herramienta fundamental para el ordenamiento territorial, la planificación económica y la estructuración de la base gravable del sistema tributario territorial. No obstante, su ejercicio debe desarrollarse dentro de los límites constitucionales, legales y bajo los principios de razonabilidad, proporcionalidad, progresividad y calidad de la gestión catastral, así como el de sostenibilidad económica.

En desarrollo del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– expidió la Resolución 1912 de 2024, mediante la cual adoptó la metodología para la actualización masiva de avalúos catastrales rezagados, y posteriormente la Resolución 2057 de 2025, a través de la cual materializó dicha metodología fijando porcentajes concretos de incremento en 527 municipios del país.

Sin embargo, la implementación de estas decisiones ha evidenciado una situación de alta gravedad en múltiples territorios, particularmente en zonas rurales, donde se han registrado incrementos extraordinarios y exponenciales en los avalúos catastrales, en algunos casos superiores al **300.000%**, así como aumentos de **80.000%**, **40.000%** y **20.000%**, entre otros.

Estos incrementos, lejos de representar una simple y aparente actualización técnica, han generado un impacto económico directo e inmediato en los ciudadanos, no solo en el impuesto predial —limitado parcialmente por la Ley 1995 de 2019—, sino en múltiples cargas económicas derivadas del avalúo catastral, tales como:

- Derechos notariales
- Registro de instrumentos públicos
- Impuestos administrados por la DIAN (como ganancias ocasionales)
- Obligaciones tributarias asociadas al patrimonio
- Entre otras cargas

Lo anterior ha generado una reacción social significativa en diferentes regiones del país, reflejada en manifestaciones ciudadanas, protestas, mesas de trabajo institucionales y pronunciamientos de alcaldes, concejales y autoridades territoriales, quienes han advertido una desconexión evidente entre los valores catastrales definidos y la realidad económica de los territorios.

Desde el punto de vista técnico, se ha cuestionado que la metodología adoptada se fundamenta en modelos estadísticos agregados por zonas homogéneas geoeconómicas, sin verificación predial individual previa, lo que puede afectar la precisión y razonabilidad del avalúo en casos concretos.

Desde el punto de vista jurídico, surgen serios interrogantes sobre:

- La posible extralimitación en el desarrollo del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023
- La ausencia de mecanismos de gradualidad material en la implementación de los ajustes
- La eventual vulneración de principios constitucionales como la equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario (artículo 363 de la Constitución Política)
- El desconocimiento de los principios de progresividad y calidad en la gestión catastral (Decreto 1170 de 2015)

Adicionalmente, se ha advertido que la implementación de estos ajustes ha trasladado de manera abrupta a los ciudadanos los efectos acumulados del rezago catastral, sin que estos hayan sido responsables de dicha situación, generando cargas económicas concentradas en una sola vigencia fiscal.

La finalidad del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 era corregir distorsiones y rezagos; no obstante, su implementación, en algunos casos, parece haber generado nuevas distorsiones, afectando la estabilidad económica territorial y el bienestar de comunidades rurales.

En esa medida, en esta discusión es importante contar con la presencia del sector administrativo principalmente afectado con es el ministerio de agricultura y desarrollo rural, pues el impacto de las medidas adoptadas mediante esta normativa, genera distorsiones en la realidad económica del campo colombiano.

En este contexto, resulta particularmente relevante analizar la coherencia entre la política de actualización catastral y los instrumentos de financiamiento que la soportan. En efecto, la Nación suscribió el Contrato de Préstamo BIRF No. 8937-CO con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, por un monto de hasta USD 100 millones en agosto de 2019, destinado a fortalecer la implementación del catastro multipropósito en el país, incluyendo componentes asociados a la actualización catastral, mejora en la calidad de la información y modernización institucional.

No obstante, los resultados observados en la aplicación de la metodología adoptada por el IGAC plantean interrogantes sobre la eficacia, focalización y calidad del gasto financiado con dichos recursos, así como sobre la correspondencia entre los objetivos del crédito y los efectos reales en los territorios. En este contexto, resulta imperativo que el Congreso de la República ejerza su función constitucional de control político, con el fin de:

- Evaluar la legalidad y razonabilidad de las decisiones adoptadas
- Analizar la coherencia entre la metodología utilizada y sus efectos reales
- Determinar las responsabilidades institucionales en la expedición e implementación de las resoluciones
- Conocer las medidas correctivas que adoptará el Gobierno Nacional frente a los impactos generados.
- Establecer si la ejecución de los recursos del crédito con el BIRF, a cargo del IGAC ha contribuido a mejorar la precisión, gradualidad y equidad del proceso catastral, o si, por el contrario, ha derivado en distorsiones que afectan a la ciudadanía.

El control político en este caso no solo es pertinente, sino urgente, dada la magnitud del impacto económico y social que estas decisiones han generado en el territorio nacional.

CUESTIONARIO DANE

De acuerdo al artículo 1.1.1.1. del Decreto 1170 de 2015 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, es la cabeza del Sector Administrativo de Información Estadística, tiene a su cargo la orientación del ejercicio de las funciones de las entidades que conforman el sector, así como de su participación en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos, sin perjuicio de las potestades de decisión que le correspondan. Por lo tanto:

1. Sírvase explicar si se realizó estudios previos de impacto económico y social antes de la expedición de las Resoluciones 1912 de 2024 y 2057 de 2025. En caso afirmativo, remitirlos. En caso negativo, explicar por qué se omitieron.
2. ¿Tenían conocimiento previo de que la aplicación de la metodología podría generar incrementos superiores al 10.000%, 50.000% o incluso 300.000% en algunos municipios?
3. ¿Consideran razonable y proporcional que en una sola vigencia fiscal se produzcan incrementos de tal magnitud en los avalúos catastrales?
4. ¿Qué acciones se están adelantando en el DANE para revertir los efectos nocivos económicos y sociales que ha producido esta normativa?
5. Se ha considerado efectuar la revocatoria directa de los actos administrativos por parte del superior funcional DANE?
6. Sírvase informar cuál fue el rol del DANE como cabeza del sector administrativo en la expedición de estas decisiones.

CUESTIONARIO IGAC

Generales

1. Sírvase explicar si se realizó estudios previos de impacto económico y social antes de la expedición de las Resoluciones 1912 de 2024 y 2057 de 2025. En caso afirmativo, remitirlos. En caso negativo, explicar por qué se omitieron.
2. ¿Tenían conocimiento previo de que la aplicación de la metodología podría generar incrementos superiores al 10.000%, 50.000% o incluso 300.000% en algunos municipios?

3. ¿Consideran razonable y proporcional que en una sola vigencia fiscal se produzcan incrementos de tal magnitud en los avalúos catastrales?
4. ¿Qué acciones se están adelantando en el IGAC para revertir los efectos nocivos económicos y sociales que ha producido esta normativa?
5. Se ha considerado efectuar la revocatoria directa de los actos administrativos, de conformidad con la ley 1437 de 2011?

Específicas - Metodología y decisiones técnicas

6. Sírvase explicar detalladamente la metodología adoptada en la Resolución 1912 de 2024, indicando:
 - Variables utilizadas
 - Fuentes de información
 - Margen de error del modelo
 - Nivel de precisión esperado
7. ¿Por qué la metodología se basó en estimaciones agregadas por zonas homogéneas geoeconómicas y no en verificaciones prediales individualizadas?
8. ¿Cuántos predios fueron objeto de verificación física previa antes de la aplicación de la metodología?
9. ¿Qué mecanismos de validación se implementaron para evitar distorsiones en predios con características particulares dentro de una misma zona?
10. ¿Cómo explica el IGAC que predios con condiciones productivas diferentes dentro de una misma zona hayan recibido incrementos similares?

Específicas - Porcentajes y ejecución (Resolución 2057 de 2025)

11. Sírvase explicar cuál fue el criterio técnico para fijar incrementos que en algunos municipios superan el 300.000%.
12. Indique cuál es el porcentaje más alto aplicado en el país, el municipio correspondiente y la justificación técnica específica de dicho incremento.
13. ¿Por qué se decidió aplicar los incrementos en una sola vigencia fiscal y no mediante un esquema gradual o plurianual?

14. ¿El IGAC evaluó escenarios alternativos de implementación gradual?

- En caso afirmativo, ¿por qué fueron descartados?
- En caso negativo, explique por qué no se consideraron.

Específicas - Jurídicas

15. Sírvase explicar cómo interpreta el IGAC el alcance del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023.
16. Indique si considera que dicha norma habilita la generación de incrementos exponenciales en una sola vigencia fiscal.
17. ¿Cómo garantiza el IGAC que la Resolución 1912 de 2024 no desborda el contenido material del artículo 49 de la Ley 2294?
18. Sírvase explicar cómo las resoluciones expedidas cumplen con los principios de progresividad y calidad establecidos en el Decreto 1170 de 2015. **PREGUNTA DE ESPECIAL RELEVANCIA**
19. Sírvase explicar cómo las decisiones adoptadas respetan los principios previstos en el artículo 363 de la Constitución Política.
20. ¿Considera el IGAC que incrementos superiores al 300.000% en una sola vigencia pueden considerarse progresivos?
21. ¿Cómo se garantiza la equidad tributaria cuando se aplican incrementos homogéneos a predios con capacidades económicas distintas?
22. ¿Qué mecanismos de participación previa tuvo el ciudadano antes de la modificación de su avalúo catastral?
23. ¿Considera el IGAC que la posibilidad de reclamar posteriormente satisface plenamente el derecho al debido proceso administrativo?
24. ¿Por qué no se contemplaron mecanismos de contradicción previa antes de aplicar los incrementos?

Específicas - Estado de ejecución del Contrato de Préstamo BIRF No. 8937-CO

25. Informe el estado de ejecución, con corte al 16 de marzo de 2026, del Contrato de Préstamo BIRF No. 8937-CO, suscrito el 13 de agosto de 2019 entre la República de Colombia, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), por un monto de hasta USD 100.000.000. Sírvase detallar la ejecución correspondiente al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) frente a la apropiación asignada de USD 41.581.306.

26. Precise el estado de ejecución de los recursos asignados al IGAC, indicando el valor comprometido, obligado y pagado, el porcentaje de ejecución, así como el saldo pendiente por ejecutar.
27. Relacione los programas, proyectos o componentes del crédito que se encuentran a cargo del IGAC, indicando para cada uno: objetivo, valor asignado, estado de avance, porcentaje de ejecución y principales resultados alcanzados.
28. Explique la articulación institucional entre las entidades cabeza de sector (DANE, Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) y las entidades ejecutoras (DNP, SNR, IGAC y ANT) en la implementación del crédito, precisando el rol específico que cumple el IGAC dentro del esquema de ejecución.
29. Informe el cronograma de ejecución previsto para los recursos asignados al IGAC, indicando si se han presentado modificaciones, rezagos o ajustes frente a la planeación inicial, así como las razones que los motivaron.
30. Señale las principales dificultades, riesgos o cuellos de botella que se han presentado en la ejecución de los recursos del crédito por parte del IGAC, así como las recomendaciones, observaciones o alertas emitidas por el BIRF, y las acciones adoptadas para atenderlas.

CUESTIONARIO MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

1. Sírvase informar cuál es la evaluación del Ministerio de Agricultura sobre el impacto que han tenido los incrementos de los avalúos catastrales en el sector agropecuario, especialmente en pequeños y medianos productores rurales
2. ¿Considera el Ministerio que los incrementos de avalúos catastrales registrados en algunos municipios —incluso superiores al 300.000%— guardan relación con la rentabilidad real de las actividades agropecuarias en dichos territorios?
3. Sírvase indicar qué efectos pueden generar estos incrementos en:
 - La permanencia de los campesinos en el campo
 - La productividad agropecuaria
 - El acceso y uso de la tierra
4. ¿Qué riesgos identifica el Ministerio frente a la sostenibilidad económica del campo colombiano cuando se incrementan de manera abrupta los costos asociados a la propiedad rural, derivados del avalúo catastral?

5. Sírvase informar si el Ministerio ha advertido al Gobierno Nacional sobre los posibles efectos de estos incrementos en la seguridad alimentaria y en la estabilidad del sector rural, y en caso afirmativo, cuáles han sido dichas advertencias.

