**INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI**

**METODOLOGÍA PARA LA ACTUALIZACIÓN MASIVA DE VALORES CATASTRALES REZAGADOS EN LAS ZONAS RURALES, QUE PERMITAN POR UNA SOLA VEZ REALIZAR EL AJUSTE AUTOMÁTICO AL QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY 2294 DE 2023**

Contenido

[Introducción 1](#_Toc181914575)

[1. Predios a los que aplica la metodología y su identificación catastral 2](#_Toc181914576)

[2. Metodología para establecer el ajuste de los valores catastrales en zonas rurales 2](#_Toc181914577)

[2.1 Alcance de lo ordenado en el artículo 49 de la ley 2294 de 2023 3](#_Toc181914578)

[2.2. Definición e identificación del rezago 4](#_Toc181914579)

[2.3. Análisis a partir de la información disponible en los Observatorios Inmobiliarios Catastrales y en entidades públicas y privadas 6](#_Toc181914580)

[2.4. Modelos estadísticos 7](#_Toc181914581)

[2.5. Estimación del valor comercial de acuerdo con los lineamientos del método comparativo o de mercado 8](#_Toc181914582)

[2.6. Aplicación del método de capitalización de ingresos o de rentas 8](#_Toc181914583)

[2.7. Aplicación de las finalidades de equidad, reducción de la distorsión de los avalúos y mejoramiento de la planificación del territorio 11](#_Toc181914584)

[2.8. Análisis integrado de los diferentes resultados y definición de los porcentajes de ajuste del valor comercial 13](#_Toc181914585)

[3. Aplicación del porcentaje sobre el valor comercial para determinar el valor catastral 13](#_Toc181914586)

# Introducción

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Colombia Potencia Mundial de la Vida", expedido para el periodo 2022-2026, se subraya la importancia del ordenamiento territorial en varias dimensiones: resolución de conflictos socioambientales, adaptación al cambio climático, mejora en la planeación, protección del agua y de los ecosistemas, transformación productiva y fortalecimiento de la gestión financiera municipal. De manera complementaria, la reforma rural integral juega un papel fundamental en relación con los propósitos de mejorar las condiciones de vida y la productividad en el campo, fomentar la producción de alimentos y democratizar la tierra.

El catastro multipropósito es una herramienta para apoyar el logro de estos objetivos, ya que proporciona información integral para las políticas públicas relacionadas con el ordenamiento territorial y en general, para una gestión pública y privada informada.

Además, en el PND se plantea el mejoramiento de la tributación rural como una estrategia esencial, en conjunto con los programas de adquisición de tierras y apoyo a la economía campesina. En desarrollo de las bases del PND, la Ley 2294 de 2023, en su artículo 49, establece un ajuste automático, por una sola vez, de los valores s catastrales con el fin de corregir distorsiones económicas, inequidades en la carga tributaria y mejorar la planificación del territorio.

En cumplimiento del mencionado artículo, este documento constituye el Anexo Técnico, que hace parte integral de la Resolución IGAC, por medio del cual se adopta la metodología para la actualización masiva de valores catastrales rezagados en las zonas rurales, permitiendo realizar el ajuste automático al que se refiere el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023.

# Predios a los que aplica la metodología y su identificación catastral

De acuerdo con el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, se aplicará un ajuste automático de los valores catastrales de todos los predios del país que no hayan sido objeto de formación o actualización catastral durante los cinco (5) años previos al 19 de mayo de 2023, fecha de expedición de la mencionada ley.

Tampoco aplicará a los predios con procesos en curso de formación o actualización catastral iniciados antes del 19 de mayo de 2023, ni a aquellos que se hayan iniciado posteriormente, hayan o no concluido a la fecha de entrada en vigencia de la resolución.

Este Anexo Técnico contiene la metodología para determinar el ajuste automático que permita reducir el rezago de los valores catastrales de los predios rurales, diferentes a los de centros poblados y a aquellos localizados en suelo suburbano según la denominación de las normas de ordenamiento territorial o rurales con comportamiento urbano, en términos catastrales. Posteriormente, se determinará la metodología para el ajuste de los valores catastrales de dichos predios y de los predios urbanos.

Dentro de la estructura de la codificación catastral (NPN-Número Predial Nacional), las zonas se definen a partir del dígito 6 y 7 de la siguiente manera:

1. Rural
2. Urbano
3. 99 - Otros núcleos – corregimientos municipales.

# Metodología para establecer el ajuste automático de los valores catastrales rezagados en zonas rurales

Se utilizará el conjunto de la información disponible, con un enfoque de catastro multipropósito, en función de lo establecido en el PND 2022-2026. Este enfoque se dirige a la integración y análisis de datos provenientes de diversas fuentes y actores, a través de observatorios inmobiliarios u otros mecanismos, para gestionar y producir información que permita un análisis integral de las dinámicas territoriales y enriquecer la definición del componente económico del catastro.

## Alcance de lo ordenado en el artículo 49 de la ley 2294 de 2023

La metodología tiene en cuenta los elementos contenidos en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, que son los siguientes:

* Actualización masiva
* Ajuste automático
* Valores rezagados
* Avalúos catastrales

El carácter masivo de un proceso de gestión catastral hace referencia a un conjunto de estrategias y actividades dirigidas a obtener la información para identificar las características físicas, jurídicas y económicas de los predios en una jurisdicción o zona determinada, teniendo en cuenta sus condiciones generales, sin entrar en un análisis particular de cada predio. En el caso del ajuste automático previamente mencionado, este estará relacionado con la información económica, que corresponde al valor o avalúo catastral del inmueble[[1]](#footnote-2). Por consiguiente, se trata, esencialmente, de realizar una investigación general de los distintos factores que inciden en la definición de los precios del suelo.

En la Resolución IGAC 1040 de 2023, “Por medio de la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito”, en particular en el artículo 4.21, referido a las características comunes de los procesos de formación y de actualización catastral, se define “masividad” como el proceso que cubre la totalidad de los predios de un territorio objetivo, a través de un barrido predial masivo, sin importar el método o combinación de métodos utilizados para la intervención y recolección de la información catastral de los predios respecto a los cuales se han identificado cambios y/o inconsistencias.

El alcance de los términos “actualización” y “ajuste automático” se precisa de manera conjunta para aclarar que lo ordenado por el artículo 49 de la ley 2294 de 2023 no corresponde al término de “actualización” en el sentido del proceso de gestión catastral, que según el artículo 4.2.3 de la resolución IGAC 1040 de 2023, se entiende como un proceso obligatorio que debe realizarse de manera periódica y sistemática, atendiendo la dinámica inmobiliaria y de mercado en los territorios objetivo, así como a los criterios, directrices y/o lineamientos establecidos por el IGAC.

El proceso habitual de actualización catastral, que se acaba de describir, se enfoca en identificar, verificar, incorporar y/o corregir datos que reflejen cambios o inconsistencias en la información catastral de los predios en un territorio objetivo, en relación con la realidad de sus características físicas, jurídicas y económicas. En contraste, el término “actualización” contenido en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 se refiere exclusivamente, como ya se indicó, al ajuste de los valores catastrales para contrarrestar la distorsión de la realidad económica, corregir inequidades en la carga tributaria y mejorar la planificación territorial. En principio, el ajuste puede entenderse como un incremento en los valores catastrales, aunque en algunos casos podrá consistir en mantener los mismos valores una vez aplicadas las metodologías que se describen a continuación, en razón de las reglamentaciones de los usos del suelo, de las dinámicas de mercado y de las condiciones socio-económicas relacionadas con determinados sistemas productivos, entre otros aspectos.

El avalúo catastral[[2]](#footnote-3) se define en el Decreto 1170 de 2015 como el valor de un predio resultante de un ejercicio técnico que, en ningún caso, podrá ser inferior al 60% del valor comercial ni superar dicho valor. Por tanto, el valor comercial es esencial para definir el valor catastral, y dicho valor se define en el mismo Decreto como el precio más probable por el cual un inmueble se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien. Esta definición es concordante con lo dispuesto en el literal c) del artículo2.2.2.2.1.del mismo Decreto, que establece que el avalúo catastral debe guardar relación con los valores de mercado.

## 2.2. Definición e identificación del rezago

El rezago se relaciona con la falta de implementación de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 14 de 1983, reiterado en el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011, que establece la obligación de las autoridades catastrales de formar o actualizar los catastros en periodos de 5 años.

Como consecuencia, se ha producido una brecha entre los valores comerciales y los que equivalen a las bases gravables del impuesto predial. Es importante tener en cuenta que la información disponible en el Sistema Nacional Catastral, para el caso del IGAC como gestor catastral como para los gestores a los que esta entidad ha transferido sus bases de datos, solo contiene el valor catastral actual, sin diferenciar los valores comerciales que sirvieron de base para su determinación. Por tanto, los valores catastrales vigentes son el resultado de aplicar porcentajes que van del 60 al 100%, o incluso menores en algunos casos, según la decisión de cada autoridad municipal, de acuerdo con las normas vigentes sobre avalúos catastrales al momento de la última actualización. Estos porcentajes se aplican a valores comerciales de diversos años de vigencia, sometidos a actualizaciones monetarias diferenciadas.

En cualquier caso, el rezago se refiere a un desfase que puede definirse tanto en términos de tiempo como en la magnitud de las brechas respecto a los valores comerciales, como se señala en la Memoria Justificativa. Dichas brechas también generan inequidades entre propietarios.

2.3. Estimación de los valores comerciales

El ejercicio técnico que se llevará a cabo no tiene como objetivo determinar valores comerciales mediante métodos masivos, siguiendo los parámetros de los avalúos en sentido estricto. Esta actividad corresponde al proceso de la gestión catastral de actualización. La metodología aquí establecida, en desarrollo del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, tiene como fin reducir un rezago mediante un análisis integral de la información disponible y la combinación de diversas actividades y análisis.

Para la estimación de los valores comerciales, se tendrá en cuenta, de manera conjunta, la información indicada más y las metodologías descritas a continuación.

1. La aplicación de modelos estadísticos basados en la información disponible en los Observatorios Inmobiliarios Catastrales.
2. Los lineamientos del método comparativo o de mercado, siempre que existan transacciones recientes, considerándose como tales aquellas realizadas en los cinco (5) años previos al análisis en la respectiva zona.
3. Los lineamientos del método de capitalización de ingresos o de renta.

Cada gestor catastral definirá las zonas homogéneas geoeconómicas para las cuales estimarán los valores comerciales.

Aunque el Decreto 1170de 2015, en su artículo2.2.2.1.1 sobre Definiciones, establece que para la determinación del avalúo catastral “…no será necesario calcular de manera separada el valor del suelo y el de la construcción”, en ciertos casos, de acuerdo con la información disponible y dada la naturaleza masiva del ajuste automático, se podrá estimar el valor comercial solo para los terrenos. Los gestores catastrales que cuenten con la capacidad técnica incluirán también el ajuste al valor de las construcciones, aplicando los métodos previamente señalados.

Pasos a seguir:

1. Identificación de dinámicas de mercado en la respectiva zona, con base en la información disponible en los Observatorios Inmobiliarios Catastrales, particularmente aquella que provenga de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.
2. Esta identificación permitirá determinar la prioridad que se dará al método comparativo o de mercado, al método de capitalización de rentas o ingresos, o a los modelos estadísticos.
3. Con la información disponible en los Observatorios, se aplicarán modelos estadísticos.
4. Recolección de información sobre transacciones y sus precios, complementada con ofertas. De forma excepcional, se podrán realizar consultas a gremios inmobiliarios para obtener información sobre avalúos realizados en los últimos cinco (5) años, que, en cualquier caso, no podrán ser determinantes para establecer los valores de los predios. También será posible aplicar métodos declarativos y colaborativos, definidos en el Anexo 1 de la Resolución IGAC 1040 de 2023.

El análisis de esta información, siguiendo los lineamientos del método comparativo o de mercado, se aplicará en particular en zonas con dinámicas del mercado. De no ser así, la información se considerará de contexto o complementaria.

1. En zonas donde no existan dinámicas de mercado, se priorizarán los resultados obtenidos mediante el método de capitalización de rentas o ingresos y/o de los modelos estadísticos.
2. Análisis integral de la información obtenida para determinar el valor comercial que mejor se ajuste a la definición legal mencionada, según lo indicado en el punto 2.8.

Cada gestor catastral deberá definir las instancias internas responsables de los procesos de control de calidad, evaluación y revisión de resultados en distintas zonas y municipios, en cumplimiento del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023. Esta disposición busca corregir inequidades tributarias, distorsiones económicas y mejorar la planificación del territorio .

## 2.3. Análisis a partir de la información disponible en los Observatorios Inmobiliarios Catastrales y en entidades públicas y privadas

En términos conceptuales, los observatorios inmobiliarios se consideran una herramienta para consolidar información que facilite el conocimiento, seguimiento y análisis de la dinámica inmobiliaria, las tendencias, la estructura y las características del mercado inmobiliario, así como la incidencia de las políticas públicas.

En el glosario de la Resolución IGAC 1040 de 2023, el Observatorio Inmobiliario Catastral se define como un instrumento para la identificación, gestión, estandarización, integración, análisis y síntesis de información que contribuya a la comprensión, monitoreo, generación y divulgación de conocimiento sobre las dinámicas del mercado inmobiliario. Esto permite una mejor toma decisiones, especialmente aquellas orientadas al mejoramiento del servicio público catastral y la generación de políticas públicas territoriales.

Los gestores catastrales que hayan implementado observatorios inmobiliarios utilizarán la información disponible como contexto para estimar el valor comercial o aplicar modelos estadísticos. El Observatorio Inmobiliario del IGAC pondrá a disposición de los demás gestores la información con la que cuente, para que sea utilizada en la definición del ajuste automático ordenado por el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023.

Además, se considerará la información física y socioeconómica de contexto, producida por el IGAC y entidades del sector rural, relevante para la estimación del valor comercial. Esto incluye información sobre zonas clasificadas según su aptitud agrológica y áreas homogéneas de tierra, las cuales presentan características o cualidades similares en cuanto a clima, relieve, material litológico superficial o depósitos superficiales, y las características internas de los suelos. Estas condiciones reflejan la capacidad productiva de las tierras, expresada en un valor numérico denominado Valor Potencial (VP).

En cuanto a la información económica, los principales datos obtenidos de los observatorios inmobiliarios incluyen transacciones inscritas en el registro público de la propiedad (Superintendencia de Notariado y Registro), avalúos comerciales de entidades públicas y privadas, anuncios en portales inmobiliarios y datos de ofertas recolectadas en campo. Esta información es relevante, en primer lugar, para determinar si existe una dinámica inmobiliaria en la zona respectiva o en zonas comparables, lo que permitiría aplicar el método comparativo o de mercado. También se utilizará para realizar comparaciones entre las diferentes zonas del municipio y de la región.

## 2.4. Modelos estadísticos

Los modelos estadísticos son representaciones matemáticas construidas a partir de datos reales de entrenamiento, con el objetivo de predecir el valor del terreno en función de variables explicativas relacionadas con condiciones físicas, socioeconómicas y del entorno. Estas variables pueden incluir factores como el área del terreno, el valor potencial, las condiciones agrológicas, la disponibilidad de agua, la pendiente y la ubicación, entre otros. La base de entrenamiento se compone de datos de transacciones, avalúos comerciales y ofertas.

Entre las técnicas utilizadas se encuentran los modelos lineales generalizados (MLG), los modelos aditivos generalizados (MAG), los modelos aditivos generalizados para localización, escala y forma (GAMLSS por sus siglas en inglés), y técnicas de aprendizaje automático (Machine Learning) como Random Forest o XGBoost.

Para estimar el valor del terreno, se integran y combinan en una única tabla datos diversos, como los registros catastrales, las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas vigentes, indicadores socioeconómicos de los municipios, y capas geográficas producidas por el IGAC y otras entidades. Estas capas incluyen: Áreas Homogéneas de Tierra, vocación de uso del suelo, uso principal del suelo, clases agrológicas, Corine Land Cover, áreas protegidas, Parques Nacionales Naturales y resguardos indígenas.

Cada gestor catastral definirá y justificará sus propios modelos, teniendo en cuenta que los modelos de regresión tradicionales asumen una relación lineal entre la variable dependiente y las variables independientes. Para capturar relaciones no lineales y flexibilizar los supuestos teóricos de los modelos convencionales, se pueden considerar variantes como las siguientes:

* Red neuronal de una sola capa,
* Árboles potenciados,
* Bosque aleatorio,
* Conjuntos de árboles de decisión,
* Árboles de decisión,
* K-vecinos más cercanos,
* Máquinas de soporte vectorial con bases de funciones polinómicas y con funciones de bases radiales,
* Splines de regresión adaptativa multivariada (MARS),
* Modelos aditivos generalizados.

## 2.5. Estimación del valor comercial de acuerdo con los lineamientos del método comparativo o de mercado

La metodología busca establecer el valor comercial de un terreno mediante el análisis de transacciones recientes y ofertas de bienes comparables. Los terrenos deben presentar condiciones de mercado, localización y características físicas similares, como capacidad agrológica, disponibilidad de agua, accesibilidad, topografía, clima y tipos de cultivo.

Aunque las normas vigentes no definen con precisión el alcance del término “recientes”, para efectos de esta metodología, se considerarán transacciones realizadas en los cinco (5) años previos a la recolección de la información.

Cada gestor catastral será responsable de depurar y analizar los datos obtenidos-gestionados. Si se encuentran transacciones de los últimos cinco (5) años y se dispone de precios de oferta y demanda, estos datos podrán ser tenidos como determinantes de la investigación económica. De lo contrario, las ofertas se tomarán como información complementaria a los resultados obtenidos mediante la metodología de capitalización de ingresos o de rentas y los modelos estadísticos. Se podrán realizar visitas de campo para verificar las dinámicas de mercado y recoger datos de ofertas, además de emplear métodos indirectos de recolección de información, así como métodos declarativos y colaborativos.

De conformidad con la Resolución IGAC 620 de 2008, los datos obtenidos de consultas a expertos o encuestas serán considerados un apoyo al proceso de estimación del valor comercial, pero no serán determinantes en dicha estimación.

En todo caso, se atenderá la normativa urbanística vigente. En zonas donde las normas urbanísticas municipales limiten el uso del suelo a fines agropecuarios, conforme con el artículo 9º de la Ley 101 de 1993 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero), solo se tendrá en cuenta la capacidad productiva y la rentabilidad de los predios. Esto se refiere a los ingresos obtenidos por arrendamientos o por el aprovechamiento agrícola o forestal de los terrenos. No se considerarán factores de valorización ni expectativas derivadas de desarrollos industriales, turísticos o procesos de expansión urbana.

## 2.6. Aplicación del método de capitalización de ingresos o de rentas

Esta metodología permite estimar el valor comercial de un terreno a partir de las rentas o ingresos agropecuarios que se pueden obtener de él o de inmuebles semejantes en cuanto a características físicas, aptitud productiva, valor potencial, condiciones climáticas, uso y localización.

El valor comercial también se puede calcular en función de los ingresos probables derivados del ciclo productivo de los terrenos, basándose en una investigación de mercado específica de la zona o municipio y sus productos potenciales. Para ello, se considerarán los ingresos probables del ciclo productivo de los terrenos y se realizarán estudios específicos sobre los productos que cultivan en la zona o municipio, tomando como referencia la información disponible sobre las áreas sembradas.

Se utilizarán bases de datos como el Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario (SIPSA), las Evaluaciones Agropecuarias Municipales (EVA), Cuentas Nacionales del DANE, estadísticas del IGAC, la Encuesta Nacional Agropecuaria, el Censo Nacional Agropecuario e información proporcionada por los gremios del sector. Además, los gestores catastrales podrán desarrollar sus propios sistemas para identificar la estructura de costos de cada cultivo y los parámetros de productividad.

Las operaciones para definir el valor comercial mediante esta metodología incluirán los siguientes pasos:

Caracterización productiva: Definir los cultivos predominantes en cada municipio[[3]](#footnote-4).

Estimación de rendimientos: Determinar la producción en toneladas por hectárea, usando las capas de aptitud de la tierra[[4]](#footnote-5) del Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA) de la UPRA, las Áreas Homogéneas de Tierra definidas por el IGAC y las Encuestas Agropecuarias Municipales (EVA).

Cálculo de costos: Utilizar la información sobre estructuras de costos normalizados, generada por el grupo de Agrología IGAC, así como las series de costos reportadas por SIPSA–DANE. Se podrán considerar factores como la distancia a centrales minoristas y la asignación de costos de cada actividad, con información del SIPSA y variaciones de costos por escenario en función de las áreas homogéneas de tierra, capas de aptitud e índice climático de humedad[[5]](#footnote-6).

Identificación de precios: Usar series de precios mayoristas del SIPSA–DANE, series de la Red de Información y Comunicación del Sector Agropecuario Colombiano y datos de los gremios del sector. Se considerará el centro de acopio más cercano, el Registro Nacional de Despacho de Carga y las capas de vías y velocidades para calcular los costos de transporte desde el predio hasta el centro poblado y desde allí a la central mayorista más cercana.

1. Valor del terreno: Se puede obtener dividiendo un porcentaje de la utilidad bruta entre la tasa de interés o de capitalización, basado en estimaciones masivas. Los porcentajes de la utilidad bruta pueden variar según tipo de cultivo, estableciéndose en un 50% de la utilidad anual para cultivos transitorios y un 25% para cultivos permanentes, donde es necesario traer a valor presente la suma de los ingresos probables generados durante el ciclo productivo, utilizando la información actual e histórica disponible para cada actividad agropecuaria.

Se considerarán cultivos predominantes aquellos que representen aproximadamente el 80% del área sembrada del municipio. Para cada uno de estos cultivos, se elaborarán fichas técnicas que contengan la estructura de costos normalizada del municipio, en su mayoría basadas en información del SIPSA. Si no se dispone de información específica del municipio, se utilizará la del municipio más cercano o, en su defecto, el promedio nacional.

En el uso agropecuario, se trabaja con dos clasificaciones o categorías generales: el uso agrícola, que incluye cultivos transitorios y permanentes, y el uso pecuario, que abarca tanto especies menores como mayores. Una vez identificados los productos agropecuarios más relevantes en el uso actual del suelo, se procede a estimar la renta agropecuaria y la renta atribuible a la tierra, con base en los ingresos y costos estimados para cada actividad en los diferentes municipios o regiones del país.

Para la actividad pecuaria de ganadería bovina, la renta se puede calcular según los distintos sistemas de producción: cría y levante, ceba, doble propósito y lechería especializada, aplicados a tres pisos térmicos. En estos casos, se recogen las costumbres o prácticas productivas donde el dueño de la tierra participa con un 50% de los ingresos obtenidos a través del modelo de asociatividad conocido como “al aumento”. Estos ingresos, aunque asignados al dueño de la tierra, no se consideran utilidad bruta, ya que este incurre en algunos gastos de mantenimiento de potreros. Se estima que la participación de la tierra en el ingreso agropecuario es del 30%, mientras que 20 puntos porcentuales restados se asumen como costos de mantenimiento. Este método de cálculo de la renta de la tierra se aplica a los sistemas de cría y levante, ceba y doble propósito*.*

La utilidad bruta se distribuye entre el dueño de la tierra y el inversionista, según el tipo de cultivo y sistema de producción ganadera, y se determina con base en la productividad, ventas y costos del cultivo o producción presente en la zona. Es importante diferenciar entre cultivos tecnificados y aquellos de producción tradicional o campesina, según lo detallado más adelante.

La participación de la renta de la tierra en la utilidad se establece para cada actividad o cultivo, separando el potencial alquiler del suelo o el aporte en tierra, del beneficio empresarial. La utilidad variará según el tipo de cultivo y la inversión en capital.

Es preciso tener en cuenta los conceptos de tasa de interés de capitalización y tasa de descuento. Se debe analizar la capacidad productiva del terreno en el tiempo, las ventas y costos proyectados, la utilidad esperada en un flujo futuro, y determinar una tasa de descuento. La tasa de descuento para las utilidades futuras es diferente según el terreno esté destinado a cultivos transitorios, permanentes o a ganadería y es utilizada para traer valores futuros a valor presente en los avalúos.

En los cultivos transitorios o en la ganadería se puede aplicar una renta perpetua ya que la producción es permanente y se puede determinar una renta o utilidad igual todos los años.

Dado que existen dificultades para obtener el indicador de tasa de descuento, se sugiere utilizar un modelo DTF+X o índice de referencia bancario+X, en el largo plazo, que equivaldría a la tasa de inversión sin riesgo, que corresponde al promedio de tasa de interés de los Certificados de Depósito a Término en los bancos. Por largo plazo se entiende el dato promedio de intereses de CDT en los últimos 5 a 10 años, para evitar la incidencia de coyunturas de inflación.

La X, o puntos adicionales al DTF, equivale a la tasa de riesgo del sector, que depende de los ciclos de precios, que varían según el tipo de cultivo.

En la etapa de prueba para determinar la metodología, el equipo del IGAC aplicó una tasa de descuento del 12% anual, que se utilizó antes de 2020 para muchos cultivos y proyectos de agroindustria nacional. En general, era la más usada en valoración de empresas antes del COVID. Al utilizar esa tasa, en relación con un promedio de tasa de interés de CDT entre 4 y 6% anual, la tasa de riesgo es de alrededor 12%. En los supuestos para el ejercicio de estimación del valor comercial con base en el método de capitalización de ingresos se trabajó con una tasa de descuento del 12%, sobre la base de un interés de CDT alrededor del 5% y una tasa de riesgo, o de expectativa del inversionista, del 7%.

Por su parte, la tasa de capitalización perpetua se estima en 7,3% para 2024.

## 2.7. Aplicación de las finalidades de equidad, reducción de la distorsión de los avalúos y mejoramiento de la planificación del territorio

En concordancia con el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, se aplicarán los principios de equidad y de progresividad, propios del sistema tributario y contemplados en el artículo 363 de la Constitución Política. Según la jurisprudencia constitucional, el principio de equidad implica que el ordenamiento jurídico en materia tributaria no debe imponer obligaciones excesivas ni otorgar beneficios desproporcionados a los contribuyentes.

La equidad tributaria tiene dos dimensiones: 1. la equidad horizontal*,* según la cual el sistema tributario debe tratar de manera idéntica a las personas que tienen la misma capacidad económica antes de tributar, para que mantengan el mismo nivel económico después de pagar sus tributos; y 2. la equidad vertical, que se asocia con la exigencia de progresividad y ordena distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica asuman una mayor cuota de impuestos. Por tanto, la determinación de la base gravable del impuesto predial debe responder al principio de progresividad.

El monto a pagar por impuesto predial está definido por el valor catastral, las tarifas fijadas por las autoridades municipales y los topes de crecimiento anual, cada uno de los cuales puede incorporar objetivos de progresividad. No obstante, la determinación del valor catastral debe, en sí misma, observar los principios y criterios de equidad y progresividad.

En consecuencia, se entiende que el ajuste automático al que se refiere el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 debe impactar en mayor proporción a los contribuyentes con mayor riqueza y capacidad de pago.

El ajuste automático tiene como objetivo corregir la inequidad generada por el rezago catastral, que se evidencia en la disparidad entre los predios ubicados en municipios que han cumplido regularmente con la actualización catastral, conforme a lo ordenado por la Ley 14 de 1983, o que han realizado actualizaciones en los últimos cinco (5) años, y aquellos que presentan rezago (en este momento el promedio es de 16 años[[6]](#footnote-7)).

Adicionalmente, es necesario considerar otras características de los predios al evaluar la pertinencia de los incrementos en los valores comerciales. En el suelo rural existen condiciones que requieren una aplicación diferenciada de la metodología descrita. Por ejemplo, se encuentra el suelo de protección, definido en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, que puede estar localizado en suelo rural, urbano o de expansión urbana. El Decreto 1077 de 2015 detalla los componentes del suelo de protección en suelo rural.

Cabe destacar que los bienes de uso público, mencionados en el artículo 63 de la Constitución Política y en el artículo 83 del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, coinciden en muchos casos con el suelo de protección y no están sujetos al impuesto predial, a menos que sean explotados económicamente por particulares. Esta última circunstancia no se puede determinar en el proceso de ajuste automático señalado el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023.

A su vez, existen algunas categorías de manejo de áreas protegidas con regímenes de uso del suelo restrictivos que, en su mayoría, impiden al propietario generar ingresos derivados de los predios, lo cual se traduce en una capacidad adicional de pago del impuesto predial limitada. Por tanto, al aplicar las metodologías contempladas en este documento, ya sea la comparativa o de mercado o la de capitalización de ingresos, se concluiría que no existe un mercado para estos terrenos ni un valor comercial basado en los ingresos que podrían generar.

Uno de los objetivos centrales de las políticas de ordenamiento territorial a largo plazo, y en particular la de Ley 2294 de 2023, es la protección del agua y de los ecosistemas. Por tanto, los predios clasificados como suelo de protección, una vez identificados, no tendrán incremento en los valores catastrales.

Adicionalmente, uno de los objetivos planteados en las bases del PND 2022-2026 es diseñar impuestos a la propiedad rural que contribuyan a fomentar la producción agroalimentaria y el desarrollo de sistemas agrosilvopastoriles, evitando que las presiones especulativas derivadas de la urbanización alejen la producción de alimentos de las ciudades.

Se considerarán, por tanto, las zonas donde se localiza la agricultura campesina, familiar y comunitaria, en línea con los lineamientos estratégicos de política pública contenidos en la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Esta resolución incluye una propuesta de espacialización basada en la metodología Corine Land Cover.

La economía campesina, familiar y comunitaria se define en dicha resolución como “el sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios; organizado y gestionado por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país. Este sistema incluye las distintas formas organizativas y los diferentes medios de vida que emplean las familias y comunidades rurales para satisfacer sus necesidades, generar ingresos, y construir territorios; e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas”.

En relación con este sistema de producción, y en el contexto de los resultados obtenidos mediante la aplicación de la metodología indicada en este documento, se podrán mantener los valores catastrales vigentes.

## 2.8. Análisis integrado de los diferentes resultados y definición de los porcentajes de ajuste del valor comercial

Los datos obtenidos de fuentes secundarias y mediante la aplicación de las metodologías descritas (modelos estadísticos, método comparativo o de mercado y capitalización de ingresos) serán analizados en conjunto en el contexto de las distintas regiones y municipios. Esto permitirá determinar el valor comercial más representativo de cada zona homogénea geoeconómica, de conformidad con la definición técnica y normativa previamente mencionada, que corresponde al precio más probable por el que un predio se transaría en un mercado donde comprador y vendedor actúan libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien.

La instancia designada por cada gestor catastral definirá el valor comercial que será tomado en cuenta para el ajuste automático, asegurando la aplicación de criterios consistentes y equitativos en la valoración de los predios.

# Aplicación del porcentaje sobre el valor comercial para determinar el valor catastral

Determinado el valor comercial para cada zona homogénea geoeconómica (ZHG), se aplicará el 60% para obtener los valores catastrales, considerando que es el porcentaje mínimo que se puede aplicar al valor comercial, de conformidad con lo establecido por el Decreto 1170 de 2015. El porcentaje de incremento para el j-ésimo predio se establecerá de la siguiente manera:

j = 1,…,n, donde n es el número de predios en la ZHG

Las variaciones se pueden agregar a nivel de zona homogénea geoeconómica y determinar a partir de diferentes estadísticos[[7]](#footnote-8) el porcentaje a aplicar, como se indicó previamente. Por ejemplo, en caso de utilizar la media, el incremento para la ZHG i-ésima se podría obtener a partir de la siguiente ecuación.

En consecuencia, el ajuste del avalúo catastral para los predios pertenecientes a una ZHG especifica estará dado por:

En los casos donde los gestores catastrales opten por establecer el nuevo avalúo catastral solo para los terrenos, y en la base catastral esté diferenciado el valor de las construcciones, se podrá aplicar a estar últimas el reajuste autorizado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), con base en el artículo 8 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 6 de la Ley 142 de 1995.

Las administraciones municipales podrán incrementar el porcentaje que se indica en este punto hasta llegar al 100%, según lo establecido por el Decreto 1170 de 2015.

1. Artículo 2.2.2.2.1., literal c) Decreto 1170 de 2015 [↑](#footnote-ref-2)
2. El término adecuado, desde el punto de vista técnico sería valor catastral, porque avalúo consiste en el conjunto de actividades de recolección y análisis de la información para determinar un valor o el informe que recoge la memoria de esas actividades [↑](#footnote-ref-3)
3. Con respecto a la actividad pecuaria se podrán definir valores para todos los municipios así haya evidencia o no de que esta actividad se desarrolle. [↑](#footnote-ref-4)
4. Por aptitud de la tierra se entiende las condiciones y la adaptabilidad de un tipo determinado de tierras para un determinado uso [↑](#footnote-ref-5)
5. Hace referencia a la evapotranspiración potencial [↑](#footnote-ref-6)
6. Se puede revisar la tabla en la Memoria Justificativa [↑](#footnote-ref-7)
7. Se pueden considerar estadísticos como la media, mediana, mínimo o máximo, entre otros. [↑](#footnote-ref-8)