



# **La gestión catastral como mecanismo para aumentar los ingresos de las entidades territoriales por medio del cobro del impuesto predial**

## **Cadastral Management as a Mechanism to Increase the Income of Territorial Entities Through Property Tax Collection**

## **A gestão cadastral como mecanismo de aumentar a renda das entidades territoriais através da cobrança do imposto predial**

ELENA ROCÍO VERÁSTEGUI NIÑO\*

---

\* Abogada; especialista en Derecho Administrativo y Tributario; magíster en Derecho del Estado.  
elenaverastegui@gmail.com / <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-1085-4531>  
DOI: <https://doi.org/10.18601/16926722.n22.07>

## Resumen

La desactualización catastral en el territorio nacional introdujo la política pública del Catastro Multipropósito, que trajo consigo la descentralización de la función catastral y su consecuente configuración en servicio público, ahora prestado por entidades públicas en calidad de gestores y por particulares en condición de operadores, cuya actuación colaborativa contribuye con la recolección de la información predial en sus componentes jurídicos, físicos y económicos. Este último traducido en la determinación del avalúo catastral como base gravable del impuesto predial unificado y que genera que la actividad de actualización aumente el recaudo tributario de los municipios pese a los límites introducidos para mitigar las alzas en este impuesto y con las consecuencias que dicho aumento trae para el sujeto pasivo.

En consecuencia, el presente trabajo tiene por objeto analizar el marco regulatorio de la descentralización del catastro a partir de la introducción de los nuevos responsables de la prestación del servicio público de la gestión catastral, para lo cual se planteará el procedimiento de habilitación como requisito para ser catalogado como gestor, así como los procesos de formación, actualización, conservación y difusión que debe adelantar el prestador del servicio y a partir de estos establecer las consecuencias que tiene la implementación en el impuesto predial unificado, específicamente mirando sus componentes desde un punto de vista catastral, para finalizar concluyendo cómo la actividad del gestor catastral aumenta el pago de este impuesto.

*Palabras clave:* servicio público de la gestión catastral; gestor catastral; procesos catastrales.

## Abstract

The cadastral outdatedness in the national territory introduced the public policy of the Multipurpose Cadastre, which brought about the decentralization of the cadastral function and its consequent configuration as a public service, now provided by public entities as Managers and by individuals as operators, whose collaborative action contributes to the collection of property information in its legal, physical and economic components, the latter translated into the determination of the cadastral appraisal as the taxable base of the Unified Property Tax, and which generates that the activity of updating increases the tax collection of the municipalities. The latter is translated into the determination of the cadastral appraisal as the taxable base of the Unified Property Tax, which generates that the updating activity increases the tax collection of the municipalities despite the limits introduced to mitigate the increases in this tax and with the consequences that such growth brings to the taxpayer.

This paper aims to analyze the regulatory framework of the decentralization of the cadastre from the introduction of the new managers responsible for providing the public service of cadastral management. First, the qualification procedure required to be classified as a manager will be analyzed. Secondly, the cadastral manager will consider the training, updating, conservation, and dissemination processes to be carried out. And from there, establish the consequences that the implementation has on the Unified Real Estate Tax, paying specific attention to its components from the cadastral point of view, to conclude how the activity of the cadastral manager increases the payment of this tax.

*Keywords:* Public Service of cadastral management; Cadastral Manager; cadastral processes.

### **Resumo**

A obsolescência cadastral no território nacional introduziu a política pública do Cadastro Multifinalitário, que trouxe consigo a descentralização da função cadastral e sua consequente configuração no serviço público, agora prestado por entidades públicas como Gestores e por particulares como operadores, cuja colaboração no desempenho contribui para a recolha de informação predial nas suas componentes jurídica, física e económica, esta última traduzida na determinação da avaliação cadastral como base tributável do Imposto Predial Unificado e que gera a atividade de atualização para aumentar a arrecadação tributária dos municípios apesar de os limites introduzidos para mitigar os aumentos deste imposto e com as consequências que esse aumento traz para o contribuinte.

Consequentemente, o objetivo deste trabalho é analisar o marco regulatório da descentralização do cadastro a partir da introdução do novo responsável pela prestação do serviço público de gestão cadastral, para o qual o procedimento de autorização será considerado como requisito a ser catalogado como gestor, bem como os processos de capacitação, atualização, conservação e divulgação que o prestador de serviço deve realizar e, com base neles, estabelecer as consequências da implantação do Imposto Predial Unificado, olhando especificamente seus componentes de um ponto de vista cadastral para concluir como a atividade do gestor cadastral aumenta o pagamento deste imposto.

*Palavras-chave:* Serviço Público de gestão cadastral; Gerente Cadastral; processos cadastrais.

## Introducción

La función catastral en su inicio se encontraba centralizada en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), en los catastros descentralizados de Medellín, Bogotá, Cali y Antioquía, así como en el delegado de Barranquilla. Básicamente, el IGAC actualizaba toda la información catastral en aquellas jurisdicciones que no eran de competencia de los otros catastros, lo que generó la desactualización del territorio nacional.

Dicha desactualización hizo que desde el Gobierno nacional se implementaran políticas que contrarrestaran los efectos negativos de la desactualización catastral y con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se introdujo la figura del *catastro multipropósito*, cuyo objetivo era apreciar todos los componentes del catastro de forma integral, para que desde la información que este genera se implementaran acciones de formalización y restitución de tierras, así como de ordenamiento territorial en beneficio de las administraciones locales.

Uno de los puntos para la implementación del catastro multipropósitos consistió en la descentralización de la función catastral, la cual se erigió como servicio público lo que permitió el ingreso de nuevos actores que coadyuvaran con la actualización catastral del país, dando paso a la habilitación de las entidades públicas del orden nacional y territorial, así como a los esquemas asociativos de entidades territoriales como gestores catastrales.

El IGAC se convierte en gestor por excepción y se le reconoce como máxima autoridad catastral, encargado de la función reguladora y ejecutora en materia de gestión catastral, agrológica, cartográfica, geográfica y geodésica a nivel nacional y se le otorga la competencia de habilitar a los gestores catastrales que cumplan con los requisitos jurídicos, económicos y financieros.

Habilitado el gestor catastral iniciará la prestación del servicio público a través de la implementación de los procesos de formación, actualización y conservación catastral, mediante los cuales incorpora, actualiza y conserva los componentes físicos, jurídicos y económicos de los inmuebles.

El componente económico es el que reviste mayor importancia en términos fiscales, pues con este se obtiene el avalúo catastral del inmueble con el que se establece la base gravable del impuesto predial y, por consiguiente, el valor que deberá pagar el sujeto pasivo una vez aplicada la tarifa correspondiente.

En el presente trabajo se estudiará la descentralización de la función catastral, la habilitación de los gestores catastrales, los procesos de formación, actualización, conservación y difusión catastral, en la primera parte, y, en la segunda, los elementos del impuesto predial unificado, hecho generador, sujeto activo, sujeto pasivo base gravable y tarifa, los cuales se analizarán desde un punto de vista tributario y catastral que identifique la interrelación del servicio público de la gestión catastral entre estos.

Por último, se hará referencia al aumento en el pago del impuesto predial unificado como consecuencia de la gestión catastral realizada por el gestor en aquellos territorios que tuvieron procesos de actualización catastral en los años 2020 y 2021 y cómo se

contrarrestaría dicho incremento por parte del municipio y las acciones que tiene el sujeto pasivo y destinatario del servicio público para discutir los resultados obtenidos por el gestor catastral, respondiendo así a la pregunta de si ¿la habilitación de gestores catastrales para la realización de procesos de formación, actualización y conservación catastral incrementa el recaudo del impuesto predial una vez implementada esta figura?

## **I. Descentralización de la función catastral y habilitación del gestor para la prestación del servicio público de la gestión catastral**

### **A. Descentralización de la función catastral**

La descentralización del catastro se origina como consecuencia de la desactualización de la información catastral que sufría el país, con ocasión de la concentración de competencias en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y en los catastros descentralizados de Medellín, Bogotá, Cali y Antioquía, estos últimos limitados a realizar actividades catastrales en su jurisdicción, mientras que el IGAC intervenía la restante parte del territorio nacional.

Esta situación de desactualización permitió la introducción de la figura del catastro multipropósito, donde la función catastral cobra una mayor relevancia, pues ya no debe verse desde un enfoque enteramente fiscal, es decir, como determinadora de la base gravable del impuesto predial unificado, sino como una política que integra tecnologías de la información, tales como la interoperabilidad de registros de información de la propiedad que permite la implementación de políticas públicas, contribuye con la seguridad jurídica de la propiedad inmueble, mejora la asignación de recursos públicos y propende por el fortalecimiento fiscal de los municipios (Decreto 1170, 2017, art. 2.2.2.1.1).

El catastro multipropósito comenzó su proceso de implementación con la expedición de la Ley 1753 de 2015 correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 “Todos por un nuevo país” y contempló la figura de la delegación de competencias para el ejercicio de los procesos catastrales en las entidades territoriales, esquemas asociativos de entidades territoriales, áreas metropolitanas, conglomerados urbanos o autoridades regionales (Ley 1753, 2015, art.180), instituyéndose esta figura como el antecedente de la habilitación.

El Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla fue el único ente territorial que suscribiera un Convenio Interadministrativo de Delegación–Convenio n.º 4692 del 16 de septiembre 2016, sumándose a las entidades que ejercían la función catastral.

Con la expedición del documento CONPES 3951 de 2016 se recomendó la definición de los criterios para desarrollar el Programa de Delegación de Competencias, recogidos posteriormente en la Resolución 341 de 2017 expedida por el IGAC mediante la cual reguló los procedimientos de solicitud y trámite para el ejercicio de la función catastral.

En el año 2018 el documento CONPES 3951 identificó como debilidad institucional que la gestión catastral estuviera a cargo de forma de exclusiva por el IGAC, los catastros

descentralizados y delegados y planteó la habilitación para que diversos actores en condiciones de competencia ejercieran la función catastral.

Con el documento CONPES 3958 de 2019 se introducen dos líneas relacionadas con la descentralización de la función catastral, una consistente en el fortalecimiento del IGAC como autoridad catastral y ejecutor de última instancia y otra permite que la función sea ejercida por entidades públicas tanto del orden nacional como territorial y por operadores privados.

Lo expuesto en los documentos CONPES fue recogido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad—Ley 1955 de 2019, con el que se descentraliza la función catastral en su totalidad, se eleva a la categoría de servicio público pudiendo ser prestado por el Estado a través de sus entidades y por particulares para la ejecución de actividades operativas (Ley 1955 de 2019, artículo 79-82).

Los nuevos actores del servicio público de la gestión catastral según lo dispuesto en la Ley 1955 de 2019<sup>11</sup>, son:

1. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi: con una función tripartita de máxima autoridad catastral y, por lo tanto, acreedor de la función reguladora en materia catastral, cartográfica, geográfica y agrológica, prestador por excepción del servicio público de la gestión catastral en aquellas partes del territorio que no cuenten con gestor catastral y habilitador del gestor catastral.
2. Los gestores catastrales: son los ejecutores del servicio público de la gestión catastral y ejecutan los procesos de formación, actualización, conservación y difusión. Se consideran como tales a las entidades públicas del orden nacional o territorial, a los esquemas asociativos de entidades territoriales, a los catastros descentralizados y delegados y a la Agencia Nacional de Tierras.
3. Los operadores catastrales: realizan las actividades operativas de los procesos catastrales mediante contrato suscrito con el gestor. Para ser operador catastral se requiere cumplir con requisitos de tipo jurídico: ser persona jurídica de derecho público o privado y acreditar en su objeto social la realización de actividades que sirven de insumo para adelantar los procesos catastrales. De tipo técnico: requiere que se cuente con personal calificado y de tipo financiero: alusivos a la verificación de capacidad económica (Decreto 1170, 2015, art. 2.2.2.5.11).

La introducción del gestor claramente descentraliza la función catastral, la cual queda en manos de las entidades del orden nacional, las entidades territoriales y los esquemas asociativos, quienes prestarán el servicio público en el territorio para el cual fueron habilitados y, así mismo, podrán ser contratados por los municipios no habilitados para ejercer la función, lo que se traduce en un nuevo ingreso para sus actores.

---

1 Reglamentada en sus artículos 79, 80, 81 y 82 mediante el Decreto 1983 de 2020 y 148 de 2020 que también adiciona un capítulo y modifica el título 2 de la parte 2 del libro 2 del Decreto número 1170 de 2015 y por el Decreto 148 de 2020.

Conviene ahora referirnos al proceso de habilitación del gestor catastral y a los requisitos que debe cumplir la entidad solicitante y que debe verificar el IGAC en el marco de sus competencias.

### **B. *Habilitación de los gestores catastrales***

El proceso de habilitación de los gestores catastrales está regulado por el Decreto 1893 de 2020, este es un proceso especial mediante el cual el IGAC verifica el cumplimiento de condiciones jurídicas, económicas, técnicas y financieras que permitan la óptima prestación del servicio público de la gestión catastral.

El procedimiento inicia con la presentación de la solicitud ante el IGAC por parte de la entidad pública del orden nacional, territorial o esquema asociativo de entidad territorial, donde se manifestó la intención de la entidad de habilitarse como gestor catastral. El desarrollo de este procedimiento es normativo en la medida que el IGAC no ha expedido reglamentación alguna que lo unifique o que permita establecer la documentación que deberá anexar quien pretende postularse como gestor catastral, las condiciones objeto de verificación son las siguientes:

1. Condiciones jurídicas: verifican que quien presenta la solicitud es el representante legal de la entidad, por lo que se requerirá que se alleguen los actos que acrediten la representación. Para los Esquemas Asociativos Territoriales se deberá adicionar la ordenanza departamental, acuerdo municipal y distrital, que autoriza al gobernador o alcalde para conformar el Esquema Asociativo Territorial (EAT); el convenio interadministrativo suscrito con las entidades territoriales con el que se conforma el respectivo EAT; los estatutos que regularán la conformación y funcionamiento del EAT y el plan estratégico de mediano plazo que contenga los objetivos, metas y líneas de acción para el cual se conforma el EAT.

Las entidades públicas del orden nacional, además de la representación legal, deberán acreditar que requieren adelantar los procesos catastrales para el desarrollo de su objeto misional (Decreto 1170, 2015, art. 2.2.2.5.2).

2. Condiciones técnicas: se acreditan mediante la presentación de un documento que describa cómo se prestará el servicio público de la gestión catastral y que contenga el plan de trabajo de los doce (12) primeros meses del año y la fecha estimada de inicio de la prestación del servicio.
3. Condiciones económicas y financieras: su cumplimiento deberá ser analizado previamente por la entidad, pues si no se cumple con los indicadores la solicitud será rechazada.

Los municipios evidenciaran que cuentan con un rango de gestión alto o medio en el componente de Gestión de la Medición de Desempeño Municipal (MDM) o con un resultado superior o igual al 60 % en el índice de desempeño fiscal (IDF).

Los departamentos confirmarán tener un resultado superior o igual a 60 puntos en la dimensión de Direccionamiento Estratégico y de Planeación del índice de desempeño institucional (FURAG), o un resultado superior o igual al 70 % en el índice de desempeño fiscal (IDF).

Las EAT comprobarán que el 66 % de los municipios o departamentos que las conforman cumplan con los rangos descritos para su entidad territorial.

Asimismo, se anexará la proyección de ingresos y gastos con los que se asumirá la prestación del servicio enmarcados en el marco fiscal y de gasto a mediano plazo y las fuentes de financiación.

El IGAC a partir de la presentación de la solicitud cuenta con diez (10) días para verificar las condiciones descritas, en este término podrá requerir su complementación. El solicitante tendrá un mes para contestar prorrogable por otro tanto, en caso de guardar silencio, el IGAC decretará el incumplimiento y frente a este acto administrativo procede el recurso de reposición.

Completada la solicitud, el IGAC expedirá el acto de inicio de habilitación y a partir de este contará con quince (15) días para decidir la solicitud de habilitación, contra la cual procede el recurso de reposición que deberá resolverse en (3) meses y respecto del cual opera el silencio negativo.

Se considera que la condición técnica relacionada con las descripciones de cómo se cumplirá el servicio y el plan de trabajo deben ser reguladas por parte del IGAC, pues cada entidad puede considerar que su propuesta es adecuada si no se fijan unos parámetros generales para su cumplimiento.

Habilitado el gestor catastral deberá iniciar la prestación del servicio para el que previamente se surte un proceso de empalme por un término de duración de tres (3) meses. En el proceso de empalme, el IGAC entregará la información catastral del municipio pudiendo afectar el plan de trabajo del propio gestor en la medida de que si la información esta desactualizada o no se cuenta con ninguna, le corresponderá iniciar los procesos de actualización o levantamiento de información; así mismo, es conveniente que cuente con el equipo de trabajo que asumirá la gestión y conteste las solicitudes en trámite no resueltas por el IGAC, quien entrega la información en el estado que se encuentre.

### ***C. Prestación del servicio público de la gestión catastral***

La prestación del servicio público de la gestión catastral se inicia directamente por el gestor mediante la ejecución de los procesos catastrales dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria del acto administrativo de habilitación y finalizado el proceso de empalme o indirectamente por el operador catastral contratado que lo asista en las actividades operativas.

El gestor catastral podrá ser contratado directamente por las entidades territoriales no habilitadas por un periodo no inferior a dos años en el que prestará en forma integral el servicio concertado, lo que implica la entrega de la información mediante el proceso de

empalme y la devolución de esta al gestor del municipio una vez culminado el contrato (Decreto 1170 de 2015, artículos 2.2.2.5.6 y 2.2.2.5.7).

La definición de los procesos catastrales de formación, actualización, conservación y difusión está consignada en el Decreto 1170 de 2015 y su regulación está dada en la Resolución 1149 de 2021 expedida por el IGAC, ambas disposiciones tienen que ser aplicadas por los gestores catastrales en la prestación del servicio público (Decreto 1170 de 2015, artículo 2.2.2.2).

El proceso de formación es el proceso inicial que permite la incorporación de los predios que no reportan ningún tipo de información jurídica, física y económica, entendidas como la identificación de los propietarios, poseedores u ocupantes, la representación de cabidas y construcciones de un predio y la correspondiente a la fijación del avalúo catastral de un predio.

En el proceso de actualización se identifican, incorporan o rectifican los cambios sufridos en el inmueble y se surte en relación con los predios que fueron objeto del proceso de formación catastral, corrigiéndose las fallas que este haya dejado.

Con el proceso de conservación se mantiene vigente en forma permanente la base catastral. Este proceso, al igual que el de actualización y que se implementa con su finalización, permite la incorporación de los cambios que presenta el predio.

Finalmente, el proceso de difusión permite el acceso a la información catastral y a la comunicación de los resultados de los procesos previos; además, es un proceso nuevo acorde con las políticas del catastro multipropósito, pues recoge los insumos a utilizar en la formulación de políticas y planes de desarrollo del territorio.

## **II. Impacto de los procesos catastrales en el impuesto predial unificado**

Los procesos catastrales permiten un conocimiento pleno de la propiedad inmueble por parte de los gestores y de los particulares, quienes deben facilitar su práctica y denunciar los cambios que sufren con el objetivo de mantener vigente la base catastral, los cambios en el aspecto económico pueden generar aumentos en el avalúo catastral que impactan al impuesto predial unificado (IPU) y que se traducen a nivel fiscal en un incremento en el presupuesto de los municipios y distritos, pero para los destinatarios de la prestación del servicio comporta un efecto negativo dado que se incrementa el valor del impuesto a pagar, por lo que es necesario que se tomen medidas correctivas ya sea mediante la aplicación de los límites al Impuestos Predial Unificado o mediante la adopción de exenciones o tratamientos preferenciales.

### ***A. Elementos del impuesto predial unificado desde una perspectiva catastral***

El impuesto predial unificado (IPU) es un impuesto de orden municipal que es administrado, recaudado y controlado por el municipio y es definido por el Consejo de Estado como “un gravamen de tipo real que recae sobre el valor del inmueble sin consideración a

la calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta” (Sentencia, 2014).

Para Camacho Montoya (1997) es un tributo que se fundamenta en el valor del inmueble sin considerar en manera alguna los pasivos que lo afectan, es de carácter real por cuanto graba un elemento de tipo económico sin consideración al elemento personal del sujeto pasivo.

De las definiciones del IPU pueden extraerse sus elementos y la eventual conexidad que puede coexistir con la prestación del servicio público catastral que es lo examinará a continuación.

## 1. SUJETO ACTIVO

Por disposición de la Ley 44 de 1990 los sujetos activos del IPU son los municipios y los distritos que, al ser catalogados como entidades territoriales, pueden habilitarse como gestores para prestar el servicio público de la gestión catastral y efectuar el cobro y la administración de dicho impuesto.

Esta conexidad del sujeto implica una coordinación para que ambas funciones se cumplan con eficiencia. Ahora bien, los departamentos y los Esquemas Asociativos Territoriales no son sujetos activos del IPU, sin embargo, pueden habilitarse como gestores e impulsar con la gestión catastral el recaudo de este impuesto en los municipios y distritos.

El ejercicio y la puesta en marcha de la gestión catastral es asumido por el gestor o por el municipio o distrito que contrate a un habilitado e implica que se incurra en costos susceptibles de presupuestarse por parte de las entidades territoriales y que requieren de análisis para verificar que la inversión que comportan sean objeto de recuperación.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), el IGAC y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) elaboraron el documento denominado *Actualización catastral con enfoque multipropósito*<sup>2</sup> con el que se pretende que aquellas administraciones que requieran adelantar procesos de actualización catastral con enfoque multipropósito formulen, estructuren y establezcan los costos de la gestión catastral y estimen el recaudo a obtener luego de su implementación.

El punto de partida para cuantificar el proceso de formación y actualización es la identificación de la última actualización, partiendo de este hecho o de su inexistencia se verifica el número de predios objeto de intervención y las condiciones en que se encuentran, se determina con que insumos geodésicos, agrológicos y cartográficos se cuenta o si es necesario su levantamiento y a estos se les suman los servicios de la actualización que no son otros que las actividades de participación ciudadana, la elaboración del plan de trabajo, el análisis del mercado inmobiliario, la recolección de la información física jurídica y económica, la consolidación y validación del producto obtenido, el establecimiento del valor

---

2 Véase Catastro multipropósito, guía metodológica. [https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/CatastroMultiproposito/GUIA\\_METODOLOGICA\\_FINAL\\_02\\_03\\_21\\_VF\\_DANE\\_IGAC.pdf](https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/CatastroMultiproposito/GUIA_METODOLOGICA_FINAL_02_03_21_VF_DANE_IGAC.pdf)

catastral, los costos transversales que incluyen viáticos, transporte, equipo humano y tecnológico y sede y finalmente los impuestos que se generen (DNP, DANE y IGAC, 2020).

## 2. SUJETO PASIVO

Los sujetos pasivos del IPU son los propietarios o poseedores de predios (Ley 44 de 1990, arts. 13 y 14.), los fideicomitentes y beneficiarios, el socio gestor en el contrato de cuentas en participación, el representante legal de los consorcios y uniones temporales y los tenedores a título de arrendamiento, uso y usufruto en contratos de concesión de establecimientos mercantiles en aeropuertos o puertos marítimos (Ley 1430 de 2010, art. 54).

En materia catastral y conforme con el elemento jurídico se inscribirá en la base catastral a las personas que acrediten la calidad de propietario y se registrará la presencia de ocupantes o poseedores sin entrar a calificar la naturaleza jurídica del predio. Como censo de bienes es pertinente que se registre a todo aquel que tenga o quien tenga cualquier relación fáctica o jurídica con el predio, si el predio pertenece a la nación o a una entidad territorial se inscribe como ocupante y si se desconoce su propietario o poseedor se registra como vacante.

Los cambios que se generen en los aspectos jurídicos, físicos y económicos se conocen como mutaciones y requieren ser denunciadas tanto por el propietario como el poseedor, pueden darse por la inscripción de compraventas y reconocimientos de posesiones (mutación de primera), por precisión de linderos, englobes y desenglobes (mutación de segunda), incorporación de nuevas construcciones, demoliciones, modificaciones, variaciones de construcción, de uso y de destino económico del suelo (mutación de tercera), reajustes de avalúos, revisiones de avalúos y autoestimaciones (mutaciones de cuarta) y por inscripción de predios, posesiones u ocupaciones no inscritas previamente (mutaciones de quinta) (Resolución 1149 de 2021, art. 15).

El propietario y el poseedor dispone de las rectificaciones y complementaciones de la información catastral para actualizar la información del predio, las rectificaciones se dan en los casos en los que se presenten errores en la inscripción catastral, se requiera la cancelación de un predio doblemente inscrito, precisar con mayor detalle la georreferenciación de un predio, de una construcción o edificación; mientras que la complementación lo que pretende es mantener la integridad de la base catastral incluyendo datos como dirección, estrato, entre otros (Resolución 1149 de 2021, arts. 15 y 18).

## 3. HECHO GENERADOR

El hecho generador del IPU comprende el aspecto material, “consistente en la descripción abstracta del hecho que el contribuyente realiza” (Consejo de Estado Sentencia 23001-23-31-000-2007-00504-01(19035), 25 de Noviembre de 2014), el aspecto espacial que “indica el lugar en el que el contribuyente realiza el hecho, o se encuadra en la situación

descrita en el aspecto material o donde la ley tiene por realizado el hecho” y el aspecto temporal que señala “el momento en que se configura o el momento en que el legislador tiene configurada la descripción del comportamiento”. (Sentencia, 2014).

Para efectos de establecer el aspecto material del hecho generador se deben revisar las disposiciones distritales y municipales. En el Distrito Capital de Bogotá está configurado por la existencia del predio al considerar que es un “gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en el Distrito Capital de Bogotá y se genera por la existencia del predio” (Decreto 352 de 2002, art. 14), en municipios como Pereira el hecho generador, según el Acuerdo 29 de 2015, lo constituye la propiedad o posesión de un bien raíz urbano o rural en cabeza de una persona natural o jurídica dentro del municipio de Pereira.

El Consejo de Estado puso de presente en sentencia del 22 de septiembre de 2016 que el hecho generador del impuesto predial unificado está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor y esto se extrae de la lectura de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990.

En materia catastral el IGAC definió el concepto de *predio* en la Resolución 388 del 13 de abril de 2020 modificada por la Resolución 509 del 1.º de junio de 2020, así:

El predio se define como el inmueble con o sin título registrado, no separado por otro predio, con o sin construcciones y/o edificaciones y vinculado con personas naturales o jurídicas, según su relación de tenencia: propietario, poseedor u ocupante. La gestión catastral comprende los inmuebles privados, fiscales, baldíos, patrimoniales y de uso público.

Para catastro el predio existe pese a su no registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, su no inscripción no impide que se produzca el hecho generador. Se considera como infracción sancionable al servicio público de la gestión catastral la no solicitud de la anotación, modificación (mutación) o rectificación de un predio (Ley 1955 de 2019, art.81), lo que se traduce en la obligación de inscripción.

El aspecto espacial se da con ocasión de la ubicación de un predio en un municipio, para el IGAC la inscripción catastral se realiza de acuerdo con la ubicación del predio y le corresponde al gestor catastral competente del lugar donde se encuentre ubicado el predio (Resolución 1149 de 2021, artículo 15).

El aspecto temporal define el momento de causación y exigibilidad, el IPU se causa el primero (1.º) de enero del respectivo periodo fiscal y se paga en los plazos establecidos por las correspondientes Secretarías de Hacienda. Para el catastro los resultados de los procesos catastrales entrarán en vigor al momento de quedar en firme su inscripción o incorporación en las bases oficiales de los gestores catastrales, pero para efectos fiscales los avalúos catastrales, resultantes de la prestación del servicio público de gestión catastral, entrarán en vigencia a partir del 1.º de enero del año siguiente a aquel en que fueron estimados o calculados.

#### 4. BASE GRAVABLE

La base gravable del impuesto predial es el avalúo catastral o el autoavalúo, cuando este último se establezca en la declaración anual del IPU (Ley 44 de 1990, art. 3).

El avalúo catastral es el valor del predio, resultante de un ejercicio técnico que en ningún caso podrá ser inferior al 60 % del valor comercial o superar el valor de este último (Decreto 1170, 2015, art. 2.2.2.1.1).

Para Acevedo Zapata (2017, p. 221), “el avalúo catastral es el valor de los predios determinados por la autoridad catastral mediante la investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario, y se forma a partir de la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y las edificaciones”.

El gestor tiene la obligación de formar los catastros y actualizarlos cada cinco (5) años (Ley 14 de 1983, art. 5), a través de estos procesos se fija el avalúo catastral, el cual se reajusta anualmente a partir del 1.º de enero de cada año (Ley 44 de 1983, artículo 8), siempre y cuando el predio no haya sido formado o reajustado durante ese año.

Para el año 2022, el Decreto 1981 de 202 fijó el avalúo catastral para los predios urbanos y rurales no formados y formados con vigencia al 1.º de enero de 2021 y anteriores en un tres por ciento (3 %), esta disposición se aplica a todos los municipio y distritos, excepto al Distrito Capital de Bogotá y a los catastros descentralizados que decidan calcular un índice de valoración predial diferencial.

La determinación del avalúo en el curso de los procesos catastrales se surte mediante tres etapas (DNP, DANE, IGAC, 2020).

*Etapas preoperativa:* en esta se analiza la información catastral que tenga el municipio y para ello se acude a fuentes como el DANE que suministra la información del censo y el IGAC que dispone la información catastral, cartográfica, agrológica y geodésica. Se verifica el POT para establecer la clasificación del suelo y los componentes rurales y urbanos, de no existir ningún tipo de información se procederá a su obtención y se procesará y dispondrá como insumo para la elaboración del documento técnico de geografía y caracterización territorial y el documento de diagnóstico y plan de trabajo, en el que se recoge y analiza la dinámica del mercado de bienes.

Para el diagnóstico se consultan las fuentes secundarias como la base registral, instrumentos de ordenamiento territorial, usuarios de servicios públicos, licencias de construcción, nomenclatura, procesos de restitución, inventario de baldíos resguardos indígenas, comunidades negras y grupos étnicos, las liquidaciones de plusvalía y demás documentos que contengan información que se asocie con el predio.

Se realizan dos etapas de socialización: una con el Gobierno local, donde se presenta la apertura del proceso y el plan de trabajo y otra con los líderes comunitarios a quienes se les expone la operación catastral, se recolectan inquietudes y se efectúa retroalimentación.

*Etapas operativa:* se realiza el levantamiento planimétrico de los inmuebles y se realiza la captura de la información conforme con el Modelo LADM\_COL, adoptado mediante la

Resolución Conjunta SNR 4218 IGAC 499 del 28 de mayo de 2020, como estándar para la interoperabilidad de la información del catastro y registro.

El reconecedor predial verifica la información jurídica y física para determinar el valor catastral de los predios, los cuales se socializan en una tercera etapa con la administración municipal para que analice el impacto fiscal y se introduzcan las modificaciones normativas pertinentes.

*Etapas posoperativa:* culmina el proceso mediante la expedición de una resolución en la que se indica la vigencia de la información catastral, se asigna el Número Único Predial (NUPRE), se dispone la información en el Sistema Nacional de Información (SINIC) y se empieza la etapa de mantenimiento de la información.

Finalizadas estas etapas el gestor contará con el avalúo catastral que es el que inscribirá en sus correspondientes bases de datos y que trasladará a las administraciones para el cálculo del IPU.

El autoavalúo es considerado también como base gravable del IPU y en este es el sujeto pasivo quien determina el valor del bien, partiendo del autoavalúo del año anterior y el avalúo catastral, incrementados en la variación porcentual del índice nacional de precios al consumidor en el año calendario inmediatamente anterior (Sentencia 14938, 2006).

En materia catastral se hace referencia a la autoestimación del avalúo catastral, entendido como el derecho que le asiste al propietario o poseedor de presentar antes del 30 de junio de cada año ante el gestor la valoración de su predio que no podrá ser inferior al avalúo catastral vigente.

Se incorpora al 31 de diciembre del año en que se presenta la solicitud y permanecerá hasta tanto se surta otro proceso de actualización que fije un avalúo superior a la autoestimación, se presenten mutaciones de segunda y tercera clase, se acepte una nueva autoestimación con un valor mayor al vigente. (Resolución 1149 de 2021, arts. 39-41).

## 5. TARIFA

La competencia para fijar las tarifas es de los concejos municipales y distritales. La Secretaría Distrital de Hacienda define la tarifa del IPU como la alícuota que se aplica a la base gravable; viene a constituir los porcentajes fijados en la ley y que aplicados a la base gravable determina la cuantía del impuesto (Secretaría de Hacienda, 2005).

Para Acevedo las tarifas prestan dos limitaciones:

De tipo cuantitativo: la tarifa oscila entre el cinco por mil y el dieciséis por mil del respectivo avalúo, salvo lotes urbanizados no edificados o urbanizables no urbanizados en los que la tarifa puede ser hasta del treinta y tres por mil y la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le aplicarán las tarifas que establezca el respectivo concejo municipal o distrital entre el uno por mil y el dieciséis por mil.

De tipo cualitativo: las tarifas deben ser diferenciales y progresivas y para ello se tendrán en cuenta factores como el estrato económico, uso del suelo en el sector urbano, la antigüedad de la formación o actualización del catastro, el rango de área del predio y el avalúo catastral (Ley 1450 de 2011, artículo 23).

Los gestores catastrales dispondrán a las administraciones de impuestos municipales o distritales, el avalúo catastral y las autoestimaciones aceptadas durante la vigencia, para la aplicación de la tarifa y el cálculo del valor a pagar, el cual debe encontrarse dentro los límites de aumento del IPU.

### ***B. Aumento del valor a pagar por IPU como consecuencia de los procesos catastrales***

Como se expuso, la implementación de los procesos catastrales pueden llegar a afectar el avalúo catastral y como consecuencia se multiplica el valor a pagar del IPU, este aumento está regulado en la Ley 44 de 1990 y en la Ley 1955 de 2019, cuya exposición de motivos consignada en el proyecto de Ley 048 del 26 de julio de 2018 de la Cámara de Representantes se centró en definir un límite al “incremento anual del Impuesto predial Unificado para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales”.

Estos límites según el citado proyecto de Ley “harán que esos incrementos sean razonables y guarden una mayor proporcionalidad con la capacidad contributiva de los ciudadanos”, reportando un pago progresivo que se irá acercando al avalúo catastral de la propiedad, mientras que a las administraciones locales les permite incrementos sucesivos y sostenibles de recaudo a largo plazo (Departamento Nacional de Planeación, s. f.).

La Ley 44 de 1990 introdujo una serie de limitaciones al IPU para contrarrestar los aumentos en la base gravable señalando que a partir del año en que entra en aplicación la formación catastral de los predios, el IPU resultante, con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso. Esto no aplica para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados ni para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en este realizada.

La Ley 1995 de 2019, promulgada estando vigente las políticas de habilitación y puesta en marcha del catastro multipropósito, introdujo por cinco (5) años límites al IPU que debe compaginarse con los artículos 4, 6 y 8 de la Ley 44 de 1990, que refieren a las tarifas, límites y ajustes anuales de la base gravable. Estos límites comportan las siguientes condiciones:

- Predios actualizados catastralmente y que hayan pagado según la actualización. En este caso el aumento del impuesto no podrá exceder el resultado del IPC a 31 de diciembre del año anterior al año objeto de liquidación del IPU más ocho puntos adicionales.

- Predios no actualizados catastralmente. El aumento del IPU no podrá exceder del 50 % de la liquidación del año anterior al año objeto de la liquidación del impuesto.
- Viviendas estrato 1 y 2 con avalúo inferior a 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes, el aumento anual del IPU no puede exceder el 100 % del IPC a 31 de diciembre del año anterior al año objeto de liquidación del Impuesto.

Para efectos de la aplicación de estas condiciones un predio se considera actualizado catastralmente, siempre y cuando hubiera sufrido este proceso en los últimos cinco años; adicionalmente, el contribuyente debió realizar el pago del impuesto, si no lo efectuó, y pese a la actualización de su predio, no se le aplicará el respectivo límite de la Ley 1995, sino el límite del artículo 6 de la Ley 44 de 1990, es decir, el doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

Por el contrario, se considera que un predio no ha sido actualizado catastralmente si han transcurrido más de cinco años desde la última actualización. En este caso, el reajuste anual de estos avalúos será el fijado anualmente por el Gobierno nacional para la siguiente vigencia, o por el Distrito Capital de Bogotá sujeto a un régimen especial, o por los catastros descentralizados que decidan calcular un índice de valoración predial diferencial.

Para las viviendas estrato 1 y 2 con avalúo inferior a 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes, la aplicación del límite no está condicionada a si este sufrió o no un proceso de actualización.

Según la *Guía para el uso de la base catastral en la aplicación del artículo 2 de la Ley 1995 de 2019*, publicada por el Departamento Nacional de Planeación<sup>3</sup>, no se aplican los límites consignados en el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019 en los siguientes casos:

- Terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. En este caso, para la liquidación del IPU, se tomará el avalúo catastral.
- Predios que figuran como lotes no construidos o construidos cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en este realizada. La liquidación del IPU tomará como base el avalúo catastral.
- Predios que utilicen como base gravable el autoavalúo para calcular su impuesto predial. La liquidación del IPU tomará como base el correspondiente autoavalúo manteniendo el límite del doble del monto liquidado en el año inmediatamente anterior.
- Predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación inscrita por las autoridades catastrales. La liquidación del IPU tomará como base el correspondiente autoavalúo manteniendo el límite del doble del monto liquidado en el año inmediatamente anterior.
- La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico o que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno o construcción. La liquidación

---

3 Véase DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Kit%20Asociatividad%20Territorial/guia-BaseCatastral.pdf>

del IPU tomará como base el correspondiente autoavalúo, manteniendo el límite del doble del monto liquidado en el año inmediatamente anterior.

- No será afectado el proceso de mantenimiento catastral, esta excepción hace referencia al proceso de conservación catastral que tiene por objeto el mantenimiento permanente de la base catastral.
- Solo aplicable para predios menores de cien hectáreas respecto a inmuebles del sector rural. Si el predio está ubicado en la zona rural no le aplican los límites generales.
- Predios que no han sido objeto de formación catastral. Refiere a los predios que no aparecen en la base catastral, en esos casos el reajuste anual del avalúo catastral lo hará el Gobierno nacional para los predios no formados y, así mismo, se deberá consultar la normativa particular de cada municipio.

Tenemos entonces que la política de catastro multipropósito, junto con las metas de actualización, se encuentra en proceso de implementación, citando el documento CONPES 4066 del 20 de diciembre de 2021, el IGAC reportó con corte al 1.º de enero de 2021 que “existen 17.560.382,69 hectáreas actualizadas catastralmente a nivel nacional, que corresponde al 15,39% del país, que el 36% de la superficie del territorio no cuenta con formación catastral y que el 51,72% del territorio se encuentra desactualizado”.

Como ejemplos de procesos de actualizaciones que se llevaron a cabo en el año 2020 y 2021 tenemos los del Área Metropolitana de Bucaramanga, municipio de Soacha, Área Metropolitana de Barranquilla y el departamento de Cundinamarca, gestores que se habilitaron mediante las Resoluciones 817 del 11 de julio de 2019, 377 del 2 de abril, 602 del 25 de junio, 727 del 12 de agosto de 2019 y que iniciaron la prestación del servicio en el segundo semestre del año 2019 y 2020.

En Barranquilla los procesos de actualización y conservación catastral adelantados por la Gerencia de Gestión Catastral se reportaron las siguientes cifras:

Inclusión de 16 262 nuevos predios para un total de 406 242 predios que conforman la base catastral. Para la vigencia fiscal 2022, el valor catastral de la ciudad es de 62,2 billones de pesos, en relación con el año anterior este valor aumentó en 6,8 billones de pesos que representan un incremento del 10,9%.

La liquidación del impuesto predial en Barranquilla para la vigencia 2022 es de 586 341 millones de pesos, lo que representa un crecimiento de 6,4% con respecto a la vigencia 2021, un aumento de 37 880 millones de pesos.

El 3,7% de los predios disminuyó el valor a pagar, mientras que el 49% de los predios aumentó el valor a pagar máximo hasta un 3%. Asimismo, otro 31,8% de los predios incrementó el valor a pagar entre un 4% y un 10%.

Un 15% de los predios aumentó el valor a pagar entre un 11% y un 30%, mientras que el 0,3% de los predios incrementó el valor a pagar entre 31% y 100%. El valor a pagar aumentó en más del 100% para el 0,2% de los inmuebles de la ciudad (*El Heraldo*, 2022).

En el municipio de Soacha la medición del proceso de actualización catastral que no se llevaba a cabo desde hace más de 12 años arrojó “4 millones de metros cuadrados de

nuevas áreas construidas en la zona urbana pasando de un avalúo catastral de 5 billones a 26 billones de pesos por lo que el recaudo del gravamen subió de 28 millones a más de 100 millones de pesos”, para el alcalde de Soacha el salto tan grande de los avalúos catastrales trajo como consecuencia un mayor pago del impuesto predial (*El Tiempo*, 2021).

En Bucaramanga la Secretaría de Hacienda reportó un aumento del 30 % en el impuesto predial unificado en la vigencia 2022 y expuso que es tiempo de “ponerse en marcha la actualización catastral que había quedado suspendida por una serie de demandas que en un principio dieron como resultado la aplicación de medidas cautelares lo que había congelado los incrementos” (Caracol Radio, 2021).

El Departamento de Cundinamarca se habilitó mediante Resolución 727 del 12 de agosto de 2020, iniciando la prestación del servicio en el mes de noviembre, de acuerdo con lo informado por la Agencia Catastral de Cundinamarca se “efectuará el proceso de actualización catastral en 25 municipios, entre ellos Anapoima, Subachoque, Guatavita y Villeta”. En este último municipio se estima recaudar para el año 2022 “más de 9.317 millones, en comparación con el impuesto recaudado en el 2019 que fue de 5.158 millones de pesos” (Blu Radio, 2021).

Este aumento en el pago del IPU puede ser abordado por las administraciones municipales y distritales mediante la adopción de medidas como alivios o descuentos tributarios que, por lo general, refieren a descuentos por pronto pago o pagos diferidos del impuesto.

Los sujetos pasivos del impuesto predial y destinatarios del servicio público de la gestión catastral como mecanismo a implementar ante el aumento del pago del IPU tendrán el proceso de la revisión del avalúo catastral que podrán iniciar a partir de la fecha en que se inscriba el predio o del acto que haya modificado el avalúo en el catastro, o en su defecto los concejos municipales podrán solicitar al Gobierno nacional el aplazamiento de vigencia y reducción de los índices de ajuste del avalúo catastral, por un periodo hasta de un (1) año, siempre y cuando se presenten condiciones económicas o sociales que afecten a determinados municipios o zonas.

Finalmente, se resalta que la implementación de los resultados de los procesos catastrales no es un tema pacífico, en la medida en que si se afecta la capacidad de pago de los contribuyentes se activarán los mecanismos para contrarrestarlas, es por esto que cobra relevancia las etapas de socialización que se surten en las etapas de implementación donde se debe explicar los resultados obtenidos y coordinar con las administraciones tributarias el impacto que estos generan para que se introduzcan los mecanismo de alivio.

## Conclusiones

La concentración de la función catastral en el IGAC, en los catastros descentralizados de Medellín, Bogotá, Cali y Antioquía y el delegado de Barranquilla generó la desactualización del territorio nacional, siendo necesaria la intervención del Gobierno mediante la adopción del catastro multipropósito, a partir del cual, la gestión catastral trasciende la esfera fiscal y comienza a ser relevante para la adopción de políticas públicas en el territorio,

en la medida en que la información que obtiene sirve para fomentar el ordenamiento territorial, focalizar la inversión y contribuye con el desarrollo social.

Una de las líneas de acción para la implementación del catastro multipropósito consistió en la descentralización del catastro, transformándolo en un servicio público que permite la entrada de nuevos actores que asumen la función a través de la habilitación, se habla entonces del gestor catastral, entendiéndose, como el ejecutor del servicio público.

Los gestores catastrales entran en el escenario apoyando la actualización del territorio, son las entidades públicas del orden nacional y territorial junto con los esquemas asociativos territoriales, los llamados a asumir este reto adelantando los procesos catastrales en principio en la jurisdicción para la que lograron la habilitación, pero pudiendo extenderse a aquellos lugares en los que sean contratados por los municipios y pudiendo valerse de un operador catastral para la ejecución de las actividades operativas propias del catastro.

Mediante los procesos de formación, actualización, conservación y difusión se obtiene la información jurídica, física y económica de los inmuebles que se consiga en la base catastral, donde se inscriben los predios, se incorporan los cambios o mutaciones, propendiéndose por el mantenimiento de los datos obtenidos y por la publicidad de estos para su uso.

La ejecución de los procesos catastrales impacta en los elementos que conforman el impuesto predial unificado. Las entidades territoriales asumen los costos de la implementación de los procesos, pudiendo dicho esfuerzo canalizarse a través del cobro del impuesto predial. El sujeto pasivo también interviene en materia catastral y se recoge en el componente jurídico que identifica a los propietarios, poseedores y todo aquel que tenga una relación jurídica y fáctica con el predio.

El hecho generador, fundamentado en la existencia del predio y en la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, permite concluir que para el catastro no se requiere que el predio se encuentre inscrito en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para establecer su existencia y que la inscripción se predica del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble, en materia impositiva se exige y se causa el 1.º de enero de cada año gravable, mientras que para el catastro se predicen dos momentos: el de la inscripción de los cambios físicos en la fecha de la resolución que así lo dispone y la vigencia de los avalúos a partir del año siguiente de la modificación que se presente.

El avalúo catastral como elemento determinante de la base gravable se erige como el protagonista en la culminación de los procesos catastrales y su determinación, ligada a una serie de etapas preoperativas, operativas y posoperativas, permite efectuar las proyecciones de su aumento y comenzar a visualizar si se requiere la introducción de beneficios o tratamientos preferenciales para mitigar las alzas en el pago del impuesto predial, una vez aplicada la tarifa con sus respectivos límites de aumento.

El catastro multipropósito se encuentra en marcha junto con los procesos de habilitación que iniciaron en el año 2020, gestores como el Área Metropolitana de Bucaramanga, municipio de Soacha y el Área Metropolitana de Barranquilla, que implementaron los procesos catastrales, reportan incrementos en el pago del impuesto predial producto de la actualización, mientras que el departamento de Cundinamarca, que iniciará su proceso en

25 municipios, muestra una proyección de alza en dicho impuesto, concluyéndose así que la habilitación de los gestores catastrales aumenta el recaudo una vez implementados los procesos de formación, actualización y conservación catastral.

## Referencias

- Acevedo Zapata, S. (2017). *Impuesto predial*. Universidad Externado de Colombia.
- Barranquilla, A. d. (2021, 9 de julio). *Alcaldía de Barranquilla Noticias*. <https://www.barranquilla.gov.co/hacienda/recaudo-impuesto-predial-alcanza-78-porciento-meta-2021>
- Blu Radio. (2021, 8 de octubre de 2021). *Blu Radio*. <https://www.bluradio.com/nacion/habra-un-aumento-en-el-impuesto-predial-en-25-municipios-de-cundinamarca>
- Camacho Montoya, Á. E. (1997). *Tributos sobre la propiedad raíz en Colombia*. Legis.
- Caracol Radio. (2021, 10 de diciembre). *caracol.com.co*. [https://caracol.com.co/emisora/2021/12/10/bucaramanga/1639135416\\_482015.html?ssm=whatsapp](https://caracol.com.co/emisora/2021/12/10/bucaramanga/1639135416_482015.html?ssm=whatsapp)
- Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. (2020). *Informe Final 2020*. <https://economia.uniandes.edu.co/cede/comision-de-estudio-del-sistema-tributario-territorial>
- Congreso de la República de Colombia. (1990, 18 de diciembre). Ley 44 de 1990.
- Congreso de la República de Colombia. (2015, 9 de junio). D.O. 49538.
- Consejo de Estado [C. E.], 6 de abril de 2006, Sentencia 14938, 25000-23-27-000-2001-01189-01.
- Consejo de Estado [C. E.], 29 de mayo de 2014, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 730012331000201000391 01.
- Consejo de Estado [C. E.], 25 de noviembre de 2014, Sentencia 23001-23-31-000-2007-00504-01(19035).
- Consejo de Estado [C. E.], Sección Cuarta, 26 de mayo de 2016, Sentencia 250002327000201100296 01.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2021, 20 de diciembre). CONPES 4066. *Reajuste Avalúos Catastrales para la vigencia 2022*.
- Departamento Nacional de Planación. (s. f.). *Catastro multipropósito*. <https://catastromultiproposito.dnp.gov.co/entes-territoriales/Paginas/uso-para-el-fortalecimiento-fiscal.aspx>

- Departamento Nacional de Planeación. (2019). Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas, criterios generales . actualización medición 2019. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Criterios%20generales%20PNCD%20actualizados.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016, 13 de junio). CONPES 3859. Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural y urbano, 4. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20C3%B3micos/3859.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018, 26 de noviembre). CONPES 3951. 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, 19. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20C3%B3micos/3951.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019, 26 de marzo). CONPES 3858. Estrategia para la Implementación de la política pública de catastro multipropósito. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01\\_Libro.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). Catastro multipropósito. <https://catastro-multiproposito.dnp.gov.co/entes-territoriales/Paginas/como-financiar-la-gestion-catastral.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). Guía para el uso de la base catastral en la aplicación del artículo 2 de la Ley 1955 de 2019. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Kit%20Asociatividad%20Territorial/guia-BaseCatastral.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). *Guía para el uso de la Base Catastral en la aplicación del Artículo 2 de la Ley 1955 de 2019*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Kit%20Asociatividad%20Territorial/guia-BaseCatastral.pdf>
- DNP, DANE y IGAC. (2020). *Actualización catastral con enfoque multipropósito*. [https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/CatastroMultiproposito/GUIA\\_METODOLOGICA\\_FINAL\\_02\\_03\\_21\\_VF\\_DANE\\_IGAC.pdf](https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/CatastroMultiproposito/GUIA_METODOLOGICA_FINAL_02_03_21_VF_DANE_IGAC.pdf)
- Duque Cante, N. (2017, junio). Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 38, 67-95. doi:<https://doi.org/10.18601/01229893.n38.03>

- El Heraldo. (2022, 7 de enero). *El Heraldo.com*. <https://www.elheraldo.co/barranquilla/en-2022-distrito-ha-recaudado-1525-millones-por-impuesto-predial-878255>
- El Tiempo. (2021, 17 de febrero). *El Tiempo.com*. <https://www.eltiempo.com/bogota/bogota-aumentos-hasta-del-500-en-predial-causa-de-protestas-en-soacha-567740>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2017). *Resolución 341*. [https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/resolucion\\_341\\_de\\_2017.pdf](https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/resolucion_341_de_2017.pdf)
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2019). Informe de Rendición de Cuentas. 9. [https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/informe\\_rendicion\\_de\\_cuentas\\_acuerdo\\_de\\_paz\\_igac\\_2019\\_1\\_2.pdf](https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/informe_rendicion_de_cuentas_acuerdo_de_paz_igac_2019_1_2.pdf)
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2021, 19 de agosto). Resolución 1149 de 2021. 9 y 10.
- Ministerio de Hacienda Dirección de Apoyo Fiscal. (s. f.). El marco fiscal de mediano plazo. *Herramienta estratégica de planeación financiera a mediano plazo en entidades territoriales*, 5. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Cartilla%20Marco%20Fiscal.pdf>
- Secretaría de Hacienda. (2005). *Impuesto predial unificado compendio doctrinal* (vol. II).
- Semana. (2021, 22 de diciembre). Bogotá recaudó \$ 9,94 billones en este 2021 y cumplió con la meta establecida para este año. *Revista Semana*, 1. <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/bogota-recaudo-994-billones-en-este-2021-y-cumplio-con-la-meta-establecida-para-este-ano/202116/>
- Recibido el 1.º de junio de 2022.  
Aprobación por par 1 el 24 de junio de 2022.  
Aprobación por par 2 el 15 de julio de 2022.
- Para citar este artículo: Verástegui, E. R. (2023). La gestión catastral como mecanismo para aumentar los ingresos de las entidades territoriales por medio del cobro del impuesto predial. *Revista de Derecho Fiscal*, (22).