



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA MUNICIPAL

El Catastro en Cali

Evolución y Recomendaciones de Política

Documento CONFIS No. 1
Diciembre 31 de 2012

En este documento se describe la historia del catastro en el Municipio de Santiago de Cali en el contexto de la actualización catastral que comenzó en 2012. Adicionalmente se revisa la evolución de la estructura tributaria del Impuesto Predial Unificado y se presentan recomendaciones.

Contenido

- 1. Introducción 3
- 2. El Catastro en Colombia 4
- 3. El Catastro en Cali..... 6
- 4. Actualización Catastral Vigencia 2013 9
 - 4.1 Componentes del Proceso de Actualización Catastral..... 11
 - 4.1.1 Tablas de Valor 14
 - 4.2 Avalúo Comercial vs. Avalúo Catastral 16
- 5. Actualización Catastral e Impuesto Predial Unificado 17
 - 5.1 Efecto Tope en el Incremento del IPU 18
 - 5.2 Tarifas de IPU 20
 - 5.3 Ley 1450 de 2011 22
- 6. Recomendaciones 23
- Referencias..... 24

1. Introducción

En sus comienzos el catastro en Colombia se enfocó en la función fiscalista como fuente de información a nivel local usada por las administraciones municipales para el recaudo del impuesto predial. Posteriormente, en la década de los 80s como resultado del proceso acelerado de urbanización en América Latina, el catastro colombiano evolucionó como una fuente de información multipropósito, basada en información adicional usada con fines de planeación territorial y de recursos naturales. Este proceso sin embargo, ha sido afectado por limitaciones tecnológicas y presupuestales.

El Municipio de Santiago de Cali cuenta con uno de los cuatro catastros descentralizados que hoy tiene Colombia. La Subdirección de Catastro está vinculada al Departamento Administrativo de Hacienda Municipal y su principal función es mantener debidamente formado, actualizado y conservado el catastro de la ciudad, es decir, el inventario que incluye la totalidad de predios del área urbana y rural del Municipio.

A pesar de la importancia del catastro en la formulación de políticas públicas y en la toma de decisiones económicas y sociales, Cali se ha rezagado en términos de formación y actualización catastral. Esto ha afectado de forma directa e indirecta no sólo los impuestos sobre la tierra y la propiedad, la identificación de los valores y precios de la tierra, y la adecuada transacción de bienes inmuebles, sino también el desarrollo rural y urbano del Municipio, que se plasma en las políticas de vivienda, los censos demográficos, el ordenamiento y desarrollo territorial, el planeamiento urbano y regional, las políticas de protección del medio ambiente y el patrimonio, y la prevención de riesgos y desastres.

La desactualización catastral ha influido también en la estructura tributaria del impuesto predial. Por ejemplo, a finales de los 90s, se aumentaron las tarifas para todo el Municipio con el fin de compensar la disminución en los ingresos debido a la disminución en la base catastral.

Para contrarrestar esto, la presente administración se comprometió a llevar a cabo la actualización catastral del 100% del área urbana del Municipio, incluyéndolo dentro del componente de Gestión Fiscal, Contable y Financiera del *Plan de Desarrollo 2012- 2015: CaliDA una Ciudad para todos*. Con dicha actualización, parte del programa “Sostenibilidad Fiscal y Soberanía tributaria”, se espera contribuir a la planeación sostenible y de largo plazo del Municipio y mejorar el flujo de caja de los recursos públicos.

En este mismo sentido, cobra gran importancia revisar la estructura tributaria actual con respecto a las tarifas de impuesto predial, en el marco de la actualización catastral que empezó en 2012 en toda el área urbana del Municipio de Santiago de Cali.

2. El Catastro en Colombia

En Colombia la reglamentación catastral tuvo su origen a comienzos del siglo XIX como respuesta a las necesidades de financiamiento de la guerra de independencia. De esta forma, desde su origen, el catastro tuvo una función exclusivamente fiscalista. En 1938 como resultado de la visita de la misión Kemmerer, se adicionó al catastro el componente jurídico y se reconoció la importancia de elaborar planos prediales para conocer la situación, extensión, área y demás detalles topográficos. Adicionalmente, en 1957 se designó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, como el organismo encargado de los estudios catastrales en el país.

La época de mayor dinamismo en términos catastrales se vivió entre 1983 y 1989, periodo en el cual se expidieron la Ley 14 de 1983 y la Resolución 2555 de 1988. Estas normas cambiaron la concepción del catastro pasando de fiscalista a fuente de información utilizada para diversos propósitos que usen como referencia el recurso tierra. (Ramos, 2003).

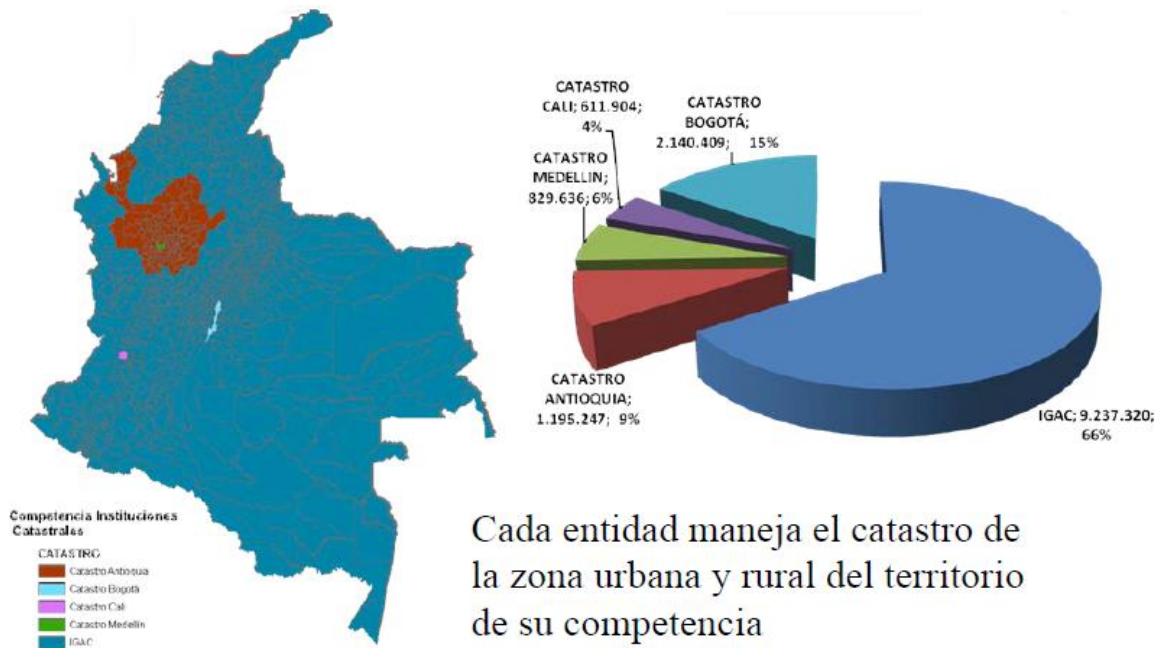
La Ley 14 de 1983 introdujo dos innovaciones básicas: 1) La implementación de “Zonas Homogéneas Físicas y Goeconómicas” para establecer los valores de los predios en forma masiva usando puntos muestra y variables físicas como el uso del suelo, las vías, el clima, etc. y, 2) La creación del procedimiento de “actualización de la formación” que permite corregir en forma masiva las disparidades en los elementos físico, jurídico y económico en periodos de 5 años.

Por otra parte, la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi se convirtió en la base normativa para el levantamiento del catastro a nivel nacional.

En años recientes se ha reconocido la importancia del catastro como herramienta para la planeación e implementación de políticas urbanísticas, sociales y económicas y se ha afianzado la idea del catastro multipropósito con énfasis en su componente digital, y el uso de tecnologías de información y comunicación para levantar y almacenar la información catastral. Actualmente en Colombia existen cinco autoridades catastrales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi que está a

cargo de la mayoría del territorio nacional y es el ente rector en materia catastral, y cuatro instituciones descentralizadas: el Departamento de Antioquia, y las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, las tres principales ciudades del país en términos de PIB, población e infraestructura. Los catastros descentralizados funcionan de manera independiente bajo la supervisión y lineamientos técnicos y legales del IGAC y tienen autonomía financiera propia, sin estar sujetos al presupuesto general del Estado (Gráfico 1).

Gráfico 1. Competencia sobre el Catastro en Colombia



Cada entidad maneja el catastro de la zona urbana y rural del territorio de su competencia

TOTAL PREDIOS COLOMBIA 2010 14.014.516

Fuente: IGAC. (Quete y Cuellar, 2010)

De acuerdo al marco legal nacional, las autoridades catastrales deben adelantar tres grandes actividades técnicas para el levantamiento de la información catastral: la formación del catastro; la actualización de la formación del catastro, y la conservación del catastro.

Aunque el catastro colombiano es el más viejo y el más grande de América Latina, las entidades catastrales en el país aún tienen dificultades en la producción, conservación y actualización catastral. El uso de información catastral es limitado con respecto a la formulación de políticas y toma de decisiones. En Colombia, al igual que en otros países de la región, hay multiplicidad de información con archivos en papel coexistiendo con bases de datos sistematizadas, las cuales en

la mayoría de los casos tienen estructuras débiles y sin referencias a la información espacial.

El mayor problema que enfrentan las autoridades catastrales en Colombia, sin embargo, es la sostenibilidad de los procesos catastrales debido a las limitaciones en adquisición tecnológica, desarrollo institucional y el poco presupuesto con el que cuentan para mantener una producción adecuada de información y conservación del catastro (Borrero, 1999).

3. El Catastro en Caliⁱ

El 1 de enero de 1981 el Catastro del Municipio de Santiago de Cali se convirtió en un catastro descentralizado administrado por el Departamento Administrativo de Catastro Municipal, con la responsabilidad de actualizar los avalúos catastrales para así expandir la base gravable del impuesto predial.¹

La primera actividad del catastro fue la elaboración de censos prediales y la búsqueda de sedes alternas para desarrollar operativos masivos para capturar información catastral. Al mismo tiempo se fortalecieron las relaciones entre Catastro y Registro, en cuanto a la generación y actualización de información jurídica de los predios. Estas actividades se llevaron a cabo en medio del desarrollo urbanístico y los grandes cambios en el mercado inmobiliario ocurridos a finales de los 80s y comienzos de los 90s.

En 1995 se terminaron los primeros procesos de actualización catastral y en 1998 se usaron por primera vez las técnicas de actualización geoeconómica masiva para corregir las disparidades causadas por la política de auto avalúos de 1997. Es también en 1995 que el Catastro deja de ser un Departamento Administrativo para ser parte de la Subdirección de Catastro y Rentas Municipales adscrita al Departamento Administrativo de Hacienda Municipal.

Entre 2003 y 2005 se implementó un mecanismo operativo para relacionar las funciones catastrales y de registro en donde se instaló personal de catastro en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos para capturar la información y registrar los cambios de propietario directamente. En esto, el Municipio de Santiago de Cali fue pionero siendo el único catastro descentralizado que ha implementado un proyecto de este tipo exitosamente.

¹Acuerdo No. 06 de 1981, “por el cual se crea el establecimiento público de Catastro Municipal de Cali y se reviste pro-tempore al alcalde de precisas funciones para organizar a través de dicho establecimiento público la formación, conservación, actualización y manejo del catastro de la ciudad.”

Mientras que en las vigencias comprendidas entre 2000 y 2004 el valor de los predios se incrementó de acuerdo a lo ordenado por el CONPES, en 2004 se inició un nuevo ciclo de actualizaciones para algunas comunas.

En febrero de 2005 se firmó con la Unión Temporal Servicios de Impuestos de Cali (UT Sicali) un contrato para el manejo del recaudo tributario en la ciudad. Como parte de este contrato la UT Sicali se comprometió a realizar las actualizaciones catastrales ordenadas por la Ley. Aunque el contratista realizó la actualización catastral en el perímetro urbano para 13 comunas en los años 2006 y 2007, no continuó el proceso, incumpliendo con la obligación de formar o actualizar el catastro dentro de periodos máximos de 5 años (Tabla 1).

Tabla 1. Actualizaciones por comuna 2004 – 2007

Comunas	Última Actualización	Vigencia	Predios Actualizados ²
02, 04, 12, 13, 15, 17, 18, 20 y 22 ¹	2004	2005	219.156
03, 05, 06, 07, 08, 09, 10 y 19	2006	2007	200.808
01, 11, 14, 16 y 21	2007	2008	100.164

Nota ¹: La comuna 17 incluye la comuna 22. Nota ²: Según la información de los CONPES catastrales –Fuente Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Catastros descentralizados-. Adicionalmente en el documento CONPES 3405 del 12 de diciembre de 2005 se reporta la actualización de 81.501 predios en el 2005 aplicables a la vigencia 2006

Fuente: Subdirección de Catastro -DAHM.

Entre 2008 y 2009, a raíz de una nueva reforma administrativa, el manejo del catastro quedó bajo la Subdirección de Catastro adscrita al Departamento Administrativo de Hacienda Municipal. Actualmente las áreas más importantes de la subdirección son: Grupo de Conservación, Grupo de Actualización y Grupo de Cartografía.

Aunque en 2002 se había comenzado el proceso de formación rural enfocando la actividad catastral en los 15 corregimientos del Municipio, los procesos de actualización masiva se llevaban a cabo mediante un cálculo de malla de puntos ineficiente para grandes extensiones de área (aproximadamente 40,000 hectáreas). Para corregir esto, en 2010 se hizo una actualización de la información mediante un convenio con el IGAC -Bogotá. En este proceso se usaron ortofotos ²

²Una ortofoto u ortofotografía, es una fotografía aérea corregida geométricamente (ortorectificada). A diferencia de una imagen aérea, una ortofoto puede ser utilizada para realizar mediciones reales ya que es una representación precisa de la superficie terrestre, en la que se han corregido las distorsiones inherentes a las imágenes aéreas. Las ortofotos combinan las características de detalle y cobertura temporal de las fotografías aéreas y la escala uniforme y precisión geométrica

para recolectar información espacial descrita por coordenadas Magna-Sirgas³ que permitieron calcular grandes áreas de terreno, aportando mayor organización al catastro rural.

En la actualidad la Subdirección de Catastro Municipal trabaja en varios proyectos relacionados entre si, con el propósito de fortalecer la producción de información catastral:

a. Participación en el programa ICARE (Interrelación Catastro Registro) que busca cruzar y depurar información sobre numeración predial y matrículas inmobiliarias con bases de registro e instrumentos públicos a nivel nacional. Una de las fases más importantes de este proyecto es la que permitirá producir un certificado del plano catastral que podrá ser una fuente de información para el notariado y un insumo para el registro de mutaciones catastrales.

b. Integración de información gráfica y alfanumérica por medio del Sistema de información geográfico digital.

c. Unificación varios sistemas de información relacionando el número predial y la información gráfica utilizando el número predial nacional de 30 campos mediante el nuevo aplicativo del SIGAC, y

d. Actualización Catastral de toda el área urbana del Municipio, empezando con tres comunas en 2012, para la vigencia fiscal 2013. Con base en los años de las ultimas actualizaciones catastrales por comuna, la Subdirección de Catastro expidió la Resolución S-022 de noviembre 9 de 2011 para la ejecución del proceso de actualización de la formación catastral en el área urbana para 9 comunas (2, 4, 12, 13, 15, 17, 18, 20 y 22) y la Resolución S-002 de abril 3 de 2012 para la ejecución del proceso de actualización de la formación catastral en el área urbana para 8 comunas (3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 19). Estas resoluciones no fueron acatadas por la UT Sicali.

Debido a los diferentes pronunciamientos de los entes de control y a la ilicitud del objeto de la UT Sicali, en agosto de 2012, el contrato se dio por terminado, y la administración comenzó la tarea de adelantar la actualización catastral del área urbana del Municipio.

de los mapas. Esto permite a las ortofotos ser usadas en muchas ocasiones como fondo sobre el que se superponen los elementos de un mapa.

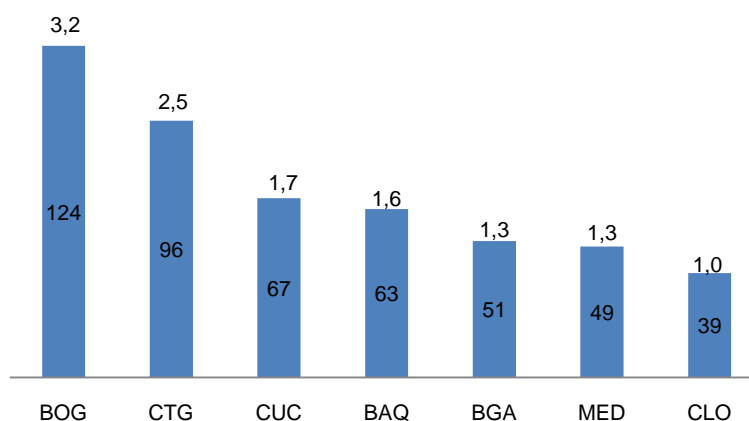
³MAGNA-SIRGAS hace referencia al Marco Geocéntrico Nacional de Referencia, la Red Básica GPS de Colombia formada a partir de las estaciones del Sistema de Referencia Geocéntrico para las Américas (SIRGAS). Este sistema terrestre de coordenadas está integrado por una red de 60 estaciones GPS de alta precisión y cubrimiento nacional. El sistema fue determinado entre 1994 y 1997 con el fin de proporcionar una plataforma confiable a los productores y usuarios de información georreferenciada en el país (Sánchez, 2004).

4. Actualización Catastral Vigencia 2013

En general, las actualizaciones catastrales buscan actualizar o conformar la información del proceso de formación catastral por medio de una revisión física, jurídica y económica de los elementos del catastro. En el proceso deben ser registradas todas las variaciones que sean producto de cambios físicos como cambios en el uso de los suelos, condiciones del mercado inmobiliario y variables externas influyentes como vías y obras públicas. Como se ha discutido a lo largo de este documento, el resultado de dichas actualizaciones desempeña un importante rol en las políticas públicas que adopta la Administración Municipal.

A 2011 el Municipio de Santiago de Cali mostraba un rezago catastral importante. Por ejemplo, el avalúo catastral promedio de los predios estaba alrededor de \$39.000.000 lo que ubicaba a la ciudad en el séptimo puesto con relación a otras ciudades representativas del país, incluso por debajo de ciudades más pequeñas como Barranquilla, Bucaramanga y Cúcuta (Gráfico 2).

Gráfico 2. Avalúo Catastral Promedio ⁽¹⁾ en 7 ciudades (\$ millones)

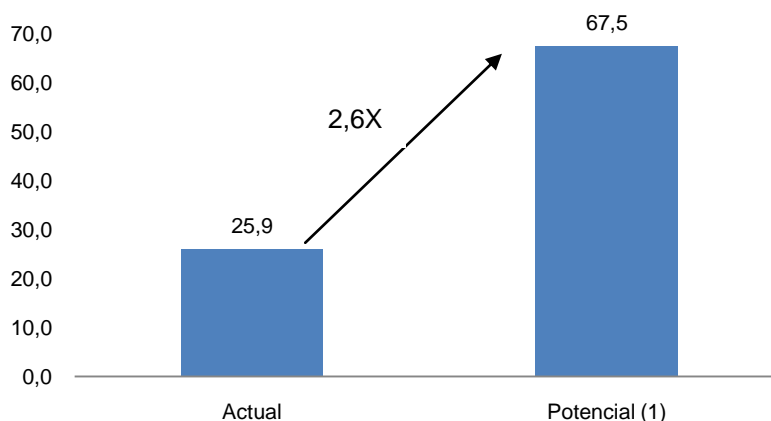


Nota: (1) Cifra al interior de la barra: Avalúo catastral promedio en millones de pesos. Cifra encima de la barra: número de veces con respecto a Cali (CLO=1,0).

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, Subdirección de Catastro.

En la actualidad Cali tiene 646.367 predios de los cuales 614.094 se encuentran en el área urbana. El avalúo catastral actual es de \$26 billones de pesos mientras que el potencial, asumiendo que éste es 70% del avalúo comercial estimado, es 2,6 veces mayor, es decir, \$67 billones de pesos (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Avalúo Actual vs. Potencial estimado de Cali
(\$ billones)**



Nota: (1) Utilizando modelo para el mercado residencial basado en diferencias frente al mercado de Bogotá y asumiendo comportamiento relativo entre estratos similar a Bogotá, asume que el avalúo catastral potencial es 70% del valor comercial estimado.

Fuente: IGAC, Subdirección de Catastro, Metrocuadrado, El País. Análisis propios.

Para priorizar la actualización catastral por comunas se utilizaron cuatro criterios básicos:

- Antigüedad desde la última Actualización de la Formación Catastral.
- Cambio físico desde la última Actualización de la Formación Catastral.
- Potencial de avalúo incremental.
- Área por destino en Zonas homogéneas.

Primero, se reconoció la urgencia de actualizar las 9 comunas que fueron actualizadas por última vez en 2004. Segundo, se encontró que entre 2005 y 2011 las 6 comunas con mayores áreas licenciadas para uso residencial fueron la 17, 2, 19, 18, 21 y 22; las 6 comunas con mayores áreas licenciadas para uso comercial fueron la 17, 19, 2, 8, 22 y 4, y las comunas con mayores áreas licenciadas con fines industriales fueron la 4, 17, 5, 7 y 3. En tercer lugar, las comunas con mayor subvaloración de los predios eran las comunas 2, 17, y 4.

Finalmente se optó por hacer la Actualización Catastral en las Comunas 2, 4 y 17 al verificarse, adicionalmente, que estas comunas han registrado gran cantidad de cambios en los últimos años, implicando además un incremento significativo del área existente en la base catastral. Esta decisión contó con el aval del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, luego de la presentación integral del proceso que

realizó la Subdirección de Catastro ante el ente rector en materia catastral, el pasado 6 de noviembre.⁴

4.1 Componentes del Proceso de Actualización Catastral

El proceso de actualización catastral tiene tres componentes técnicos: jurídico, físico y económico.

a. Componente Jurídico:

Se revisaron, ajustaron y depuraron las bases de datos para garantizar que la información sobre propietarios y/o poseedores fuera real, contrastando la información con la oficina de Instrumentos Públicos y Registro.

b. Componente Físico:

Entre los meses de julio y octubre de 2012 se hizo una labor de pre-reconocimiento predial en las Comunas 2, 4, 12, 17 y 22 con el fin de identificar los cambios de los predios con respecto a la información contenida en las fichas prediales. En esta fase, que no requirió entrar a las unidades, se recorrieron alrededor de 181.000 predios identificando aquellos que habían cambiado en términos de usos y áreas, con relación a la información contenida en las fichas prediales.

A partir del 17 de septiembre 2012 se inició el reconocimiento predial que incluyó visitas a cada uno de los predios marcados con cambios para actualizar la información catastral tanto en los aspectos físicos como en los aspectos jurídicos de los inmuebles y actualizar la representación de dichas variaciones en la parte cartográfica. Esta labor se desarrolló como se detalla a continuación:

Comuna 2

Desde el 30 de julio hasta el 11 de agosto un grupo de reconocedores recorrió los 16,587 terrenos de la comuna con el fin de contrastar la realidad en campo con la información consignada en la ficha de cada predio. Al finalizar esta actividad se habían marcado 5,646 terrenos con cambios para ser visitados posteriormente en el reconocimiento predial.

Entre el 17 de septiembre y el 24 de octubre se visitaron 5,533 terrenos de la Comuna 2. Adicionalmente, se incluyeron los trámites represados en Catastro

⁴Oficio No.8002012EE12100-O1 del 12 de noviembre de 2012.

dentro del proceso de actualización, y en terreno se identificaron predios adicionales a visitar (Tabla 2).

Tabla 2. Resultados Preliminares Comuna 2

Incremento de áreas en predios modificados	Cantidad
Predios modificados	7.477
Construcción adicional tras la Actualización	358.432 m2
Anexos adicionales tras la Actualización	77.819 m2
Predios nuevos	Cantidad
Predios incorporados a la base de datos tras Actualización	3.068
Área construida en predios nuevos	125.686 m2
Anexos construidos en predios nuevos	64 m2
Terreno en predios nuevos	61.903 m2

Fuente: Subdirección de Catastro

Estos resultados evidencian la dinámica urbana de esta comuna en términos de crecimiento con un incremento del 51% en el área total de la comuna entre los 5,076 predios cuya área sufrió una variación. De otra parte, en 2,051 de los predios visitados cambió el destino de construcción y en estos 776 cambiaron de uso residencial a uso comercial.

Comuna 17

El pre reconocimiento en la Comuna 17 se hizo entre el 1 y 11 de septiembre recorriendo 16.428 terrenos de los cuales se marcaron 5.450 con cambios. Estos terrenos fueron visitados por el grupo de reconocedores prediales desde el 31 de octubre hasta el 21 de noviembre. Al final del operativo se visitaron más predios que los pre-marcados debido a los trámites vigentes en Catastro y al trabajo en terreno de los reconocedores (Tabla 3).

Tabla 3. Resultados Preliminares Comuna 17

Incremento de áreas en predios modificados	Cantidad
Predios modificados	9.160
Construcción adicional tras la Actualización	443.176 m2
Anexos adicionales tras la Actualización	102.006 m2
Predios nuevos	Cantidad
Predios incorporados a la base de datos tras Actualización	5.784
Área construida en predios nuevos	234.950 m2
Anexos construidos en predios nuevos	160 m2
Terreno en predios nuevos	178.395 m2

Fuente: Subdirección de Catastro

Comuna 4

De octubre 3 al 11 se realizó el pre reconocimiento en los 9,703 terrenos de la Comuna 4 encontrando cambios en 2,078 de ellos. Entre el 1 y 5 de diciembre se visitaron los terrenos marcados. A diferencia de las otras comunas, en este caso se disminuyó el número de predios visitados porque algunos de los cambios pre-marcados se referían exclusivamente al tema cartográfico donde se podía realizar trabajo de oficina y no necesariamente entrar a los predios (Tabla 4).

Tabla 4. Resultados Preliminares Comuna 4

Incremento de áreas en predios modificados	Cantidad
Predios modificados	1.762
Construcción adicional tras la Actualización	198.561 m2
Anexos adicionales tras la Actualización	16.255 m2

Predios nuevos	Cantidad
Predios incorporados a la base de datos tras Actualización	161
Área construida en predios nuevos	8.218 m2
Anexos construidos en predios nuevos	17 m2
Terreno en predios nuevos	5.693 m2

Fuente: Subdirección de Catastro

En las 3 comunas se modificó un total de 18.399 predios y se incorporaron 9.013 predios nuevos. Sumando el área construida de los predios modificados y los predios nuevos se obtiene un registro total de 1.369.023 m² incorporados en la base de datos.

c. Componente Económico

La principal etapa de este componente es la conformación de Zonas Homogéneas Físicas (ZHF) y Zonas Homogéneas Geoeconómicas (ZHG) que permiten determinar el valor de los predios de modo masivo con base en información de puntos muestra en relación a diferentes variables físicas.

El fundamento de la metodología de Zonas Homogéneas se centra principalmente en establecer zonas del territorio o del área de estudio que presenten características similares o alguna similitud en cuanto a una serie de variables físicas y normativas que permiten generar polígonos homogéneos que posteriormente serán objeto de una valoración económica.

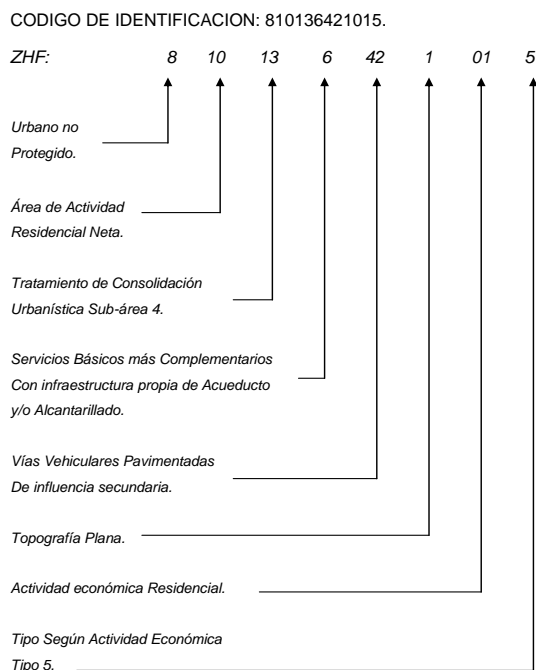
4.1.1 Tablas de Valor

Para la Actualización Catastral del Municipio para la vigencia 2013, se estableció un modelo de Zonas Homogéneas Físicas que presenta espacios geográficos con características similares en cuanto a las siguientes variables:

- Norma de uso del suelo (Clase de Suelo, Áreas de manejo y actividad, Tratamientos Urbanísticos y Sub-áreas de manejo).
- Servicios Públicos.
- Clase e Influencia de las vías.
- Topografía.
- Actividad Económica del Inmueble.
- Tipo según actividad económica del inmueble.

En esta etapa, con el apoyo de dos expertos independientes en avalúos prediales, se generó un código de 12 posiciones que refleja la condición de Zona Homogénea Física con similares características en las variables mencionadas para los predios que conforman el polígono geográfico etiquetado con cada uno de los códigos de identificación de ZHF.

A continuación se presenta un ejemplo de la codificación resultante de una Zona Homogénea Física en el área urbana de Cali. Esta está representada por el código de identificación compuesto por 12 dígitos cada uno de los cuales indica la caracterización de las variables descritas anteriormente, en su respectivo orden.



Con este procedimiento, se aprobaron las Zonas Homogéneas Físicas de las comunas 02, 04 y 17, la muestra de los puntos de investigación económica, la muestra para control de calidad en terreno, y las muestras para control de calidad económica y predios atípicos (Tabla 5).

**Tabla 5. Resultados Capa Física.
Zonas Homogéneas Físicas y Puntos Muestra**

ZONAS HOMOGENEAS FISICAS		MUESTRAS			
COMUNA	NUMERO DE ZHF	PUNTOS DE INV. ECO	PUNTOS CONTROL DE CALIDAD TERRENO	PUNTOS CONTROL DE CALIDAD ECONOMICO	TOTAL PREDIOS ATIPICOS
02	468	765	986	101	100
04	138	-	510	-	7
17	211	708	863	100	14

Nota 1: En la comuna 02 quedan pendientes 3 polígonos por definir normativamente la sub-área ya que según la información enviada por la oficina de Planeación Municipal estos se encuentran como polígono "cero". Nota 2: Están pendientes las muestras de control de calidad económico y de puntos de investigación de la comuna 04.

Posteriormente, se procedió a la construcción de las Zonas Homogéneas Geoeconómicas (ZHG) y de las tablas de valor de metro cuadrado de construcción; siendo las ZHG por definición espacios geográficos determinados por Zonas Homogéneas Físicas con valores unitarios similares en cuanto a su precio, según las condiciones del mercado inmobiliario.

Su construcción comenzó con la selección de una muestra aleatoria de puntos al interior de cada una de las diferentes clases de ZHF existentes en el área de estudio y determinando, a través de un avalúo, el valor comercial de dicho punto muestra desagregado en valores tanto de terreno como de construcción.

Con los valores de terreno resultante se procedió a analizar espacialmente los resultados obtenidos tratando de homogenizar valores de terrenos similares y adyacentes, conformando así polígonos de territorio con valores similares que de acuerdo a los estudios de mercado para cada sector. Con los datos resultantes del valor de las construcciones se procedió al desarrollo y generación de tablas de valor por metro cuadrado para cada uno de los destinos económicos. Para esto se modeló la información utilizando métodos estadísticos.

El resultado de este proceso, para las comunas objeto de la actualización, fue un conjunto de ZHG (que determinan el valor del metro cuadrado de terreno) y tablas de valor (que determinan el valor del metro cuadrado de construcción) aportadas de manera separada por los dos expertos.

Para conciliar los resultados y obtener unas tablas únicas con las cuales liquidar los diferentes destinos económicos de todos los predios de la ciudad, se hicieron varias rondas de evaluación y análisis de los resultados, en las que participaron los expertos independientes y miembros del Departamento de Hacienda Municipal y de la Subdirección de Catastro. Dentro de este análisis se incluyeron varias pruebas de hipótesis para determinar la validez estadística de tomar para algunos casos el promedio de los resultados de los dos expertos.

En consecuencia, se obtuvo un conjunto actualizado de tablas de valor que responden a la dinámica urbana reciente y al comportamiento del mercado en la ciudad de Cali.

4.2 Avalúo Comercial vs. Avalúo Catastral

El paso final es la liquidación de los avalúos para toda la base catastral, uno de los principales productos del proceso de actualización de la formación catastral. Debido a que los resultados obtenidos están en términos de mercado, el producto de las ZHG y las tablas de valor constituyen el avalúo comercial del predio.

Tradicionalmente en Cali el avalúo catastral ha sido cercano al 50% del avalúo comercial, no obstante según el parágrafo del artículo 24 de la Ley 1450 de 2011, Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial.

De acuerdo a las sensibilidades realizadas con los resultados de los avalúos de las tres comunas actualizadas se decidió para la vigencia fiscal 2013, determinar un porcentaje diferente para la construcción y para el suelo. Fijar un porcentaje mayor para el valor catastral de los terrenos sobre su valor comercial tiene dos ventajas: 1) Los avalúos de los terrenos son mas precisos al ser menos susceptibles a valoraciones subjetivas, por lo que el resultado es menos vulnerable al error, y 2) se incentiva la construcción en lotes, contribuyendo al proceso de urbanización de la ciudad.

Por estos motivos, se recomienda fijar para la vigencia 2013 el valor catastral de las construcciones en 60% de su valor comercial, mientras que el valor catastral del suelo será el 70% de su valor comercial.

5. Actualización Catastral e Impuesto Predial Unificado

El Impuesto Predial Unificado (IPU) es un impuesto del orden local que grava los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio del Municipio de Santiago de Cali. El hecho generador del IPU lo constituye la existencia de todo propietario o poseedor sobre la propiedad de bienes inmuebles ubicados en el Municipio de Santiago de Cali. En este sentido, la base gravable de este impuesto depende del avalúo catastral que consolida la Subdirección de Catastro sobre todos los bienes inmuebles del Municipio.

La evidencia empírica ha demostrado que en los países en desarrollo el impuesto predial es una fuente débil de ingresos debido a incapacidad institucional y otras dificultades para mantener actualizado el valor de las propiedades (Marulanda, 2011).

Aunque es indiscutible que mantener el catastro actualizado es importante por múltiples razones de política pública, su impacto en el Impuesto Predial Unificado ha hecho que las administraciones municipales traten de regular tanto los aumentos en el IPU como las tarifas para en algunos casos mitigar el efecto de las actualizaciones catastrales, y en otros compensar la ausencia de las mismas con aumentos de límite o reestructuración de las tarifas.

Aunque ya la normativa nacional dispone que el IPU resultante del cálculo basado en avalúos objeto de actualizaciones catastrales no puede exceder el doble del monto liquidado por el mismo concepto del año inmediatamente anterior (Ley 44 de 1990), en el Municipio de Santiago de Cali se han adoptado medidas adicionales. Por ejemplo en 1998 se modificó la legislación referente al IPU estableciendo un incremento del Impuesto liquidado para cada predio respecto del mismo impuesto liquidado en el año anterior, con sujeción a porcentajes ligados al índice de inflación anual.⁵ De la misma forma el Estatuto Tributario Municipal

⁵Según el Acuerdo Municipal 31 de 1998, el incremento del Impuesto liquidado para cada predio respecto del mismo impuesto liquidado en el año anterior, no podría exceder la inflación más 10 puntos porcentuales para el año 1999, la inflación más 20 puntos porcentuales para el año 2000, la inflación más 30 puntos porcentuales para el año 2001, y la inflación más 50 puntos porcentuales para el año 2002 y posteriores. Se debe tener en cuenta entre 1996 y 2002 solo se actualizaron 4,738 predios. Estos aumentos también aplicaron a las actualizaciones realizadas entre 2004 y 2007

estructurado en el Acuerdo 321 del 2011 adoptó el límite del Impuesto Predial Unificado establecido en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990⁶. Recientemente, mediante el Acuerdo 030 de 2012 se adoptó una nueva regulación sobre el límite del aumento del IPU con miras a la actualización catastral en curso. Este mecanismo se resume a continuación.

5.1 Efecto Tope en el Incremento del IPU

Con base en las estimaciones realizadas por la Subdirección de Catastro, en la actualidad el IPU a pagar en un escenario sin límites en el incremento del mismo para los predios que sean objeto de un proceso de actualización, se multiplicaría por 2,6 veces en promedio. Este efecto además sería regresivo, siendo mayor el incremento para los predios localizados en estratos 1, 2 y 3.

Para corregir este efecto se planteó un efecto tope que preservara la progresividad del impuesto predial (a mayor avalúo catastral, mayor impuesto a pagar), mitigando, al mismo tiempo, el incremento para todos los estratos.⁷

El mecanismo se resume en dos tablas, una para predios residenciales y otra para predios no residenciales, que serán aplicables para los predios objeto de actualización catastral a partir de la vigencia 2013. Estas tablas definen el incremento máximo del impuesto según el valor del avalúo catastral de la vigencia inmediatamente anterior al proceso de actualización. Este proyecto fue aprobado el pasado 22 de diciembre de 2012 en segundo debate ante la plenaria del Concejo municipal (Tabla 6).

⁶ “El Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, se limitará en los siguientes porcentajes respecto del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso: Para el año 2012, el IPC más 75 puntos porcentuales. Para el año 2013 y siguientes, cien por ciento (100%), de conformidad con lo preceptuado en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990”.

⁷ El esquema elegido resulta de estimar el percentil 80 del incremento promedio anual según el valor catastral vigente antes del proceso de actualización para cada grupo; de esta forma se obtuvieron dos modelos diferentes para cada grupo de predios (residenciales y no residenciales) a partir de un avalúo catastral mínimo (\$15.000.000 para los residenciales y \$10.000.000 para los no residenciales).

Tabla 6. Tablas aplicables a Predios Residenciales y No Residenciales

Predios Residenciales			Predios no Residenciales		
<i>Avalúo catastral vigencia inmediatamente anterior</i>		<i>Incremento</i>	<i>Avalúo catastral vigencia inmediatamente anterior</i>		<i>Incremento</i>
<i>Desde</i>	<i>Hasta</i>	<i>Máximo del Impuesto</i>	<i>Desde</i>	<i>Hasta</i>	<i>Máximo del Impuesto</i>
0	15.000.000	10%	0	10.000.000	25%
15.000.001	30.000.000	20%	10.000.001	20.000.000	30%
30.000.001	80.000.000	30%	20.000.001	30.000.000	35%
80.000.001	125.000.000	35%	30.000.001	60.000.000	40%
125.000.001	200.000.000	40%	60.000.001	150.000.000	50%
200.000.001	495.000.000	50%	150.000.001	440.000.000	60%
495.000.001	795.000.000	60%	440.000.001	1.240.000.000	70%
795.000.001	<i>En adelante</i>	65%	1.240.000.001	<i>En adelante</i>	75%

5.2 Tarifas de IPU

A comienzos de los 90s, según lo reglamentado por el Acuerdo 25 de 1992, las tarifas de IPU en Cali estaban dadas por destinos y dependían de los rangos del avalúo de los predios (Tabla 7).

Tabla 7. Tarifas IPU. 1992 – 1998

	DESTINO / RANGO DE AVALUO EN MILES	Tarifa x 1000
1	Comercio y Servicios	
	Hasta 3'000	12
	De 3'001 a 5'000	13
	De 5'001 en adelante	14
2	Industria y Producción	
	Hasta 3'000	11
	De 3'001 a 5'000	12
	De 5'001 a 10'000	13
	De 10'001 en adelante	15
3	Hoteles	15
4	Moteles, Amoblados, Residencias, Pensiones y similares	16
5	Predios Educativos: Primaria y Secundaria	
	Hasta 3'000	10
	De 3'001 a 10'000	11
	De 10'001 en adelante	12
6	Vivienda Urbana	
	Hasta 3'000	8
	De 3'001 a 10'000	9
	De 10'001 a 15'000	10
	De 15'001 a 20'000	11
	De 20'001 a 30'000	13
	De 30'001 a 70'000	14
	De 70'001 a 100'000	15
De 100'001 en adelante	16	
7	Vivienda Rural	
	Hasta 300.000	7
	De 300.001 a 2'000.000	9
	De 2'000.001 a 5'000	10
	De 5'001 a 10'000	11
	De 10'001 en adelante	12
8	Pequeña Propiedad Rural Agropecuaria	
	Hasta 4'000	6
	De 4'001 en adelante	8
9	Lotes	
	Lotes Urbanizables no urbanizados y Lotes Urbanizados no edificados	33
	Lote con licencia urbanística vigente y en proceso de construcción	22

Por otra parte, a finales de los 90s, la estructura tarifaria se fijó por usos y estratos (Acuerdo 031 de 1998). Esta misma estructura fue conservada en el Acuerdo 321 de 2011, aunque con leves cambios: diferencias en las tarifas de la actividad económica 4 y la discriminación de los usos de salud y recreacionales, que no aparecían en 1998 (Tabla 8).

Tabla 8. Tarifas IPU, Zona Urbana. 1999- 2011 y 2012 en adelante

ZONA URBANA			
Actividad Económica	Descripcion	Acuerdo 031 de 1998	Acuerdo 321 de 2011
1	Uso Residencial	Tarifa por mil	Tarifa por mil
	Estrato 1	4,0	4,0
	Estrato 2	8,0	8,0
	Estrato 3	10,0	10,0
	Estrato 4	11,0	11,0
	Estrato 5	13,0	13,0
	Estrato 6	14,0	14,0
2	Uso Industrial y/o Comercial		
	Industrias	14,5	14,5
	Comercial	14,5	14,5
	Hoteles y similares	14,5	14,5
	Moteles, amoblados, apartahoteles, y residencias	14,5	16,0
3	Uso Salud - Institucional o Privado		
	Centros Medicos	n/a	14,5
	Clinicas	n/a	14,5
	Hospitales y Otros	n/a	14,5
4	Uso Civico - Institucional o Privado		
	Educativos	12,0	10,0
	Civicos, Culturales y Religiosos	12,0	10,0
	Administrativos Estatales	12,0	10,0
5	Uso Recreacional - Institucional o Privado		
	Clubes	n/a	14,5
	Centros de Recracion Popular	n/a	14,5
	Grandes Centros Deportivos	n/a	14,5

Las tarifas efectivas, sin embargo, difieren de las nominales ya que existen descuentos por pronto pago, exoneraciones para algunos predios, retrasos de los contribuyentes, y las sobretasas ambiental y bomberil que se cobran en el municipio.

De acuerdo al Estatuto Tributario, en Cali la sobretasa ambiental se destina a la protección del medio ambiente y tiene como base gravable el valor del avalúo catastral de los bienes que sirven de base para liquidar el Impuesto Predial Unificado. La tarifa de la sobretasa ambiental esta comprendida entre el uno punto cinco (1.5) por mil y el dos punto cinco (2.5) por mil sobre el avalúo catastral de los bienes que sirve de base para liquidar el Impuesto Predial Unificado, de conformidad con la aprobación para cada año gravable por parte del Concejo

Municipal. De otra parte, la sobretasa bomberil que se destina al financiamiento de la actividad bomberil, tiene como base gravable el valor del Impuesto Predial Unificado liquidado. La tarifa corresponde al tres punto siete (3.7) por ciento del Impuesto Predial Unificado. Excepto para los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado con uso residencial de Estrato 1, quienes están exonerados de este tributo.

En la Tabla 9 se muestra una comparación de las tarifas nominales de Cali y las de otras ciudades capitales. Junto con Medellín, el Municipio tiene una de las tarifas máximas más altas a nivel nacional.

Tabla 9. Comparación Tarifas Impuesto Predial, Uso residencial Ciudades Principales

Ciudad	Tarifa x 1000 máxima	Tarifa x 1000 mínima
Bogotá	9,5	2,0
Cartagena	6,5	2,0
Cali	14,5	4,0
Barranquilla	11,0	4,7
Medellín	15,0	5,0

Fuente: Estatuto Tributario de cada ciudad.

Como se mencionó anteriormente, la actual estructura tarifaria del Municipio de Santiago de Cali es en cierta medida resultado de compensar con tarifas altas las ausencias de procesos de actualización catastral. En el marco de la actualización que comenzó en 2012 es recomendable analizar esta estructura para determinar si es óptima y si responde a la realidad actual del Municipio, tanto en términos nominales como de tarifa efectiva.

5.3 Ley 1450 de 2011

La Ley 1450 de 2011 prevé en su artículo 23, un incremento de la tarifa mínima del Impuesto Predial Unificado estableciendo un rango entre 5 y 16 por mil del respectivo avalúo (inicialmente la tarifa del IPU podía oscilar entre 1 y 16 por mil) con excepción de las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados, y a los urbanizados no edificados, que podrán ser superiores al límite señalado sin que excedan el 33 por mil.

El incremento en el límite inferior de la tarifa deberá ser progresivo, siendo de 3 por mil en 2012, 4 por mil en 2013 y 5 por mil para 2014 en adelante⁸. Lo anterior implica que el Municipio debe hacer una revisión de la tarifa mínima hacia arriba para la vigencia de 2014 pasando de 4 a 5 por mil, para cumplir con lo establecido por la ley.

Adicionalmente, esta ley ordena que a partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder el 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

Por ultimo, dicha ley establece que las tarifas deben fijarse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores como los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano, la antigüedad de la formación o actualización del catastro, el rango de área y el avalúo catastral.

6. Recomendaciones

En este documento se hizo un recuento de la historia del Catastro en el Municipio de Santiago de Cali, se describió en detalle el proceso de actualización catastral de las comunas 2, 4 y 17 realizado en 2012 y se discutió la relación entre el catastro y el impuesto predial unificado.

Como resultado de lo anterior se desprenden dos recomendaciones:

- 1) Fijar para la vigencia 2013 el valor catastral de las construcciones en 60% de su valor comercial, mientras que el valor catastral del suelo será el 70% de su valor comercial, para todos los bienes inmuebles objeto del proceso de formación y actualización catastral.
- 2) Adelantar una evaluación de la estructura tarifaria del IPU en el Municipio con el fin de estudiar los niveles actuales de las tarifas, la tarifa efectiva y su impacto en el recaudo y la equidad, y adoptar la normativa referente a la tarifa mínima para el estrato 1 a partir de la vigencia 2014.

⁸Así mismo establece una excepción para aquellos predios con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario (estratos 1, 2 y 3) cuyo avalúo sea inferior a 135 SMMLV. En este caso el rango tarifario estaría entre el 1 por mil y el 16 por mil.

Referencias

Borrero, S. (1999). *The Economic and Social Justification for Cadastral Reform: The Latin American experience*. Presented at the UN-FIG Conference on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development, Melbourne, Australia.

Marulanda, G. (2011). *La actualización catastral en Bogotá: experiencia reciente*. Revista CT / Catastro. (72/3), 39-59.

Pinzón, J., y Fonti, J. (2007). *Una aproximación al catastro en Colombia*. Revista UD y La Geomática. (1), 25-46.

Ramos, L. (2003). *La modernización del catastro colombiano*. Revista de Ingeniería, Universidad de los Andes. (18), 156-166.

Sánchez, L. (2004). *Adopción del Marco Geocéntrico Nacional de Referencia Magna-Sirgas como dato oficial de Colombia*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía y Cartografía, División de Geodesia.

Quete, S., y Cuellar, D. (2010). *Impuesto Predial y Catastro en Colombia*. Presentado en el XIII Seminario sobre Catastro como instrumento para la tributación inmobiliaria, Santa Cruz de la Sierra.

ⁱ Las normas que reglamentaron la actividad catastral en el Municipio en los 80s y cimentaron las bases legales se listan a continuación:

- a) **Acuerdo No. 06 de 1981**, "Por el cual se crea el establecimiento público de Catastro Municipal de Cali y se reviste pro-tempore al alcalde de precisas funciones para organizar a través de dicho establecimiento público la formación, conservación, actualización y manejo del catastro de la ciudad "
- b) **Acuerdo No. 31 del 3 de septiembre de 1985**, " Por el cual se modifica el Acuerdo No. 19 de 1979 y el Acuerdo No. 11 de 1983"
- c) **Acuerdo No. 12 del 29 de julio de 1988**, "Por medio del cual se destina para el establecimiento público oficina de catastro municipal de Cali , un porcentaje sobre la renta del impuesto predial"
- d) **Resolución No. DOC-155 de 1988**, "Por medio de la cual se dicta políticas administrativas internas para la fijación de avalúos catastrales"
- e) **Resolución No. DOC-307 de 1988**, "Por medio de la cual se incrementa en 13.42 % los avalúos catastrales vigentes de los predios que han sido formados y se determina su vigencia"
- f) **Resolución No. DOC-308 de 1988**, "Por la cual se incrementa en 22.5% los avalúos catastrales vigentes de los predios que no han sido formados y se determina su vigencia"
- g) **Resolución No. DOC-354 de 1988**, "Por la cual se aprueba el estudio de las zonas homogéneas Geo- económicas y el valor de los tipos de las edificaciones de la zona urbana de Cali , sectores 8,15,17"
- h) **Resolución No. DOC-355 de 1988**, "Por la cual se ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y su vigencia"
- i) **Resolución No. DOC-109 de 1989**, "Por medio de la cual se establece el procedimiento de la vía gubernativa"
- j) **Resolución No DOC-144 de 1989**, "Por medio de la cual se reglamenta el servicio de información documental catastral"

-
- k) **Resolución No. DOC-165 DE 1989**, *“Por medio de la cual se crea la comisión catastral especial para avalúos administrativos especiales”*
 - l) **Resolución No. DOC-209 de 1989**, *“Por medio de la cual se rectifica el tipo de cobro”*
 - m) **Resolución No. DOC-225 de 1989**, *“Por medio de la cual se reglamento los recursos para la práctica de unos avalúos especiales distintos de los señalados en la ley 9 de 1989 y solicitados por entidades municipales”*