



6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Señor
Luis Guillermo Pérez Pérez
Little Guardians Foundation
control@littleguardians.org



Radicado: 2-2026-016572
Bogotá D.C., 26 de febrero de 2026 19:11

Radicado entrada 1-2026-003369
No. Expediente 9118/2026/OFI

Tema: Impuesto predial unificado
Subtema: Varios

Cordial saludo señor Pérez:

Hemos recibido su solicitud radicada con el número 1-2026- 003369 mediante la cual efectúa una serie de solicitudes relacionadas con el impuesto predial.

Frente a sus solicitudes, debemos iniciar señalando que, si bien es cierto dentro de las funciones asignadas a esta Dirección, está la de prestar asesoría en materia tributaria y financiera, es igualmente cierto que la misma se dirige puntualmente a las entidades territoriales sin que en momento alguno se haga extensiva a los particulares. Lo anterior, conforme con lo señalado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al expresar que *"...analizado el marco de las competencias de la entidad, la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección General de Apoyo Fiscal no tiene dentro de sus funciones asesorar a particulares"*¹.

Adicionalmente, sobre la naturaleza jurídica de las respuestas emitidas por esta Dirección le informamos que las mismas se efectúan de manera general y abstracta en los términos y con los alcances del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que establece:

"Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en

¹ Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Bogotá Sección Tercera. Bogotá, D.C., 28 de abril de 2021 Expediente No. 1100133360342021009000 Demandante Williams Joseph Rada Maza. Demandado: Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal - Subdirección de Fortalecimiento Institucional. Medio de Control Tutela.

Continuación oficio

ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.” (Negrillas ajenas al texto original)

Ahora bien, dado que el artículo 28 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo supra, establece una excepción a la regla de la obligatoriedad de los conceptos, esto es, que dicha consecuencia devenga de una disposición legal, se hace necesario revisar la norma que establece la función de expedición de conceptos por parte de la Dirección General de Apoyo Fiscal; al efecto, revisemos entonces lo normado por el numeral 9 del artículo 43 del Decreto 4712 de 2008, así.

“Artículo 43. Dirección General de Apoyo Fiscal. Son funciones de la Dirección General de Apoyo Fiscal las siguientes: (...)

9. Emitir los conceptos jurídicos que le sean requeridos y atender los asuntos legales relacionados con las funciones asignadas a la dependencia. (...)

Artículo 45. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial. Son funciones de la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección General de Apoyo Fiscal las siguientes:

8. Participar en la emisión de conceptos sobre la aplicación de normas y temas relacionados con la administración financiera y tributaria territorial.”

De conformidad con las normas trascritas, se evidencia sin lugar a equívocos que no les dan a los conceptos emitidos por esta Dirección en el área tributaria y financiera efecto alguno que permita considerarlos como de obligatorio cumplimiento o ejecución. De la misma forma, tampoco se asigna la labor de dirigir la política o vigilar las finanzas de las entidades territoriales.

Así, debe entenderse que los conceptos emitidos por esta Dirección son, en suma, opiniones respecto de la normatividad aplicable en los casos planteados en las consultas por los peticionarios; opiniones que, por lo mismo, en ningún momento se constituyen en camisa de fuerza para las entidades territoriales o para otras entidades públicas.

En este sentido, resulta pertinente hacer mención a lo expresado por la Corte Constitucional respecto de la facultad doctrinaria que otrora establecía el artículo 40 de la Ley 60 de 1993 a esta Dirección, dijo esa alta corporación:

“[...] Las aseveraciones anteriores son válidas, hasta el punto de que el aparte final de la norma establece que “en desarrollo de tal facultad emitirá concepto con carácter general y abstracto para mantener la unidad en la interpretación y aplicación de tales

Continuación oficio

normas". Esto significa que la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por la vía de mandatos generales y abstractos determina el contenido y sentido de las referidas disposiciones, sino que llega hasta el extremo de pretender unificar su interpretación y a hacer obligatoria la forma como ellas deben aplicarse.

Es más, las funciones que se asignan a la referida Dirección invade el ámbito de las competencias de las entidades territoriales, que se gobiernan por autoridades propias, desconociendo la autonomía que se le reconoce conforme al art. 287 de la Constitución, pues un espacio propio y normal de dicha autonomía lo constituyen la libertad y la facultad de dichas autoridades para ejecutar y aplicar la ley y las normas que produzcan los órganos de aquéllas dotados de competencia normativa, sin la injerencia o intervención de los órganos de la administración centralizada.

En las circunstancias anotadas, es incuestionable que la norma del art. 40 de la ley 60/93 viola el numeral 1 del art. 150 de la Constitución y, por lo tanto, será declarada inexecutable. Al adoptar esta determinación la Corte queda relevada de analizar los demás cargos de la demanda. [...]” (Énfasis añadido)

Dentro de este contexto jurisprudencial, careciendo de efectos obligatorios y vinculantes, los conceptos de la Dirección General de Apoyo Fiscal no resultan oponibles, pues son, como ya se expresó y ahora se reitera, meras opiniones.

Así las cosas, le informamos que las respuestas que se emitirán para absolver sus consultas estarán enmarcadas en los términos y con los estrictos alcances de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que no tienen efectos obligatorios ni vinculantes, y no comprometen la responsabilidad de este Ministerio.

Teniendo en mente lo anterior, procederemos a absolver las consultas de competencia de esta Dirección, en el mismo orden en que fueron formuladas, procediendo a agruparlas en caso que resulte procedente. Consulta usted:

- 1. Se solicita un pronunciamiento oficial, claro y sustentado del Ministerio de Hacienda sobre si la política nacional de actualización y gestión catastral, en su implementación actual, materializa o no el principio de progresividad tributaria, equidad y justicia social, especialmente respecto del impuesto predial.***

Frente a esta consulta le informamos que dentro de las competencias asignadas a este Despacho no se encuentra la de adelantar análisis encaminados a cuantificar los efectos de las políticas públicas sobre los principios tributarios.

Continuación oficio

No obstante lo anterior, le informamos que el Consejo de Estado si se ha ocupado de analizar la relación entre el avalúo catastral, el impuesto predial unificado y los principios que rigen el sistema tributario. Veamos:

"Dado que por la simple naturaleza "real" del impuesto predial no es posible medir la capacidad económica de los contribuyentes, pues el tributo se impone sin consideración de la calidad del sujeto pasivo (propietario, poseedor o tenedor), el legislador conminó a los municipios a que tuvieran en cuenta, criterios como los estratos económicos que permiten medir la capacidad contributiva de los sujetos pasivos y, por lo tanto, a aplicar tarifas progresivas.²

Los usos del suelo y la actualización o formación del catastro permiten establecer tarifas diferenciales, que hacen que el impuesto resulte equitativo en las condiciones particulares que tengan los predios de iguales o similares características o condiciones de uso o antigüedad.

(...)

La Sala no comparte la apreciación del demandante. Contrario a lo dicho, el avalúo catastral es un criterio cualitativo idóneo para fijar la tarifa del impuesto predial.

La Sala ya tuvo la oportunidad de pronunciarse con ocasión de otras demandas contra acuerdos que, como el ahora demandado, fijaron las tarifas del impuesto predial a partir del avalúo catastral.

(...)

De manera que, el avalúo catastral se obtiene del análisis de aspectos que permiten establecer: la descripción física del predio, así como las áreas homogéneas en donde se ubica; la situación jurídica del predio respecto de quien figura como propietario o poseedor y el valor del predio en el mercado inmobiliario. Estos componentes, en conjunto, permiten ponderar la capacidad económica del contribuyente, y, por lo tanto, para la Sala, el avalúo catastral sí constituye un criterio cualitativo idóneo que permite establecer tarifas diferenciales y progresivas.

(...)

Tal como se puede apreciar, el artículo 2 del Acuerdo 056 de 2009 fijó tarifas progresivas que van de menor a mayor en la medida en que el avalúo catastral crece. Las tarifas se encuentran dentro del rango autorizado por la Ley 44 de 1999 y el avalúo catastral, se reitera, es un criterio cuantitativo idóneo para fijarlas. Por lo tanto, no se aprecia que el Acuerdo 056 de 2009 viole el principio de reserva de ley, ni los principios de progresividad o equidad, ni mucho menos, el artículo 4 de la Ley 44 de 1999."³

² El principio de progresividad promueve que los contribuyentes tributen en proporción a su capacidad económica. De manera que, tributarán más, aquellos contribuyentes que tengan mayor capacidad económica que los contribuyentes que demuestren que tienen menor capacidad.

De conformidad con el artículo 363 de la Carta Política, el principio de progresividad se predica del "sistema tributario" y no de cada uno de los impuestos en particular pues hay impuestos respecto de los que por su naturaleza o dinámica no se puede establecer la progresividad en torno a la capacidad económica de los contribuyentes.

³ Consejo de Estado. Sección Cuarta, Sentencia del 05 de marzo de 2015, Expediente N°. 19498 Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Continuación oficio

Como se ve, en criterio del Consejo de Estado, el avalúo catastral es uno de los elementos que permite armonizar el impuesto predial unificado con los principios del sistema tributario, por corresponder a un factor objetivo basado en elementos técnicos.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha estimado la existencia de una relación inescindible entre el avalúo catastral y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pero ha llamado la atención sobre la necesidad de analizar la progresividad como un atributo del sistema tributario en general, y no respecto de cada uno de los impuestos y mucho menos de uno solo de los elementos de un determinado impuesto. Dijo la Corte:

"Para efectos del artículo 95-9 de la Constitución ha de entenderse que todas las personas están obligadas a contribuir con el financiamiento de los gastos públicos e inversiones del Estado, atendiendo a su capacidad económica para hacerlo, es decir, de acuerdo con sus bienes y riquezas. No de otra manera se puede lograr la justicia y equidad que allí se predica.

El impuesto predial es una imposición de carácter general pues opera sobre todas las clases de propiedad raíz acatando así el principio de igualdad como generalidad del tributo; es justo y equitativo pues quien posea mas predios o terrenos debe pagar más, además de otorgar un tratamiento mas favorable a la vivienda popular y la pequeña propiedad rural que sólo paga una tarifa mínima y es un impuesto progresivo ya que a mayor rango de avalúo debe corresponder una tarifa mayor.

Finalmente debe agregarse que el artículo 3o. de la ley 44 de 1990 tampoco lesiona el 363 de la Carta, pues lo que dicha norma preceptúa es que el "sistema tributario" se fundamente en principios de equidad, eficiencia y progresividad El sistema está compuesto por el régimen tributario que adopta el legislador de acuerdo con una política preestablecida y en la cual bien pueden coexistir tipos impositivos proporcionales, progresivos, regresivos o de cualquiera otra índole, sin que por ello se pueda tachar el sistema de ineficiente o inequitativo. Sobre este punto, vale la pena reiterar la jurisprudencia expuesta por la Corporación en sentencia C-333/93 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz:

"A este respecto cabe subrayar que, dentro de ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los expresados principios, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva, fuerzan a reconocer al Legislador un espacio legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico los actualicen de la mejor manera. De otra parte, la complejidad del fenómeno fiscal, aunada a la naturaleza prevalentemente más de límites que de objetivos de los mentados principios, impiden que a partir de una sola ley o de un específico tributo pueda erigirse un juicio general sobre la totalidad del sistema tributario en lo que concierne a su equidad, eficiencia o progresividad, máxime si se tiene presente que estas calificaciones no pueden formularse sin tener en cuenta las varias leyes e instrumentos

Continuación oficio

pertenecientes al sistema y a través de los cuales éste pretende configurar el diseño genérico de la entera materia tributaria.

Si bien la cualidad sistémica de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, no puede ser aprehendida en una revisión de constitucionalidad de una ley singular, ello no quiere decir que su examen no pueda llevarse a cabo frente al contenido concreto de la norma acusada cuando la misma, de conservarse, podría aportar al sistema una dosis de manifiesta inequidad, ineficiencia y regresividad. Finalmente, las leyes singulares son los afluentes normativos del sistema que resulta de su integración y, de otra parte, los principios, como se ha recordado, tienen un cometido esencial de límites que, desprovistos de control constitucional, quedarían inactuados".

Por tanto mal haría la Corte en afirmar respecto de un impuesto determinado si éste se ajusta con exactitud a tales principios, y menos en el caso de demanda, en el que no se acusa la creación en sí del impuesto predial, sino uno de los elementos de la obligación tributaria, cual es la base gravable."

De conformidad con la jurisprudencia transcrita este Despacho considera que desde una perspectiva teórica la implementación de la política de catastro multipropósito contribuye a materializar el principio de progresividad del sistema tributario territorial en la medida en que permite determinar la base gravable del impuesto con criterios objetivos y siguiendo una metodología basada en factores técnicos, incorporando así un criterio de capacidad contributiva, al tiempo que permite fortalecer las finanzas de las entidades territoriales.

Consideramos importante tener en cuenta que el ejercicio de actualización catastral es objeto de controles administrativos y judiciales, pues los interesados pueden solicitar la revisión del avalúo ante la autoridad catastral y pueden acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en caso que consideren que el valor del avalúo establecido por la autoridad catastral no se ajusta a la realidad del predio.

En esa medida, un error o inconsistencia en el ejercicio de la actualización catastral no debería tener impacto directo en los principios del sistema tributario en la medida en que puede ser enmendado administrativa o judicialmente por solicitud del interesado.

Finalmente, también debe tenerse en cuenta que en materia del impuesto predial existen otros elementos que confluyen con la materialización del principio de progresividad tales como la adopción de tarifas diferenciales por parte de los concejos municipales y la correcta aplicación de los límites legales al crecimiento del impuesto a pagar⁴ por parte de las administraciones municipales

⁴ Actualmente establecidos en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990 y en el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019

Continuación oficio

4. Indique si el Ministerio considera que, en municipios donde ya se adelantó la actualización, el predial resultante puede estar superando umbrales razonables de capacidad de pago, y si ello configura un riesgo de:

- **ruptura de cultura tributaria,**
- **incremento sostenido de cartera**
- **y caída del recaudo efectivo (no solo potencial).**

5. Informe si el Ministerio ha realizado, o puede realizar, un análisis nacional sobre la relación entre actualización catastral y:

- **morosidad del predial (variación pre y post actualización)**
- **recaudo efectivo vs. recaudo potencial,**
- **comportamiento de cartera y cobro coactivo,**
- **elasticidad del pago frente a aumentos abruptos (capacidad de pago real).**

En caso afirmativo, remita resultados, metodología y fuentes; en caso negativo, indique si el Ministerio considera necesario construirlo y con qué cronograma.

6. Con enfoque macroeconómico, indique el concepto del Ministerio sobre cómo variables como:

- **inflación y costo de vida,**
- **desempleo/informalidad,**
- **tasas de interés y costo del crédito,**
- **desaceleración del sector construcción/inmobiliario,**
- **choque de ingresos en hogares vulnerables,**

pueden afectar el recaudo real del predial en ciudades ya actualizadas y, por extensión, comprometer la estabilidad fiscal municipal.

Para efectos de responder esta pregunta resulta fundamental distinguir entre los conceptos de base gravable e impuesto efectivamente liquidado.

El impuesto predial unificado es un gravamen que recae sobre los bienes inmuebles, cuya base gravable es el avalúo catastral o el autoavalúo. Tratándose del avalúo catastral, este es fijado por la autoridad catastral y debe reflejar la realidad física, jurídica y económica de los predios. No obstante, el incremento del avalúo no se traslada de manera automática ni proporcional al impuesto a pagar, en la medida en que el ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos explícitos de protección a la capacidad de pago de los contribuyentes.

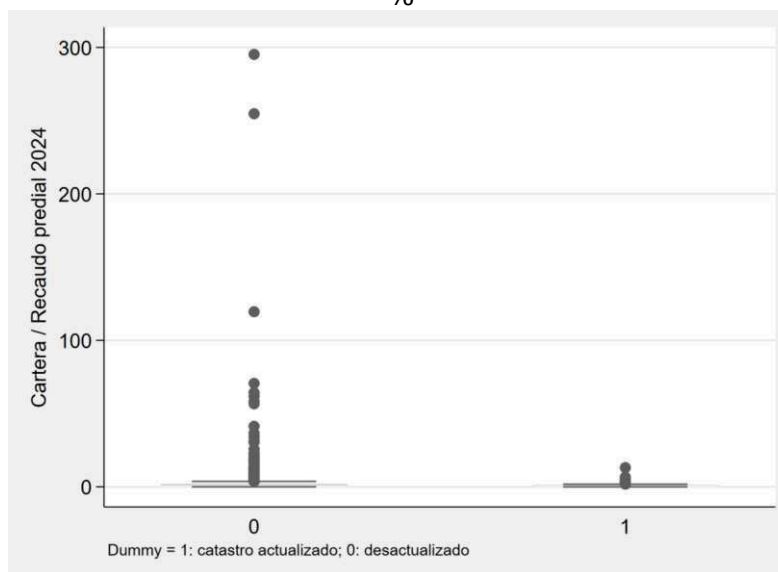
En particular, el Gobierno Nacional y el Legislador, conscientes de que un incremento abrupto del valor del avalúo catastral podría impactar la liquidez de los hogares, han diseñado un esquema de protección mediante techos o límites al crecimiento del impuesto a pagar, los cuales se encuentran contenidos en el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019 y el artículo 6 de la Ley 44 de 1990, siendo deber de cada administración municipal analizar el caso a caso y las circunstancias particulares de cada predio para efectos de la aplicación de los límites.

Continuación oficio

Desde una perspectiva empírica, el análisis estadístico realizado sobre la relación entre el saldo de cartera del impuesto predial y el flujo de recaudo efectivo en 2024 (última información disponible para el universo de distritos y municipios) no evidencia que la actualización catastral esté asociada a un deterioro de la cultura de pago o a un incremento sistemático de la cartera. Por el contrario, tanto el análisis del gráfico 1 como una prueba estadística de diferencia de medias bajo la prueba de Welch⁵ muestran que los municipios con catastro desactualizado (tanto urbano como rural) presentan niveles significativamente más altos y una mayor dispersión de la razón cartera/recaudo, mientras que los municipios con catastro actualizado exhiben distribuciones más concentradas y estables.

De manera complementaria, el análisis de la razón entre la cartera corriente (hasta un año) y el recaudo efectivo muestra diferencias estadísticamente significativas entre municipios con catastro actualizado y desactualizado, de acuerdo con la prueba de Welch⁶. Esta evidencia es relevante en la medida en que la cartera corriente constituye un indicador sensible de la cultura de pago en el corto plazo y del desempeño del recaudo efectivo del impuesto causado en la vigencia, lo que permite descartar la existencia de un deterioro inmediato en el cumplimiento tributario asociado a la actualización catastral.

Gráfico 1. Relación Cartera / Recaudo (Impuesto Predial Unificado) Vigencia 2024 %



Fuente: DGAF con información CUIPO y Contaduría General de la Nación

⁵ Estadísticamente significativa al 1%. (P-valor=0,0002).

⁶ Estadísticamente significativa al 1% (P-valor = 0,0007).

Continuación oficio

En consecuencia, no se identifica que la actualización catastral, por sí misma, configure un riesgo sistémico de ruptura de cultura tributaria, incremento sostenido de la cartera o caída del recaudo efectivo. Dichos riesgos se materializan únicamente en escenarios donde las entidades territoriales omiten la aplicación estricta de los límites legales al crecimiento del impuesto o no ejercen adecuadamente sus facultades tarifarias para garantizar la progresividad. El diseño normativo vigente actúa precisamente como un estabilizador, permitiendo la actualización de la base catastral mientras protege la capacidad de pago de los contribuyentes, y asegura la sostenibilidad del recaudo efectivo municipal.

En relación con los interrogantes 5 y 6, es preciso señalar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DGAF), no dispone de bases de datos históricas desagregadas a nivel de contribuyente del impuesto predial unificado que permita realizar análisis de morosidad, capacidad de pago, comportamiento del cobro coactivo o contrastes entre recaudo efectivo y potencial antes y después de los procesos de actualización catastral. Este tipo de análisis específico es competencia directa de las entidades territoriales, en cabeza de las secretarías de hacienda distritales y municipales, en tanto estas administran el tributo, definen las estrategias de gestión, recaudo y fiscalización, y cuentan con la información histórica individualizada necesaria para adelantar este tipo de evaluaciones.

Desde un enfoque macroeconómico, se reconoce que variables como la inflación, el costo de vida, el desempleo y la informalidad, las tasas de interés y el costo del crédito, la desaceleración del sector de la construcción y del mercado inmobiliario, así como eventuales choques que afectan de manera diferenciada a los hogares más vulnerables, pueden incidir sobre la capacidad de pago de los contribuyentes y, por esa vía, afectar el recaudo efectivo del impuesto predial, incluso en municipios con su catastro desactualizado. No obstante, el diseño normativo vigente del impuesto, en particular los límites legales al crecimiento del tributo y la progresividad tributaria, actúan como un mecanismo de estabilización que permite mitigar la transmisión de choques macroeconómicos transitorios.

7. Señale si el Ministerio ha identificado un riesgo sistémico de desfinanciación en municipios actualizados derivado de (i) incremento del predial "en papel" pero (ii) caída de pago real; y de ser así:

- **qué territorios o tipologías son más vulnerables (ciudades intermedias, municipios con alta informalidad, territorios con bajo ingreso per cápita)**
- **qué medidas de prevención fiscal recomienda (sin afectar derechos).**

Sobre esta consulta es importante precisar que, a la fecha, no se ha realizado formalmente un estudio técnico que tipifique este riesgo de manera conclusiva. No



Continuación oficio

obstante, mediante el seguimiento sistemático del comportamiento del Impuesto Predial Unificado se han identificado patrones que permiten caracterizar la relación entre actualización y recaudo del impuesto.

Frente al comportamiento del recaudo real del Impuesto Predial Unificado⁷, a partir de la información oficial reportada por las entidades territoriales en CUIPO y en los datos de actualización catastral suministrados por el IGAC, bajo un enfoque de análisis ceteris paribus, donde se asume que variables como las tarifas impositivas y otras condiciones de política fiscal se mantienen constantes, se observa una correlación directa entre la renovación de la base catastral y el incremento de los ingresos tributarios.

Durante la vigencia 2021, la zona rural registró un crecimiento real excepcional en términos reales del 327%, mientras que la zona urbana presentó una variación positiva del 2% en el año siguiente de su actualización. Este dinamismo se consolidó en la vigencia 2023, reflejando el impacto de la actualización catastral reportada por el IGAC en 2022, con incrementos reales del 5% en el sector urbano y del 12% en el sector rural. Finalmente, los datos del CUIPO para la vigencia 2024 evidencian la efectividad de los procesos de actualización ejecutados en 2023, reportando crecimientos anuales del 7% y 14% para las áreas urbana y rural, respectivamente. Estos resultados demuestran que la actualización técnica del catastro constituye el motor principal para la expansión sostenida de la capacidad recaudatoria de los municipios en ambas jurisdicciones geográficas.

A partir de lo expuesto se concluye que el comportamiento del impuesto predial unificado tras los procesos de actualización catastral no revela la existencia de un riesgo sistémico de desfinanciación en las entidades territoriales. Por el contrario, los datos reportados en el CUIPO demuestran que la renovación de la base gravable actúa como un mecanismo de fortalecimiento fiscal que garantiza la sostenibilidad de los ingresos.

Sobre las medidas de prevención fiscal, sea lo primero decir que en virtud del artículo 287 de la Constitución Política las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. Ahora bien sobre la política, la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo "Colombia potencia mundial de la vida" prioriza la actualización catastral multipropósito como herramienta clave para el ordenamiento territorial alrededor del agua y la reforma rural integral. La determinación del avalúo catastral es una competencia técnica, ajena a la discrecionalidad política, y debe reflejar la realidad económica de los predios.

⁷ Expresado a precios constantes de 2024.

Continuación oficio

Por su parte, la tarifa la fijan los concejos municipales dentro de los parámetros establecidos en el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la ley 1450 de 2011. Una vez definido el avalúo catastral, corresponde a la autoridad local, es decir a los concejos municipales, fijar las tarifas del impuesto predial unificado, dentro de los límites de la ley. Además, la ley contempla límites al incremento del impuesto predial, teniendo en cuenta que un proceso de actualización catastral puede elevar el avalúo de un predio en porcentajes significativos. Es vital comprender que el límite legal aplica al monto final del impuesto, no al avalúo catastral. Actualmente los límites se encuentran contenidos en el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019 y el artículo 6 de la Ley 44 de 1990, siendo deber de cada administración municipal analizar el caso a caso y las circunstancias particulares de cada bien para efectos de la aplicación de los límites.

13. Indique qué rol debe desempeñar el Ministerio de Hacienda en la articulación con SNR–DANE–IGAC, particularmente para:

- **garantizar que existan datos nacionales comparables desde 2020,**
- **asegurar que la política catastral no genere riesgos macrofiscales territoriales,**
- **y evaluar impactos distributivos y de recaudo real.**

En primer lugar, es preciso señalar que no corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DGAF), realizar evaluaciones específicas de impacto distributivo del impuesto predial a nivel de predio o contribuyente, ni adelantar evaluaciones orientadas a determinar la eventual existencia o magnitud de riesgos macrofiscales territoriales derivados de decisiones propias de la política catastral.

De conformidad con lo dispuesto en los Decretos 4712 de 2008 y 0645 de 2012, las competencias de la DGAF se orientan al análisis agregado de las finanzas territoriales, al fortalecimiento institucional territorial y a la sostenibilidad fiscal en el marco del proceso de descentralización. En consecuencia, la evaluación de efectos distributivos y de riesgos macroeconómicos atribuibles a la gestión catastral corresponden a otras instancias del Gobierno Nacional y, en materia tributaria, a las entidades territoriales en cabeza de sus Secretarías de Hacienda.

No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda desempeña un rol relevante en la articulación institucional desde la perspectiva fiscal y tributaria territorial. En ese sentido, el artículo 308 de la Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 188 de la Ley 1753 de 2015, estableció que toda la información territorial sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos debe ser reportada a través de la Categoría Única de Información Presupuestal Ordinaria (CUIPO), mientras que la demás información

Continuación oficio

oficial básica requerida para fines de monitoreo, seguimiento, evaluación y control debe ser recolectada a través del Formulario Único Territorial.

En el marco de esta disposición, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en calidad de coadministrador del CUIPO⁸, contribuye a garantizar la existencia de información presupuestal homogénea y comparable. Gracias a la aplicación del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas, incorporado al Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda (Decreto 1068 de 2015) mediante el Decreto 418 de 2018, se dispone actualmente de información estandarizada que incluye la programación, el recaudo efectivo y el uso de los recursos del impuesto predial unificado (urbano y rural) para el universo de entidades territoriales.

Adicionalmente, en el ámbito de sus competencias, la DAF brinda asistencia técnica y acompañamiento jurídico-tributario a las entidades territoriales en materias relacionadas con el impuesto predial unificado, incluyendo procesos de actualización de estatutos tributarios, adecuación de tarifas, aplicación de límites legales al crecimiento del impuesto y fortalecimiento de la gestión del recaudo. En el caso de entidades que adelantan procesos de actualización catastral, la DAF atiende las solicitudes de asistencia técnica que estas formulan, particularmente en lo referente a la armonización entre el nuevo avalúo catastral, la estructura tarifaria y los principios de progresividad y sostenibilidad fiscal.

En consecuencia, el rol del Ministerio en la articulación con entidades como IGAC, DANE o la SNR se circunscribe a la consolidación y análisis de la información fiscal territorial, la estandarización de los reportes presupuestales y el acompañamiento técnico en materia tributaria y fiscal, sin que ello implique asumir funciones propias de la gestión catastral.

15. Con base en la evidencia técnica del caso Yopal y los hechos expuestos, se solicita que el Ministerio indique si considera que dicho caso:

- **constituye una señal de regresividad tributaria en la práctica,**
- **amerita revisión o evaluación fiscal-social específica,**
- **y si recomienda medidas de mitigación (transición, topes, alivios, revisión de metodología o ajuste de instrumentos tributarios).**

16. Señale qué información adicional requeriría el Ministerio para emitir un pronunciamiento definitivo sobre Yopal (sin dilaciones indebidas) y qué dependencia sería responsable de consolidarla.

Frente a estas consultas le informamos que la Dirección General de Apoyo Fiscal (DGAF), en el marco de sus funciones, ha difundido con las diferentes entidades

⁸ Esta información se puede consultar a través del Consolidador de Hacienda e Información Público (www.chip.gov.co)



Continuación oficio

territoriales las acciones que pueden ser implementadas por las entidades territoriales frente a la entrada en vigencia de los procesos de actualización catastral y se realizó una mesa de trabajo con los funcionarios de la entidad territorial.

Sin embargo, cualquier tipo de acompañamiento puntual o análisis específico solo se realizaría a solicitud de la entidad territorial en el marco del respeto de la autonomía que la Constitución Política reconoce a los municipios en el manejo de sus rentas.

En el marco de las competencias de esta entidad le informamos que la Dirección General de Apoyo Fiscal realiza análisis para las ciudades capitales y una muestra de municipios no capitales con base en información presupuestal reportada a través de los sistemas oficiales, en especial la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO) del Consolidador de Hacienda y Crédito Público (CHIP), con énfasis en el comportamiento del recaudo tributario y la identificación de riesgos fiscales. Estos análisis se reflejan en los Informes de Viabilidad Fiscal⁹, los cuales incorporan el contexto macroeconómico como un elemento relevante para la evaluación de la sostenibilidad de las finanzas territoriales.

Por último, lo invitamos a consultar el capítulo 4 “Impuesto Predial Unificado” del Informe Final de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial¹⁰, en la cual la Dirección General de Apoyo Fiscal hizo parte del equipo asesor permanente. Dicho capítulo desarrolla los aspectos teóricos, normativos y de diagnóstico del impuesto predial, incluyendo dinámica de recaudo, procesos de actualización catastral, estructura tarifaria, límites al crecimiento, así como los principales problemas institucionales y de economía política asociados a su administración, los cuales pueden resultar de su interés.

Sobre la aplicación de los límites el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha señalado algunos criterios, contenidos en Oficio No. 2-2020-052651, que remitimos para su conocimiento y análisis.

Finalmente le recordamos que las respuestas emitidas por este Despacho se dan en los términos y con los estrictos alcances de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que son generales, no tienen efectos obligatorios ni vinculantes, no comprometen la responsabilidad de este Ministerio y pueden ser consultados en

⁹ Estos informes se pueden consultar en el siguiente vínculo <https://www.minhacienda.gov.co/viabilidad-fiscal-territorial-2024> Consulta realizada el 9 de febrero de 2026.

¹⁰ El informe se puede consultar en el siguiente vínculo: <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/webproyectos/comisionstt/CESTT-Informe-web.pdf> Consulta realizada el 9 de febrero de 2026.



Continuación oficio

www.minhacienda.gov.co, siguiendo la ruta Procesos Misionales / Apoyo Fiscal Territorial / [Conceptos en materia tributaria](#).

Cordialmente

Firmado digitalmente por: CLAUDIA
HELENA OTÁLORA CRISTANCHO

CLAUDIA HELENA OTÁLORA CRISTANCHO

Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

Anexo: Oficio No. 2-2020-052651

Elaboró:

ANDREA DEL PILAR PULIDO SANCHEZ
Subdirección de Fortalecimiento
Institucional Territorial

Revisó:

CLAUDIA HELENA OTÁLORA
CRISTANCHO
Subdirectora de Fortalecimiento
Institucional Territorial

Aprobó:

CLAUDIA HELENA OTÁLORA
CRISTANCHO
Subdirectora de Fortalecimiento
Institucional Territorial



YatK +viK hw61 Vsp2 M745 E3JV p3M=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>