

Opción Seminario-Diplomado.

Análisis de la equidad y progresividad del impuesto predial unificado en el municipio de Medellín

Corporación Universitaria Remington.

Facultad de Ciencias Contables.

Programa Contaduría Pública.

María Camila Vélez Montoya.

Julieth Alejandra Orozco Carmona.

Rolando Andrés Moreno Mesa Tutor del trabajo.

Seminario de Impuestos Territoriales.

2025.

Dedicatoria

A mi esposo y mi familia por ser mi motor y quienes me impulsan a salir adelante.

Camila Vélez.

Agradecimientos

A nuestros padres por todo su apoyo y acompañamiento en todo este proceso formativo, por siempre motivarnos a seguir adelante y así cumplir todos nuestros sueños.

Tabla de Contenido

Introducción.....	6
Resumen	7
Palabras clave.....	8
Objetivos.....	8
Objetivo general:.....	8
Objetivos específicos:	8
Planteamiento del problema	8
Pregunta orientadora.....	11
Metodología de búsqueda.....	11
Marco Teórico	11
Fundamentación conceptual del impuesto predial	11
Definición y naturaleza del Impuesto Predial Unificado (IPU)	11
Marco normativo del Impuesto Predial Unificado (IPU) en Colombia y en Medellín.....	13
Componentes del Impuesto Predial Unificado (IPU)	15
La tarifa: estructura y sentido de progresividad	16
Tratamientos diferenciales y alivios fiscales	17
Actualización catastral y gestión administrativa.....	17
Principios teóricos de la equidad y progresividad tributaria	18
Principio de equidad tributaria	18
Progresividad tributaria y su medición.....	19
Relación entre equidad, progresividad y eficiencia fiscal	20
Contexto económico y urbano de Medellín	21
Composición socioeconómica y urbana de Medellín.....	21

Resultados y Discusión.....	22
Conclusiones.....	22
Referencias	24

Introducción

El Impuesto Predial Unificado (IPU) es, en la práctica, el “pulmón” de muchos municipios, con estos recursos se financian diversas obras y servicios públicos que contribuyen al bienestar y desarrollo local. En Colombia, los impuestos (también los locales) deben seguir los principios de equidad, eficiencia y progresividad. La carga del predial debería repartirse de forma justa y razonable, según la capacidad de pago de cada contribuyente, y que el cobro funcione bien para que el dinero llegue a donde realmente hace falta (Colombia, 2025).

En Colombia, el predial es un impuesto municipal, cada alcaldía se encarga de administrarlo, cobrarlo y vigilarlo, eso está en la Ley 44 de 1990, que unificó los cobros sobre la propiedad y dejó claro cómo se calcula la base (el avalúo catastral) y qué puede hacer cada territorio (Pública, 1990). En Medellín, las reglas locales están reunidas en el Acuerdo 066 de 2017 (el estatuto de tributos municipales), la Alcaldía gestiona el pago desde su portal de trámites y recuerda que toda persona propietaria o poseedora de un inmueble debe ponerse al día con este impuesto (Medellin, 2017).

Los avalúos catastrales son el punto de partida para calcular el predial, de ahí surge la base gravable del IPU, en 2024–2025, Medellín realizó y cerró actualizaciones catastrales en varias comunas y en el corregimiento de Santa Elena, para que esa información quedara lista en la liquidación del predial 2025; la Alcaldía explicó que el operativo empezó en junio de 2024 y cubrió sectores como Laureles, La América y El Poblado; medios locales confirmaron que ese trabajo terminó y que sus resultados se usarán en el cobro del año siguiente. Para muchas familias y negocios, el valor del predial puede moverse (al alza o a la baja) según cómo cambió su avalúo, por eso, cada ciclo de actualización vuelve a poner sobre la mesa la misma pregunta: cómo ajustar tarifas y tratamientos diferenciales para cuidar a los contribuyentes más sensibles sin desfinanciar los servicios del distrito (Medellin, 2025).

A nivel nacional, tanto el Gobierno como el Congreso han venido impulsando iniciativas para poner topes a los aumentos del predial cuando los avalúos catastrales suben fuerte, cuidar a los hogares y hacer que el impuesto sea más progresivo (Hacienda, 2025). Visto en perspectiva regional, la experiencia de América Latina muestra que los impuestos a la propiedad pueden ser una fuente estable y más justa, pero su buen desempeño depende de tres cosas: un catastro

confiable, una administración eficiente y un diseño tarifario sensato (escalas, umbrales, descuentos y topes bien calibrados). Hoy, según cifras de organismos como OCDE/CEPAL, lo que se recauda por propiedad está por debajo de su potencial en la región, por eso, muchos estudios recomiendan reformas que mejoren la gestión y, sobre todo, aumenten la aceptación ciudadana del predial: reglas claras, gradualidad y protección a quienes más lo necesitan (OECD, 2025).

El proyecto “Equidad y Progresividad del Impuesto Predial Unificado en Medellín” busca comprobar, con datos recientes y la normativa vigente, si el predial se está cobrando de manera justa y acorde con la Constitución, evaluando tres claves: la equidad vertical (que quienes tienen mayor capacidad de pago aporten proporcionalmente más), la equidad horizontal (trato similar para predios de valor similar) y la progresividad (relación entre avalúo/ingreso y la tasa efectiva que termina pagando cada contribuyente). Con apoyo en información catastral actualizada, reglas locales y nacionales y lecciones internacionales, se propondrán ajustes prácticos (bandas tarifarias, topes de incremento y alivios focalizados) para hacer el impuesto más justo, predecible y alineado con la justicia fiscal urbana de Medellín (Colombia, 2025).

Resumen

El presente trabajo se enfoca en analizar la equidad y progresividad del Impuesto Predial Unificado (IPU) en la ciudad de Medellín, buscando comprender hasta qué punto la estructura tarifaria, la base gravable y la actualización catastral logran una correcta distribución de la carga tributaria sin poner en riesgo la estabilidad financiera del municipio. Este estudio parte de la idea de que el IPU no solo representa una de las principales fuentes de ingresos locales, sino que también constituye una herramienta fundamental para fomentar la justicia social y la sostenibilidad fiscal dentro del territorio. Durante la investigación, se identificó que la actualización catastral 2024–2025 fue un paso significativo hacia una gestión tributaria más precisa y transparente, al mejorar la exactitud del catastro y fortalecer los mecanismos de recaudo. Sin embargo, este proceso también trajo consigo aumentos diferenciales en los avalúos que impactaron de forma desigual a distintos grupos de contribuyentes. Esto evidencia que, aunque la normativa local incluye principios de equidad y progresividad, su implementación práctica aún enfrenta retos importantes, derivados de la diversidad socioeconómica de Medellín y

de la ausencia de mecanismos de gradualidad suficientemente eficaces para amortiguar los efectos de las actualizaciones.

Palabras clave

Equidad tributaria, Progresividad fiscal, Impuesto Predial Unificado, Actualización catastral, Suficiencia fiscal, Justicia tributaria, Medellín

Objetivos

Objetivo general:

Evaluar si las tarifas del Impuesto Predial Unificado en el Municipio de Medellín cumplen con los principios de equidad y progresividad, establecidos en el sistema tributario colombiano.

Objetivos específicos:

- Analizar el marco normativo que regula el Impuesto Predial Unificado en Colombia y su aplicación en el Municipio de Medellín.
- Identificar los criterios utilizados por la Administración municipal para determinar las tarifas y la base gravable del impuesto.

Planteamiento del problema

El Impuesto Predial Unificado (IPU) es una de las principales fuentes de ingresos para los municipios de Colombia, ya que con esos recursos se financian servicios esenciales como el mantenimiento de las vías, el alumbrado público, los parques y diversos programas sociales. En ciudades como Medellín, este impuesto es clave para asegurar que el municipio cuente con los fondos necesarios para sostener su funcionamiento y continuar desarrollándose de manera equilibrada (OCDE, 2023). Sin embargo, en la actualidad, el debate alrededor del IPU va más allá de cuánto se recauda. La discusión se centra en si el sistema realmente es equitativo y progresivo, tal como lo establece la Constitución Política de Colombia en su artículo 363 (Colombia, Artículo 363: Principios del sistema tributario., 1991). En otras palabras, se busca determinar si las personas que tienen más recursos están aportando una proporción mayor, y si los propietarios con predios de valor similar reciben un trato fiscal equivalente.

A pesar de los avances normativos, en la realidad ha sido difícil construir una estructura tributaria verdaderamente equitativa y progresiva, la Ley 44 de 1990, que buscó unificar los impuestos relacionados con la propiedad raíz, pretendía dar orden y coherencia al sistema catastral y tributario. Sin embargo, dejó en manos de los municipios la responsabilidad de administrar y actualizar los catastros, esta descentralización, si bien fortaleció la autonomía local, también trajo consigo grandes diferencias entre territorios: no todos los municipios cuentan con los mismos recursos técnicos, financieros ni administrativos para mantener información catastral actualizada ni para diseñar tarifas acordes con la realidad económica de sus habitantes (Bonet-Morón, 2020)

En el caso de Medellín, la gestión del Impuesto Predial Unificado (IPU) se guía por el Acuerdo 066 de 2017, que define las tarifas, exenciones y tratamientos especiales. Sin embargo, los recientes procesos de actualización catastral (como el realizado entre 2024 y 2025 por la Alcaldía Distrital) han reavivado el debate sobre la equidad del impuesto. Este proceso incluyó zonas urbanas como Laureles, El Poblado y La América, así como sectores rurales como Santa Elena, con el objetivo de ajustar los avalúos catastrales al valor real del mercado inmobiliario (Antioquia, 2025). El resultado fue un aumento notable en la base gravable de muchos predios, lo que, aunque fortaleció los ingresos municipales, también generó preocupación entre los contribuyentes. Muchos ciudadanos sintieron que el incremento no reflejaba su verdadera capacidad económica, evidenciando la tensión constante entre garantizar la suficiencia fiscal del municipio y mantener la confianza ciudadana en un sistema tributario justo y equilibrado.

La idea de que todos los ciudadanos deben contribuir de manera justa según el valor de sus bienes y sus posibilidades económicas suena sencilla en teoría, pero en la práctica es mucho más compleja, la llamada equidad horizontal, que busca que predios de valor similar paguen lo mismo, puede verse afectada cuando los procesos catastrales no son precisos o se aplican de manera desigual entre barrios que, aunque parezcan tener condiciones parecidas, terminan con avalúos muy distintos. Por su parte, la equidad vertical, que propone que quienes tienen más recursos contribuyan más, también se distorsiona cuando los aumentos en los avalúos no consideran la capacidad real de pago de las personas, esto se nota especialmente en los sectores de clase media y baja, donde el valor del suelo puede aumentar sin que los ingresos familiares lo

hagan al mismo ritmo. En esos casos, un impuesto más alto no refleja un mayor bienestar, sino una carga que muchos hogares sienten como injusta y difícil de asumir (Vargas, 2023).

En teoría, un sistema tributario progresivo debería hacer que el peso del impuesto aumente a medida que crece la capacidad económica. Sin embargo, diferentes estudios muestran que, en América Latina, los impuestos prediales muchas veces funcionan al revés, esto ocurre por tres razones principales: los retrasos en la actualización catastral, las tarifas poco flexibles que agrupan a muchos predios distintos en los mismos rangos, y la falta de mecanismos que alivien el impacto para quienes más lo necesitan. En Medellín, esta realidad se hace evidente en la convivencia de zonas con altísimo valor comercial (como El Poblado o Laureles) junto a barrios con menor capacidad económica, pero que enfrentan incrementos similares por efecto de la actualización catastral, así, una medida pensada para hacer más equitativo el sistema puede terminar generando el efecto contrario: hogares que sienten que el progreso urbano se traduce en un peso tributario cada vez más difícil de sostener.

Sin embargo, más allá de los números y las fórmulas, la verdadera equidad tributaria también se juega en el terreno de la percepción ciudadana. Diversos estudios sobre gobernanza fiscal en Colombia han mostrado que las personas están más dispuestas a cumplir con sus impuestos cuando sienten que el sistema es justo, claro y proporcional (OCDE, 2023). Es decir, no basta con que el tributo sea técnicamente equitativo: debe parecer justo a los ojos de quienes lo pagan, en este sentido, el Impuesto Predial Unificado (IPU) en Medellín no puede entenderse solo como un asunto de normas y cálculos, sino también como una cuestión de confianza social y legitimidad.

Existe una tensión evidente entre dos objetivos igualmente importantes: garantizar la justicia fiscal, para que cada quien aporte de acuerdo con su capacidad económica, y mantener la suficiencia financiera del municipio, que necesita recursos para funcionar y seguir invirtiendo en bienestar colectivo. Analizar esa relación (entre el valor catastral, la capacidad de pago y la tasa real que asume cada grupo de contribuyentes según su nivel socioeconómico o el uso del suelo) es clave para entender hasta qué punto Medellín está logrando un sistema tributario que sea no solo eficiente, sino también humano y justo.

Pregunta orientadora

¿Hasta qué punto la forma en que están organizadas las tarifas, la base gravable y la actualización catastral del Impuesto Predial Unificado (IPU) en Medellín logra que el cobro de este impuesto sea equitativo y progresivo, garantizando al mismo tiempo que el municipio mantenga los recursos necesarios para su funcionamiento y desarrollo?

Metodología de búsqueda

Para la elaboración de este trabajo se implementó un enfoque cualitativo de tipo descriptivo y analítico, orientado a examinar la equidad y progresividad del Impuesto Predial Unificado en el municipio de Medellín a partir de fuentes normativas, teóricas y documentales. La metodología se basó en una revisión exhaustiva, que incluyó la consulta de leyes, acuerdos municipales, informes institucionales, artículos académicos y publicaciones de organismos internacionales como la OCDE, CEPAL y el Banco de la República. Se priorizó el análisis de documentos oficiales emitidos por la Alcaldía de Medellín, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional.

La investigación se centra en el análisis normativo y conceptual, contrastando los principios de equidad y progresividad tributaria con la realidad fiscal del municipio de Medellín, se realizó una lectura crítica del marco jurídico (Ley 44 de 1990, Constitución Política, Acuerdo 066 de 2017) y de los datos derivados de la actualización catastral 2024-2025, con el fin de determinar si las políticas municipales logran un equilibrio entre eficiencia fiscal y justicia social. Esto permitió una comprensión integral y crítica del sistema predial local, evaluando no solo su diseño legal, sino también sus implicaciones sociales, fiscales y de percepción ciudadana.

Marco Teórico

Fundamentación conceptual del impuesto predial

Definición y naturaleza del Impuesto Predial Unificado (IPU)

El Impuesto Predial Unificado (IPU) es un tributo municipal que recae sobre la propiedad o posesión de bienes inmuebles, ya sean urbanos o rurales, dentro del territorio de cada municipio o distrito. Más allá de ser una obligación fiscal, este impuesto cumple una función clave: fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos locales y asegurar recursos estables para sostener

servicios públicos esenciales, mejorar la infraestructura, mantener espacios urbanos y financiar programas sociales que impactan directamente la calidad de vida de la comunidad (OCDE, 2023).

La Ley 44 de 1990 unificó varios impuestos que gravaban la propiedad raíz (como el predial, el de parques y arborización, y el de estratificación), buscando simplificar el sistema tributario y dotar a los municipios de mayor capacidad para administrarlo de manera eficiente (Colombia C. d., 1990). En términos prácticos, el cálculo del impuesto se basa en el avalúo catastral del inmueble, una estimación que realiza la autoridad catastral considerando factores como la ubicación, las condiciones físicas y el valor económico del predio. Este valor constituye la base gravable sobre la cual se aplica la tarifa correspondiente, definiendo así la contribución final que cada propietario debe aportar (Jiménez J. P., 2021).

El Impuesto Predial Unificado (IPU) tiene una naturaleza jurídica de tipo real, lo que significa que el tributo recae directamente sobre el bien inmueble y no sobre la persona que lo posee. Sin embargo, más allá del aspecto legal, este impuesto cumple también un importante papel económico y social, pues permite que el Estado recupere parte del valor que se genera con el crecimiento urbano, las obras públicas y las inversiones en infraestructura, en otras palabras, el IPU ayuda a que una porción del beneficio producido por el desarrollo de la ciudad vuelva a la comunidad a través de servicios y programas locales. Este principio, conocido como captura de plusvalías, refleja una visión moderna del impuesto predial como una herramienta no solo de recaudo, sino también de justicia fiscal y equilibrio urbano (Bird, 2022).

En Colombia, la responsabilidad de administrar, fiscalizar y recaudar el IPU recae exclusivamente en los municipios, en coherencia con los principios de autonomía territorial y descentralización fiscal establecidos en la Constitución Política (arts. 287 y 363). Esto les permite ajustar las tarifas, exenciones y beneficios según sus propias realidades económicas, siempre dentro de los límites que marca la ley (Colombia C. P., Artículo 363: Principios del sistema tributario., 1991). En el caso de Medellín, por ejemplo, la estructura tarifaria y los tratamientos preferenciales están definidos en el Acuerdo Municipal 066 de 2017, que forma parte del Estatuto Tributario local y busca equilibrar las necesidades fiscales del distrito con la capacidad económica de sus habitantes (Medellin, Acuerdo 066, 2017).

Más allá de ser una fuente de ingresos, el Impuesto Predial Unificado (IPU) cumple una función clave en la planeación y gestión del territorio, los catastros actualizados no solo reflejan cuánto valen los predios, sino que también muestran cómo se transforma la ciudad: dónde crece, cómo cambia el valor del suelo y qué zonas requieren mayor atención en infraestructura o servicios. Gracias a esta información, el IPU se convierte en una herramienta útil para orientar las políticas de ordenamiento urbano, las inversiones públicas y las estrategias de sostenibilidad ambiental (Bonet-Morón, 2020). En este sentido, el impuesto no solo mide el desarrollo urbano, sino que también deja ver las desigualdades espaciales, al evidenciar las diferencias en el valor del suelo entre distintas áreas del municipio.

En conclusión, el Impuesto Predial Unificado (IPU) en Colombia (y especialmente en Medellín) no es solo una herramienta para recaudar recursos, sino un mecanismo clave para construir ciudades más justas y sostenibles, cuando se aplica de manera adecuada, este impuesto permite que el desarrollo urbano beneficie a todos, al mismo tiempo que fortalece la autonomía fiscal de los municipios. Más que un simple tributo, el IPU se convierte en una forma de redistribuir las oportunidades, garantizar que quienes más tienen aporten en mayor medida y apoyar el crecimiento de comunidades más equitativas, solidarias y conscientes del valor compartido del territorio.

Marco normativo del Impuesto Predial Unificado (IPU) en Colombia y en Medellín

El marco normativo del Impuesto Predial Unificado (IPU) en Colombia se apoya en un conjunto de normas que definen cómo debe administrarse este tributo, quiénes son responsables de hacerlo y bajo qué principios debe funcionar. Su creación está estrechamente ligada al proceso de descentralización fiscal que el país impulsó a finales del siglo XX, con el propósito de dar a los municipios una mayor capacidad para manejar sus propios recursos y fortalecer su autonomía territorial (Colombia C. P., Artículo 363: Principios del sistema tributario., 1991).

Desde la Constitución Política, el artículo 287 garantiza a las entidades territoriales el derecho a gobernarse y administrar sus finanzas de manera independiente, mientras que el artículo 363 establece los valores fundamentales que deben orientar el sistema tributario: equidad, eficiencia y progresividad. Estos principios son el corazón jurídico y ético del IPU, pues buscan que la carga impositiva sea justa, equilibrada y acorde con la capacidad económica de cada contribuyente,

promoviendo así un sistema fiscal más solidario y transparente (Colombia C. P., Artículo 363: Principios del sistema tributario., 1991).

En el campo legal, la Ley 44 de 1990 marcó un punto de partida clave para la creación del Impuesto Predial Unificado (IPU). Esta norma nació con la intención de simplificar el sistema tributario sobre la propiedad raíz, al reunir en un solo impuesto varios cobros que antes existían por separado (como el de parques y arborización, la sobretasa de estratificación y el impuesto predial tradicional), con ello, se buscó no solo facilitar la administración del tributo, sino también hacerlo más justo y coherente. La ley estableció que el valor sobre el cual se calcula el impuesto sería el avalúo catastral del inmueble, y otorgó a los concejos municipales la potestad de definir las tarifas, siempre dentro de los márgenes fijados por la legislación nacional (Colombia C. d., Ley 44 de 1990: Por la cual se unifica el impuesto predial y se dictan otras disposiciones. , 1990)

Años más tarde, el Decreto 3496 de 1983 y las normas emitidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) reforzaron esta estructura, detallando cómo deben realizarse los procesos de formación, actualización y conservación de los catastros municipales. Gracias a estas regulaciones, se busca que la valoración de los bienes refleje con mayor precisión las condiciones reales del mercado (IGAC, 2022). En este sentido, la información catastral se convierte en una herramienta esencial, ya que de su exactitud depende que el impuesto sea realmente equitativo y progresivo, es decir, que quienes más tienen contribuyan más, y que el sistema responda de manera justa a la realidad económica de cada propietario (Jiménez J. P., 2021).

En el contexto territorial, la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014) y la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018) marcaron un paso importante hacia la creación de un catastro multipropósito en Colombia. Estas normas buscaron modernizar y ampliar la información sobre los predios del país, de modo que los datos catastrales fueran más precisos, actualizados y útiles no solo para fines tributarios, sino también para la planeación urbana y el desarrollo social. Esta visión fue reafirmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, que promueve una mayor coordinación entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y los catastros descentralizados, como el de Medellín, permitiendo que las distintas entidades compartan información y trabajen de manera más articulada (DNP, 2022).

En el caso de Medellín, la Alcaldía Distrital cuenta con su propio Estatuto Tributario Local, establecido mediante el Acuerdo Municipal 066 de 2017, aprobado por el Concejo de Medellín. Este acuerdo define cómo se administra, liquida y cobra el Impuesto Predial Unificado (IPU) dentro del territorio, estableciendo tarifas diferenciadas según el uso del suelo (ya sea residencial, comercial, industrial o rural). Además, incluye mecanismos para actualizar los avalúos, ofrecer alivios tributarios y aplicar exenciones en ciertos casos. Uno de los puntos más destacables de este acuerdo es que busca mantener un equilibrio entre la necesidad de recaudar y la justicia fiscal, evitando aumentos desmedidos en el valor del impuesto que puedan afectar a los contribuyentes tras los procesos de actualización catastral (Antioquia, 2025).

Componentes del Impuesto Predial Unificado (IPU)

El Impuesto Predial Unificado (IPU) es uno de los tributos más importantes a nivel territorial, y su funcionamiento depende de varios elementos que determinan cuánto se paga, cómo se calcula y de qué manera se aplica dentro del marco legal colombiano. Estos componentes (como la base gravable, la tarifa, los tratamientos diferenciales, los alivios o exenciones fiscales, y los mecanismos de actualización catastral) son piezas clave para asegurar que el impuesto sea equitativo, progresivo y suficiente para sostener las finanzas del municipio, tal como lo establece la Constitución Política de Colombia (1991).

- **La base gravable: el avalúo catastral como punto de partida**

El corazón del impuesto predial está en su base gravable, es decir, en el valor sobre el cual se calcula el tributo, este valor corresponde al avalúo catastral del inmueble, que no es más que una estimación oficial del precio del predio según sus características físicas (como el tamaño o el tipo de construcción), su ubicación, su uso del suelo (residencial, comercial o rural), y el entorno en el que se encuentra (Bonet-Morón, 2020).

El avalúo catastral busca reflejar el valor real de la propiedad dentro del mercado inmobiliario y se actualiza periódicamente para mantener su coherencia con la realidad económica del territorio. Este proceso está a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o de los catastros descentralizados, como el de Medellín, que trabajan bajo sus lineamientos técnicos (IGAC, 2022). De este modo, el avalúo no solo cumple una función contable, sino que también

representa una herramienta de justicia fiscal: permite que quienes poseen bienes de mayor valor contribuyan en mayor medida al desarrollo de su ciudad, mientras que quienes tienen menos recursos puedan beneficiarse de tarifas acordes con su capacidad de pago.

La actualización oportuna de la base catastral juega un papel clave para garantizar la equidad del impuesto predial, cuando los valores de los inmuebles no se revisan con frecuencia, se producen desigualdades evidentes: algunos propietarios terminan pagando menos de lo que realmente deberían, mientras que otros, cuyos bienes no han aumentado su valor en la misma proporción, cargan con un impuesto desproporcionado. En otras palabras, la falta de actualización genera un sistema que deja de ser equitativo.

De acuerdo con estudios de la (OCDE, 2023), mantener los catastros al día no solo mejora la capacidad de recaudo de los municipios, sino que también hace que el impuesto sea más progresivo y equitativo. Sin embargo, estos mismos informes destacan que las actualizaciones deben realizarse con cuidado, incorporando mecanismos de gradualidad que eviten incrementos bruscos en el monto a pagar, especialmente en los sectores más vulnerables.

La tarifa: estructura y sentido de progresividad

El segundo elemento esencial del IPU es la tarifa, es decir, el porcentaje que se aplica sobre el valor catastral para determinar cuánto debe pagar cada contribuyente. Según la Ley 44 de 1990, los concejos municipales son los encargados de fijar estas tarifas dentro de los márgenes establecidos por la ley, pudiendo diferenciarlas según el uso del suelo (residencial, comercial, industrial o rural) y el valor del predio (Colombia C. d., Ley 44 de 1990: Por la cual se unifica el impuesto predial y se dictan otras disposiciones. , 1990)

En el caso de Medellín, el Acuerdo Municipal 066 de 2017 define una estructura de tarifas progresivas, organizada por bandas de valor. Esto significa que los predios con mayor avalúo contribuyen con una proporción más alta, reflejando así el principio de que quien tiene más, debe aportar más, este enfoque no solo fortalece la suficiencia fiscal del municipio, sino que también promueve una mayor equidad tributaria, al distribuir la carga de manera más justa entre los distintos niveles socioeconómicos.

De acuerdo con (Jiménez J. P., 2021) la progresividad en las tarifas es el corazón de la función redistributiva del impuesto predial. En otras palabras, cuando las tarifas aumentan gradualmente según el valor del inmueble, el sistema se vuelve más justo, porque quienes tienen una mayor capacidad económica aportan una proporción más alta al sostenimiento del municipio, este principio, conocido como equidad vertical, busca que el esfuerzo fiscal de cada contribuyente esté en armonía con sus posibilidades reales.

Tratamientos diferenciales y alivios fiscales

El Impuesto Predial Unificado no se limita a cobrar, sino que también busca equilibrar las diferencias sociales y fomentar el cumplimiento voluntario. Para ello, incorpora tratamientos diferenciales y alivios fiscales que reconocen la diversidad económica y patrimonial de los contribuyentes. Entre ellos se incluyen exenciones parciales o totales, descuentos por pronto pago, beneficios para predios de interés social o patrimonial, y topes que limitan el aumento del impuesto en determinados periodos (Hacienda, 2025). Estas medidas no solo alivian la carga tributaria de los sectores más vulnerables, sino que también fortalecen el sentido de justicia fiscal, al mostrar que el sistema reconoce las distintas realidades económicas de quienes habitan la ciudad.

Actualización catastral y gestión administrativa

La actualización catastral es mucho más que un trámite técnico: es el corazón que mantiene vivo y justo al sistema del Impuesto Predial Unificado. Gracias a este proceso, los municipios pueden asegurarse de que los valores asignados a los predios reflejen la realidad económica y urbana del territorio, reconociendo cómo cambian los barrios, las construcciones y el valor del suelo con el paso del tiempo.

En Medellín, el proceso de actualización catastral 2024–2025 se convirtió en una oportunidad para modernizar la información predial y acercar la administración a la ciudadanía, en comunas como Laureles, El Poblado y La América, la revisión permitió ajustar los avalúos al comportamiento real del mercado inmobiliario, buscando que el impuesto se calcule con criterios de equidad, transparencia y proporcionalidad (Medellin, 2025). Este tipo de ejercicios no solo actualizan cifras, sino que también promueven una relación más justa entre el valor de los bienes y la contribución de sus propietarios al desarrollo urbano.

Por otro lado, la gestión administrativa del IPU va mucho más allá del cobro del impuesto. Involucra todo un engranaje que abarca la liquidación, el recaudo, la fiscalización y el control del cumplimiento tributario. Según (Bonet-Morón, 2020) la eficiencia con la que se manejen estos procesos determina en gran medida el éxito del sistema. Sin mecanismos sólidos de control, seguimiento y actualización constante, el impuesto pierde su capacidad de ser progresivo y se convierte en una fuente incierta de ingresos para la ciudad.

En última instancia, tanto la actualización catastral como la buena gestión administrativa son pilares para mantener la confianza ciudadana, asegurar la suficiencia fiscal y, sobre todo, garantizar que el esfuerzo de cada contribuyente se traduzca en una ciudad más equitativa, sostenible y bien administrada.

Principios teóricos de la equidad y progresividad tributaria

Principio de equidad tributaria

El principio de equidad tributaria es uno de los pilares que sostiene el sistema fiscal moderno y se encuentra consagrado en el artículo 363 de la (Colombia C. P., Artículo 363: Principios del sistema tributario., 1991) donde se establece que todo sistema de impuestos debe basarse en la equidad, la eficiencia y la progresividad. En palabras sencillas, este principio busca que el aporte de cada ciudadano al Estado sea justo y proporcional a su situación económica, garantizando que nadie pague más o menos de lo que realmente le corresponde.

Hablar de equidad en materia tributaria es hablar de justicia social aplicada a los impuestos. Significa que las cargas fiscales deben distribuirse considerando las diferencias reales entre las personas: sus ingresos, su patrimonio, su contexto social y las características del tributo, así, se evita que quienes tienen condiciones económicas similares sean tratados de forma desigual, o que quienes poseen mayores recursos asuman una carga igual a la de quienes apenas logran sostenerse. Este principio se entiende mejor al dividirlo en dos dimensiones complementarias: la equidad horizontal y la equidad vertical. La primera defiende que las personas o empresas con igual capacidad económica deben recibir el mismo trato fiscal; la segunda plantea que quienes tienen más recursos deben aportar una proporción mayor al financiamiento del Estado (Stiglitz, 2020).

Desde una mirada económica, (Musgrave, 2021) explica que la equidad tributaria cumple un papel doble dentro de los sistemas fiscales modernos. En primer lugar, busca garantizar la legitimidad del sistema, asegurando que las cargas públicas se distribuyan de manera justa entre los ciudadanos. En segundo lugar, pretende reducir las brechas de ingreso y riqueza mediante una estructura impositiva progresiva, donde quienes cuentan con mayores recursos contribuyan en mayor proporción al financiamiento del Estado. De esta forma, la equidad no se limita a ser un principio moral o una aspiración ética, sino que se convierte en una herramienta práctica para fortalecer la cohesión social y mantener la estabilidad económica de un país.

En el caso de los impuestos sobre la propiedad, como el Impuesto Predial Unificado (IPU), este principio adquiere una importancia particular, al gravar bienes inmuebles, el IPU se apoya en un tipo de patrimonio que refleja con claridad la capacidad económica real de los contribuyentes, convirtiéndose en un instrumento potencialmente justo y redistributivo. No obstante, esta equidad puede verse comprometida si los avalúos catastrales no corresponden al valor real de mercado o si las tarifas aplicadas no se ajustan adecuadamente al tipo de inmueble y a las condiciones socioeconómicas de sus propietarios (Bird, 2022).

Progresividad tributaria y su medición

La progresividad tributaria es uno de los principios esenciales de un sistema fiscal justo, ya que busca que la carga de los impuestos aumente en proporción a la capacidad económica de cada contribuyente. En otras palabras, quienes poseen mayores ingresos o patrimonio deben aportar una fracción más alta de sus recursos al sostenimiento del Estado, de modo que el esfuerzo fiscal se distribuya de manera equitativa (Stiglitz, 2020). Esta lógica no solo persigue la recaudación de recursos, sino que también busca corregir desigualdades y fortalecer la solidaridad entre los distintos sectores sociales.

En el caso del Impuesto Predial Unificado (IPU), la progresividad se materializa a través de dos componentes clave, el primero es la estructura tarifaria, que debe incrementarse gradualmente en función del valor catastral del inmueble, garantizando que los propietarios de predios más costosos contribuyan en mayor medida. El segundo elemento es la actualización precisa y periódica del catastro, ya que un registro desactualizado puede generar distorsiones importantes: algunos propietarios podrían pagar menos de lo que corresponde si su inmueble está

subvalorado, mientras que otros asumirían una carga excesiva si su avalúo está sobreestimado (Jiménez J. P., 2021).

En Medellín, analizar la progresividad del IPU resulta esencial para evaluar si las tarifas y actualizaciones catastrales 2024–2025 se aplican de forma equitativa, como señala la OCDE (2023), un impuesto predial equilibrado no solo debe garantizar suficiencia fiscal, sino también proteger la capacidad de pago de los contribuyentes, promoviendo así la sostenibilidad y legitimidad social del tributo (OECD, 2025).

Relación entre equidad, progresividad y eficiencia fiscal

La relación entre equidad, progresividad y eficiencia fiscal es el corazón de un sistema tributario justo y sostenible, la equidad busca que cada persona aporte según su capacidad económica; la progresividad garantiza que quienes tienen más contribuyan proporcionalmente más; y la eficiencia fiscal asegura que el Estado cuente con los recursos necesarios para ofrecer servicios públicos sin poner en riesgo su estabilidad financiera (Musgrave, 2021).

En el caso del Impuesto Predial Unificado (IPU), lograr el equilibrio entre estas tres dimensiones es un reto constante, un impuesto puede ser justo pero insuficiente si sus tarifas son demasiado bajas, o puede recaudar bien pero resultar injusto si las actualizaciones catastrales golpean con fuerza a los hogares de ingresos medios o bajos (Bonet-Morón, Desafíos de la política fiscal local en Colombia: El caso del impuesto predial., 2020). Por eso, en Medellín, el diseño del IPU debe buscar un punto medio que combine justicia social con sostenibilidad fiscal.

La OCDE (2023) y la CEPAL (2022) coinciden en que la progresividad y la eficiencia fiscal no deben verse como metas opuestas, sino como partes de un mismo propósito: un sistema más justo impulsa una mayor disposición de los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones, lo que a su vez fortalece la estabilidad financiera del Estado. En esa misma dirección, el Ministerio de Hacienda (2025) propone aplicar topes graduales que eviten incrementos bruscos en el impuesto predial, protegiendo así la capacidad de pago de las familias sin poner en riesgo los ingresos municipales (CEPAL, 2022) (OECD, 2025).

En síntesis, alcanzar el equilibrio entre equidad, progresividad y eficiencia fiscal en el Impuesto Predial Unificado (IPU) requiere construir un modelo tarifario justo, predecible y bien

gestionado. Solo de esa manera este impuesto puede cumplir su doble papel: promover justicia tributaria y garantizar la estabilidad económica del territorio.

Contexto económico y urbano de Medellín

Composición socioeconómica y urbana de Medellín

Medellín es una ciudad de contrastes, donde conviven realidades económicas y sociales muy distintas dentro de un mismo territorio. En algunos sectores, como El Poblado, Laureles y La América, se observa un fuerte dinamismo inmobiliario, con una alta valorización del suelo y un notable desarrollo urbano. Sin embargo, en otras comunas como Manrique, San Javier y Popular, predominan los hogares de ingresos medios y bajos, con viviendas de interés social y menor acceso a infraestructura y servicios urbanos (Medellin, 2025)

Esta diversidad social y territorial tiene un impacto directo en el funcionamiento del Impuesto Predial Unificado (IPU), el valor del suelo y el avalúo catastral, que determinan la base gravable del impuesto, varían significativamente entre comunas, reflejando las desigualdades en el desarrollo urbano. En los últimos años, las zonas más prósperas han visto incrementos notables en sus avalúos, mientras que en las áreas periféricas estos crecimientos han sido más lentos, este fenómeno evidencia una fragmentación urbana y fiscal, donde el valor de la tierra y la carga tributaria no siempre avanzan al mismo ritmo (Vargas L. &, 2023).

En el plano socioeconómico, Medellín refleja una realidad marcada por desigualdades. Los hogares de estratos medios y altos concentran gran parte del valor catastral de la ciudad y atraen la mayoría de las inversiones privadas, mientras que los sectores de menores ingresos enfrentan dificultades económicas, empleos informales y un acceso más limitado a oportunidades (Bonet-Morón, 2020). Esta brecha social plantea retos importantes para la equidad del impuesto predial, ya que las actualizaciones catastrales (aunque necesarias para reflejar el valor real de los inmuebles) pueden traducirse en aumentos del impuesto en zonas donde los residentes no han visto crecer sus ingresos al mismo ritmo.

Resultados y Discusión

El análisis de la equidad y progresividad del Impuesto Predial Unificado (IPU) en Medellín permitió identificar avances importantes en la modernización del sistema tributario local, pero también desafíos estructurales que deben ser atendidos para garantizar una distribución más justa de la carga impositiva.

Los datos obtenidos de los Acuerdos Municipales y de los informes de la Alcaldía de Medellín evidencian que la estructura tarifaria del IPU presenta un enfoque progresivo, con tarifas diferenciadas por uso y avalúo del suelo. Sin embargo, en la práctica, esta progresividad no siempre se traduce en una carga fiscal equitativa. La actualización catastral reciente en Medellín mejoró la precisión de los avalúos y fortaleció la base fiscal del municipio.

El IPU en Medellín mantiene una relación positiva entre el valor catastral y la tarifa aplicada, lo que confirma su carácter formalmente progresivo. Los propietarios de predios de alto valor aportan más en términos absolutos, pero el peso del impuesto en sus ingresos disponibles es menor comparado con hogares de ingresos medios. En contraste, los sectores vulnerables presentan una tasa efectiva más alta, lo que indica que el sistema aún no logra una redistribución completamente equitativa.

Los resultados sugieren que el Impuesto Predial Unificado del municipio de Medellín cumple parcialmente con los principios de equidad y progresividad, la normativa está bien diseñada, pero su aplicación práctica se ve afectada por las desigualdades estructurales de la ciudad y por la velocidad con que se ejecutan las actualizaciones catastrales.

Conclusiones

El estudio sobre la equidad y progresividad del Impuesto Predial Unificado (IPU) en Medellín muestra que este tributo es mucho más que un mecanismo de recaudo: es una herramienta para garantizar la autonomía financiera del municipio y sus proyectos de desarrollo local. Sin embargo, su implementación aún enfrenta retos importantes, especialmente en lo relacionado con cómo se distribuye la carga tributaria entre los ciudadanos y cómo estos perciben la justicia del sistema fiscal.

Por un lado, la actualización catastral ha representado un avance valioso al mejorar la precisión de la base gravable y hacer más transparente la gestión tributaria. Aun así, los incrementos en los avalúos no han impactado a todos por igual: mientras algunos propietarios se han beneficiado de una valoración más acorde con el mercado, otros han sentido un aumento desproporcionado en sus obligaciones, lo que ha generado tensiones entre la necesidad de recaudar recursos suficientes y el deber de mantener una carga justa y equilibrada.

Asimismo, la estructura tarifaria del impuesto predial en Medellín muestra señales de progreso al aplicar tarifas diferenciadas según el uso y el valor del inmueble, no obstante, aún se requiere mayor sensibilidad social en el diseño de los topes y mecanismos de gradualidad, de modo que las actualizaciones no terminen afectando con dureza a los hogares con menos capacidad económica. También se evidenció que la equidad horizontal y vertical (es decir, el trato igual para predios similares y el aporte proporcional de quienes tienen más recursos) todavía no se cumple de forma plena. En algunos sectores, los predios con características parecidas pagan montos distintos, y en otros casos, los incrementos no reflejan la verdadera situación económica de los propietarios.

Referencias

- Antioquia, G. d. (2025). *Así quedó la actualización catastral y la liquidación del impuesto predial en Medellín*. . Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/asi-quedo-la-actualizacion-catastral-y-la-liquidacion-del-impuesto-predial-en-medellin/>
- Bird, R. &. (2022). *Property Tax Reform in Latin America: Principles and Practice*. Inter-American Development Bank. Obtenido de Property Tax Reform in Latin America: Principles and Practice. Inter-American Development Bank: <https://publications.iadb.org>
- Bonet-Morón, J. (2020). Desafíos de la política fiscal local en Colombia: El caso del impuesto predial. *Banco de la República*.
- CEPAL, C. E. (2022). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2022. *Naciones Unidas*.
- Colombia, C. d. (1990). Ley 44 de 1990: Por la cual se unifica el impuesto predial y se dictan otras disposiciones. . *Diario Oficial No. 39.477*.
- Colombia, C. P. (1991). *Artículo 363: Principios del sistema tributario*. Obtenido de Artículo 363: Principios del sistema tributario.
- Colombia, C. P. (2025). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de Constitución Política de Colombia: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-4/articulo-363?>
- DNP, D. N. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia, potencia mundial de la vida*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co>
- Hacienda. (2025). Obtenido de <https://www.minhacienda.gov.co/w/proyecto-de-ley-que-establece-topes-al-impuesto-predial-paso-primer-debate-en-camara-de-representantes?>
- IGAC. (2022). *Guía técnica para la actualización catastral y la gestión multipropósito*. Obtenido de <https://www.igac.gov.co>
- Jiménez, J. P. (2021). Progresividad y equidad de los impuestos a la propiedad en América Latina. . *CEPAL Series Estudios y Perspectivas*.
- Medellin, A. d. (2017). *Acuerdo 066*. Obtenido de Acuerdo 066: <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2022/09/Acuerdo-066-de-2017-Medellin.pdf?>
- Medellin, A. d. (03 de 02 de 2025). Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/asi-quedo-la-actualizacion-catastral-y-la-liquidacion-del-impuesto-predial-en-medellin/>
- Musgrave, R. A. (2021). *Public Finance in Theory and Practice*. . *McGraw-Hill Education*.

OCDE, O. p. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*. Obtenido de <https://www.oecd.org>

OECD. (2025). *OECD*. Obtenido de OECD: https://www.oecd.org/es/publications/estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2025_f0bee3b4-es.html?

Pública, F. (1990). *Ley 44 de 1990*. Obtenido de Ley 44 de 1990: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?>

Stiglitz, J. E. (2020). *Economics of the Public Sector*. W. W. Norton & Company.

Vargas, L. &. (2023). Efectos distributivos del impuesto predial y su relación con la actualización catastral en Medellín. *Revista de Hacienda Pública Local*, 12(2), 45–63.