

Bogotá D.C., 29 de abril de 2026

Honorables Magistrados
CONSEJO DE ESTADO
SECCIÓN CUARTA (REPARTO)
E.S.D.

Asunto: Acción de nulidad en contra de la Resolución 2057 de 2025 del IGAC.
Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe.Colombia).
Accionado: Nación – Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Respetuoso saludo.

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con el NIT 901.652.590-1 (en adelante FEDe. Colombia), organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, en ejercicio de los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 constitucional), presenta el medio de control de **NULIDAD** en contra de la Resolución 2057 del 30 de diciembre de 2025, expedida por el director general del **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (IGAC)**, corregida mediante la Resolución 027 de 2026 y modificada por la Resolución 384 de 2026, por medio de la cual se establecen los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales en zonas rurales de 527 municipios para la vigencia 2026, conforme se expone a continuación.

I. PARTES

1.1. Demandante:

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal. (Anexo 1)

1.2. Demandada:

La Nación – **Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)**, representado por su director general.

II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La Fundación para el Estado de Derecho presenta demanda de nulidad simple contra la Resolución 2057 del 30 de diciembre de 2025, expedida por el director general del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, corregida mediante la Resolución 027 de 2026 y modificada por la Resolución 384 de 2026, mediante la cual se fijan los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales para la vigencia 2026, en zonas rurales de 527 municipios del país.

El acto se expidió en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, que autoriza al IGAC para ajustar, por una sola vez, los avalúos catastrales rezagados mediante la adopción y aplicación de metodologías y modelos de actualización masiva. Dicha habilitación exige que el IGAC construya los porcentajes de incremento a partir de un procedimiento técnico que permita determinar el valor comercial por zona y, a partir de ese valor, fijar el incremento aplicable.

La presente demanda no discute la competencia del IGAC para adelantar los procesos de actualización catastral, ni la finalidad de corregir rezagos en los avalúos, en esa medida, la controversia se concentra en la forma en que el IGAC ejerció esa competencia en la Resolución 2057 de 2025.

En particular, la demanda sostiene que el IGAC fijó los porcentajes de incremento sin acreditar en el acto demandado, que esos porcentajes resultan de la aplicación de la metodología adoptada mediante la Resolución 1912 de 2024. Este defecto adquiere relevancia por los efectos de la Resolución 2057 de 2025, en tanto el artículo 3 de la Ley 44 de 1990 establece que el avalúo catastral constituye la base gravable del impuesto predial unificado, de modo que los incrementos que fija la Resolución 2057 se trasladan directamente a la carga tributaria de los propietarios rurales de los 527 municipios.

Ahora, si bien la Ley 1995 de 2019, en concordancia con lo previsto en la Ley 44 de 1990, limita el incremento anual del impuesto predial al 50% para predios no actualizados, dicho límite opera sobre el impuesto liquidado, no sobre el avalúo. Es decir el límite establecido en la Ley 1995 tiene como propósito fijar límites al incremento anual del impuesto predial para los predios objeto de actualización catastral. No obstante, el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1995 de 2019 excluye del referido límite a los predios sin formación catastral, a los que hayan cambiado de uso o de área, a los rurales de más de 100 hectáreas y a los terrenos urbanizables no urbanizados.

En tal sentido, los predios de los 527 municipios con rezago superior a cinco años se ubican mayoritariamente en esas categorías, pues han permanecido sin formación catastral durante ese lapso y muchos han cambiado de uso o de área. Para ellos, el tope o límite al incremento anual del impuesto predial no les es aplicable y el nuevo avalúo rige como base gravable en su totalidad desde el 1 de enero de 2026. En otras palabras, el IGAC trasladó al contribuyente en una sola vigencia las variaciones acumuladas durante varios años, lo que se refleja en incrementos que multiplican el avalúo en órdenes de magnitud elevados y que se incorporan de manera inmediata como base gravable del impuesto predial para un número significativo de predios.

Así, la mayoría de los predios rurales que la Resolución 2057 interviene, al ser predios sin formación catastral pueden ver incrementado de manera exponencial el valor del impuesto predial, lo cual desconoce además de otras disposiciones constitucionales y legales, los principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario.

Considerando lo anterior, la demanda desarrolla los cargos de nulidad por violación de las normas en que debía fundarse el acto y por expedición irregular, en los términos del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

III. NORMAS DEMANDADAS

Resolución 2057 del 30 de diciembre de 2025 expedida por el director general del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *"por medio del cual se da aplicación al artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, la Resolución IGAC número 1912 de 2024 y se establecen los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales en las zonas rurales de algunos municipios del país para la vigencia 2026"*, publicada en el Diario Oficial No. 53.354 del 31 de diciembre de 2025. (Anexo 2)

La Resolución fue objeto de corrección mediante la Resolución 0027 del 23 de enero de 2026 (Anexo 3), y posteriormente modificada mediante la Resolución 0384 del 9 de abril de 2026 (Anexo 6), expedida por el director general del IGAC, que adicionó el párrafo 3° al artículo 2° de la Resolución 2057 para facultar a las Direcciones Territoriales del IGAC para ajustar los porcentajes de incremento mediante actos administrativos posteriores.

La presente demanda se dirige contra las Resoluciones 2057 de 2025, 027 de 2026 y 0384 de 2026. Su texto, incorporado y unificado en la Resolución 2057 y en su anexo, es el siguiente:

“Artículo 1°. Reajuste de avalúos catastrales para predios rurales: reajustar por única vez, los avalúos catastrales de los predios rurales que fueron formados o actualizados con anterioridad al año 2018, a partir del 1° de enero de 2026, de conformidad con la información técnica señalada en la presente resolución.

Artículo 2°. Liquidación de avalúos catastrales para predios rurales: liquidar los avalúos catastrales para predios rurales de los 527 municipios incluidos en esta fase de implementación de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023. La liquidación se hará de conformidad con las siguientes tablas, las cuales presentan los porcentajes de incrementos definidos para cada una de las zonas homogéneas geoeconómicas vigentes de cada municipio objeto de la presente resolución:

Debido a su extensión, el artículo 2 de la Resolución 2057 de 2025 se presenta en un enlace externo, a través del cual es posible ingresar y visualizar las tablas que lo componen:
tablas art 2 resolución 2057 de 2025.pdf

Parágrafo 1°. Los porcentajes anteriormente relacionados, corresponden al incremento para el componente de terreno, el cual será aplicado a cada zona homogénea geoeconómica vigente en la base catastral.

Parágrafo 2°. Para el componente de construcción, se incrementarán los valores vigentes a la fecha en la base catastral de acuerdo al documento CONPES número 4177 del 23 de diciembre de 2025, establecido por el Gobierno nacional.

Parágrafo 3°. (adicionado por la Resolución 384 de 2026) Las Direcciones Territoriales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC podrán ajustar, mediante acto administrativo de carácter general, los porcentajes de incremento definidos en el presente artículo, a fin de asegurar la coherencia técnica y su adecuada incorporación en la base catastral para la vigencia 2026. Para ello, deberá:

1. Sustentar técnicamente los criterios asociados a la aplicación del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, la consistencia de la información catastral y su adecuada incorporación en el Sistema Nacional Catastral.

2. *Garantizar la coherencia entre los valores unitarios de terreno y las zonas homogéneas geoeconómicas.*
3. *Aplicar los porcentajes de incremento de manera general y uniforme sobre las zonas objeto de ajuste*

Artículo 3º. *Ámbito de aplicación.* *La presente resolución aplica para las zonas rurales de los municipios anteriormente mencionados, los cuales cumplen con las disposiciones contenidas en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 y el artículo 2º de la Resolución número 1912 de 2024.*

Parágrafo. *Aquellos predios a los que no les aplique la presente resolución, así como los predios no formados y no actualizados durante la vigencia 2025, serán objeto de aplicación de los reajustes establecidos por la nación donde se determinen los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales para la vigencia de 2026.*

Artículo 4º. *Publicación.* *La presente resolución deberá publicarse en el **Diario Oficial** de conformidad con el artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo Ley 1437 de 2011, y fijar en un lugar visible en las Direcciones Territoriales y puntos de atención a nivel nacional, en la página web y las redes sociales del IGAC.*

Artículo 5º. *Vigencia.* *La presente resolución rige a partir de su publicación en el **Diario Oficial**.*”

Por la extensión del anexo, se adjunta a la demanda su texto, con las correcciones realizadas por la Resolución 0027 de 2026. (Anexo 9)

IV. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Normas constitucionales y legales vulneradas:

- Artículo 49 de la Ley 2294 de 2023: habilitación legal para el ajuste automático por una sola vez de avalúos catastrales rezagados, condicionada a la adopción y aplicación de metodologías y modelos de actualización masiva.
- Artículos 3, 4, 7 y 13 de la Resolución IGAC 1912 del 6 de diciembre de 2024: metodología obligatoria, métodos de estimación del valor comercial, deber de publicar fuentes y resultados por municipio, y mecanismos de control y revisión.
- Artículo 1.5, numeral 3 de la Resolución IGAC 1040 de 2023, sobre la progresividad de la actualización catastral.
- Artículos 2.2.2.1.1 y 2.2.2.6.3 del Decreto 1170 de 2015: definición del avalúo catastral como resultado de ejercicio técnico no inferior al 60% del valor comercial, y métodos técnicos reconocidos para su estimación.
- Artículo 137 del CPACA: causales de nulidad de los actos administrativos, en particular la infracción de las normas en que el acto debería fundarse y la expedición irregular.
- Artículo 8, numeral 8 del CPACA: deber de publicar los proyectos de regulación de carácter general antes de su expedición.
- Artículo 2.1.2.3.2 del Decreto 1081 de 2015: memoria justificativa para proyectos de regulación.
- Artículos 363 y 95.9 de la Constitución: principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario; deber de contribuir dentro de criterios de justicia.
- Artículo 3 de la Ley 44 de 1990: el avalúo catastral como base gravable del impuesto predial unificado.

- Artículo 2 de la Ley 1995 de 2019: límites al incremento del impuesto predial para predios no actualizados como criterio de gradualidad.

Concepto de la violación:

La Resolución 2057 de 2025 incurre en los siguientes vicios que comprometen su legalidad:

i) Infracción de las normas en que debería fundarse el acto, en tanto: a) la Resolución 2057 fijó los porcentajes de incremento para 1.639.140 predios en 527 municipios en contravención de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 y la Resolución 1912 de 2024 y **b)** desconoció el criterio de gradualidad incorporado en el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019 y en la Resolución 1040 de 2023.

ii) Violación de los artículos 363 y 95.9 de la Constitución, en tanto el avalúo catastral constituye la base gravable del impuesto predial conforme al artículo 3 de la Ley 44 de 1990, de modo que los porcentajes de actualización que en algunos casos superan el 2.500.000% en municipios como Saravena se trasladan directamente a la carga tributaria, y ese incremento se produce sin que exista una variación real en el valor del suelo, ni una manifestación adicional de capacidad económica del contribuyente, lo que rompe la correspondencia entre la base gravable y la capacidad de pago y convierte el impuesto resultante en una carga que se aparta de los principios de equidad y progresividad, y puede alcanzar efectos incompatibles con la prohibición de confiscatoriedad.

iii) Expedición irregular, por cuanto el IGAC omitió publicar el proyecto de resolución en aplicación de lo previsto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, el cual exige que las autoridades publiquen los proyectos de regulación y la información en que se fundamentan antes de adoptarlos, y omitió elaborar y publicar la memoria justificativa del acto demandado.

4.1. Introducción: el avalúo catastral, el rezago y el ajuste ordenado por el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023

El artículo 3 de la Ley 44 de 1990 establece que la base gravable del impuesto predial unificado es el avalúo catastral. La tarifa que fija el concejo municipal se aplica sobre ese valor, de modo que cualquier variación del avalúo tiene efectos en la determinación del tributo.

El artículo 2.2.2.1.1 del Decreto 1170 de 2015 define el avalúo catastral como el valor resultante de un ejercicio técnico que en ningún caso puede ser inferior al 60% del valor comercial del predio. Por su parte, la Ley 14 de 1983 y el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011 exigen que las autoridades catastrales formen o actualicen el catastro en periodos de máximo cinco años, para que el avalúo inscrito refleje la realidad del mercado inmobiliario.

En la práctica, esa actualización periódica no se cumplió en la mayoría del territorio nacional. De manera que, muchas zonas rurales acumularon rezagos de varios años sin que sus avalúos reflejaran la evolución del mercado de tierras.

La Ley 1955 de 2019 introdujo el modelo de catastro multipropósito como respuesta a ese problema. Con ese modelo, el legislador redefinió la gestión catastral como un servicio público orientado a integrar la información predial con fines de planeación territorial, seguridad jurídica de la propiedad y fortalecimiento fiscal. La Ley 2294 de 2023 reforzó ese modelo al modificar el artículo 79 de la Ley 1955 y ampliar las competencias del IGAC para operar bajo ese enfoque.

En línea con lo anterior, el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 ordenó una medida excepcional dentro de ese marco, que consiste en facultar al IGAC para adoptar metodologías y modelos de actualización masiva de valores catastrales rezagados que permitieran, por una sola vez, el ajuste automático de los avalúos de todos los predios del país no formados ni actualizados en los cinco años anteriores al 19 de mayo de 2023.

El párrafo 3 del mismo artículo 49 reconoció que ese ajuste extraordinario requería un mecanismo de protección al contribuyente. Por esa razón, el legislador ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación elaborar una propuesta de ley que limitara el crecimiento del impuesto predial unificado derivado del reajuste del avalúo, bajo los principios de progresividad y fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales, y dispuso que hasta tanto se expidiera esa ley regiría la Ley 1995 de 2019, en la cual se fijaron límites al crecimiento del impuesto predial con ocasión de la actualización catastral. A la fecha de presentación de esta demanda, el Ministerio de Hacienda y el DNP no han cumplido ese mandato.

La Ley 44 de 1990 y la Ley 1995 de 2019 prevén, en sus artículos 6 y 2, respectivamente, que para los predios no actualizados el incremento anual del impuesto predial no puede superar el 50% del monto liquidado el año anterior.

Ese límite, de conformidad con lo señalado en la Ley 1995 opera sobre el impuesto liquidado y busca que la actualización sobre el rezago catastral llegue al contribuyente de forma gradual. El párrafo del mismo artículo establece, sin embargo, que ese límite no se aplica para varias categorías de predios, como aquellos que no han sido objeto de formación catastral, los que hayan cambiado de destino económico o hayan sufrido modificaciones de área y los predios rurales de más de 100 hectáreas, entre otros.

Esas excepciones, respecto de predios rurales pueden resultar insuficientes si no se establecen mecanismos de evaluación que respondan al criterio de gradualidad que informa el sistema de catastro multipropósito. Repárese en el hecho de que los predios de los 527 municipios con rezago superior a cinco años han permanecido sin formación catastral durante ese lapso, lo que los ubica en la primera excepción del párrafo. Muchos han cambiado de uso o de área en ese periodo, lo que los ubica además en la quinta excepción. Para todos ellos, el límite del 50% no es aplicable y el nuevo avalúo rige como base gravable del impuesto predial desde el 1 de enero de 2026, con la totalidad del ajuste incorporada en una sola vigencia.

En ese orden, la excepción se convierte en la regla, y los predios rurales en los que el avalúo crece exponencialmente, sufren igualmente un crecimiento exponencial del impuesto predial.

El ajuste que la Resolución 2057 fija en porcentajes que en algunos casos superan el 2.500.000% se traduce así, para la mayoría de los predios rurales de los 527 municipios, en que el nuevo avalúo rige como base gravable en su totalidad desde el 1 de enero de 2026, sin aplicar criterios de gradualidad y resultando en una medida alejada de la realidad económica de dichos predios.

4.2. La Resolución 2057 de 2025 es contraria a las normas en las que debería fundarse:

4.2.1. Desconocimiento del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, la Resolución 1912 de 2024 y el Decreto 1170 de 2015:

4.2.1.1 El Congreso de la República, en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 facultó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi para ajustar, por una sola vez, los avalúos catastrales de los predios que no han sido actualizados en los últimos cinco años, y al hacerlo condicionó ese ajuste a que el Instituto adopte y aplique metodologías y modelos de actualización masiva que permitan determinar el valor comercial por zona, de modo que el incremento del avalúo debe surgir de ese ejercicio técnico y corresponder al valor comercial de referencia que ese proceso determina.

El IGAC desarrolló el mandato de la Ley 2294 mediante la Resolución 1912¹ del 6 de diciembre de 2024, en la cual estableció el procedimiento técnico que conduce al ajuste. Según dicha norma, el Instituto debe identificar las zonas homogéneas geoeconómicas vigentes, recolectar información de mercado y de productividad agropecuaria, estimar el valor comercial mediante métodos comparativos, de capitalización de rentas o modelos estadísticos, adoptar ese valor en comités técnicos con las direcciones territoriales, calcular el porcentaje de incremento por zona y liquidar el avalúo correspondiente.

Los artículos 2.2.2.1.1 y 2.2.2.6.3 del Decreto 1170 de 2015 integran ese marco, en tanto exigen que el gestor catastral estime el valor comercial mediante métodos técnicos reconocidos y que el avalúo resultante guarde relación con ese valor, de modo que el porcentaje de incremento solo puede establecerse cuando el IGAC ha determinado previamente el valor comercial, con base en esos métodos y ha dejado constancia de ese cálculo.

Por su parte, el método de capitalización de renta agropecuaria, que hace parte del desarrollo de la Resolución 1912, exige que el IGAC utilice flujos de caja netos descontados y analice la productividad por cultivo mediante módulos de rendimientos, costos y precios para cada municipio, mientras que el Documento Conceptual y Metodológico de diciembre de 2024² describe la ecuación que traduce el resultado del proceso antes descrito en el porcentaje de incremento, en la cual intervienen el valor adoptado por zona y el valor comercial vigente rezagado, lo que implica que ambos insumos deben constar en el acto o en sus antecedentes.

¹ Anexo 4.

² Anexo 5.

El artículo 7 de la Resolución 1912 de 2024 exige, además, que los gestores establezcan condiciones de acceso a las fuentes de información utilizadas y a los resultados correspondientes para cada municipio y distrito, lo que implica que el acto que fija el porcentaje debe permitir identificar esos insumos y su aplicación en cada zona, para que el cálculo pueda ser verificado.

Pese a estos expresos mandatos, la Resolución 2057 de 2025 relaciona en su anexo único, las tablas de porcentajes por municipio y zona, sin dar cuenta de dichos elementos. En efecto, el IGAC: **a)** no expuso los valores comerciales adoptados por zona; **b)** no identificó el método de valoración aplicado en cada caso; **c)** no incorporó los estudios de mercado ni los modelos utilizados por municipio; **d)** tampoco incluyó o refirió las actas de los comités técnicos con las direcciones territoriales, ni la Memoria Cálculo de Incrementos -artículo 49 PND- que el Documento Conceptual y Metodológico prevé como el registro de los cálculos, de modo que el acto demandado contiene el resultado, sin los insumos que permiten identificar el proceso técnico de evaluación que la ley exige.

4.2.1.2 Dicha omisión permite señalar que el acto carece de un fundamento técnico en los términos previstos en el artículo 49 de la Ley 2294 y en la Resolución 1912 de 2024, como se desprende además de: **i)** la existencia injustificada de diferencias en el incremento de predios de una misma zona homogénea y, **ii)** de la expedición de la Resolución 384 de 2026, tal como se verá.

En efecto, el acto demandado establece variaciones significativas entre zonas del mismo municipio y con incrementos que multiplican el valor catastral en órdenes de magnitud elevados, como ocurre, por ejemplo, en el Municipio de Saravena, Arauca. Allí, el acto demandado asigna a las zonas 15, 16, 17 y 18 incrementos de 422.532%, 518.438%, 1.528.855% y 2.505.119% respectivamente, entre áreas adyacentes del mismo municipio, sin señalar los datos, los métodos, ni las justificaciones que producen esas diferencias. Ello refuerza la ausencia de un ejercicio técnico en los términos que la ley y en particular, la Resolución 1912 exigen.

Cabe resaltar que, **con posterioridad a la expedición del acto demandado**, el IGAC publicó en su micrositio institucional las memorias técnicas por municipio, identificadas como “*Aplicación del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, Memoria Técnica*”, con código IGAC_2521 y vigencia 2026. Estos documentos describen la metodología en abstracto y entregan únicamente la tabla final con cinco columnas, esto es, valor catastral vigente 2025, valor propuesto comercial por zona homogénea geoeconómica, valor catastral al 60%, índice y porcentaje adoptado, sin incorporar los datos primarios que producen esos valores.

De dichos documentos no es posible identificar las operaciones de compraventa específicas analizadas en cada municipio con su número de matrícula, fecha y precio, los cultivos aplicados al modelo de capitalización de rentas con sus rendimientos, costos y precios, los modelos econométricos empleados con sus variables y coeficientes, ni las actas del comité técnico de avalúos con sus integrantes y fechas de reunión.

Al respecto, se reitera que, el artículo 7 de la Resolución 1912 de 2024 exige que los gestores establezcan condiciones de acceso a las fuentes de información utilizadas y a los resultados

correspondientes para cada municipio, exigencia que las memorias publicadas no satisfacen, con lo cual la insuficiencia probatoria persiste pese al esfuerzo del IGAC por suplirla en una fase posterior al acto.

A lo anterior se suma el hecho de que *“en algunos casos donde después del estudio económico se definió que el valor catastral vigente estaba acorde a la realidad inmobiliaria actual, se asignó un incremento del 4% con base en los análisis históricos de incrementos establecidos por el CONPES para los últimos años en las zonas rurales del país³”*, de manera para una porción de las zonas el IGAC no aplicó el procedimiento técnico de la Resolución 1912 de 2024, dado que sustituyó el estudio económico por una regla de ajuste monetario equivalente a la actualización anual que el Gobierno Nacional define cada año con concepto previo del CONPES. Al respecto, consúltese, por ejemplo, la tabla de Leticia⁴, pues las zonas 8 y 10 muestran porcentajes adoptados del 4%, mientras que la zona 15 registra un porcentaje del 0,04%, valores ajenos a la metodología que el acto invoca como sustento.

Por otra parte, el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 y la Resolución 1912 de 2024 exigen que la recolección de información, la estimación del valor comercial y la adopción de resultados por comités técnicos precedan a la fijación de los porcentajes de crecimiento. No obstante, en este caso, solo con posterioridad, mediante la Resolución 0384 del 9 de abril de 2026, el IGAC ordenó a las Direcciones Territoriales sustentar técnicamente los criterios con que esa metodología debía aplicarse, lo que confirma que el soporte técnico no existía al momento de expedir la Resolución 2057.

En ese orden se tiene que, el IGAC no construyó el porcentaje del incremento de los avalúos catastrales en las zonas rurales como resultado de un proceso técnico previo, sino que adoptó el resultado sin incorporar los insumos que la ley exige y ordenó su justificación en una fase posterior, lo que impide establecer la relación entre el valor asignado y el procedimiento metodológico que condiciona el ejercicio de la competencia, y muestra que el acto no responde al cálculo técnico que el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 exige para la validez del ajuste.

Por esa razón, la Resolución 2057 de 2025 se aparta de las normas en que debía fundarse, en particular del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, de la Resolución 1912 de 2024 y del Decreto 1170 de 2015, porque el IGAC fijó los porcentajes sin acreditar que estos resultan del proceso técnico que esas disposiciones imponen, lo que configura la causal de nulidad prevista en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4.2.2. Desconocimiento del artículo 2 de la Ley 1995 de 2019 y el criterio de gradualidad en la incorporación de las variaciones de la base gravable del impuesto predial:

4.2.2.1 La Ley 1995 de 2019 tiene como propósito fijar límites al incremento anual del impuesto predial para los predios objeto de actualización catastral. La norma en su artículo 2 incorporó un criterio de gradualidad en la incorporación de las variaciones de la base gravable, de modo que el

³ Memoria técnica LETICIA, página 16. Ver Anexo 13.

⁴ Anexo 13.

rezago acumulado en los avalúos no se traslade en una sola vigencia al contribuyente. Esa regla busca que la carga fiscal evolucione de forma previsible y guarde relación con la capacidad económica del propietario frente a procesos de actualización masiva.

El artículo 3 de la Ley 44 de 1990 define el avalúo catastral como la base gravable del impuesto predial, lo que implica que la forma en que el IGAC fija ese avalúo debe ser compatible con los criterios que rigen el sistema tributario. Aunque la Ley 1995 regula directamente el impuesto, su mandato de gradualidad resulta relevante para valorar la legalidad de los actos que determinan el avalúo, porque el valor fijado por el IGAC se traslada de manera directa a la base gravable y produce efectos inmediatos en la carga tributaria.

Como bien se precisó, el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 habilitó al IGAC para realizar un ajuste automático de los avalúos catastrales rezagados, pero esa facultad se inserta en un sistema que ya incorpora el criterio de gradualidad, lo que exige que el IGAC armonice la actualización del valor de la tierra con los mecanismos de transición que el ordenamiento prevé para evitar que el ajuste genere efectos concentrados en una sola vigencia.

4.2.2.2 En ese marco, el IGAC expidió la Resolución 1040 de 2023⁵ *“por medio de la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito”* en la que estableció un esquema de aplicación progresiva del ajuste. En su artículo 1.5 señala como principio de la gestión catastral el de progresividad en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 1.5. Principios de la gestión catastral. Además de los principios de la función administrativa, la regulación y el ejercicio de la gestión catastral se orientarán por los siguientes principios:

(...)

3. Progresividad. El enfoque multipropósito del servicio público catastral se hará de manera gradual y progresiva, de acuerdo con la disponibilidad fiscal y el principio de sostenibilidad.”

De ahí que, en una primera fase se expidió la Resolución 2144 del 27 de diciembre de 2024⁶, en la que extendió el ajuste a 48 municipios con efectos para la vigencia 2025.

No obstante, la Resolución 2057 de 2025 demandada se aparta de ese criterio al concentrar en una sola vigencia, el ajuste correspondiente a 527 municipios que presentan rezagos superiores a cinco años, diez y quince años, sin distribuir ese proceso por fases, por magnitud del rezago o por características territoriales, y sin incorporar mecanismos que permitan trasladar ese ajuste de manera progresiva.

Con ello, el IGAC trasladó al contribuyente, en una sola vigencia, variaciones acumuladas durante varios años, lo que se refleja en incrementos que multiplican el avalúo en órdenes de magnitud elevados y que se incorporan de manera inmediata como base gravable del impuesto predial para un número significativo de predios.

⁵ Anexo 7.

⁶ Anexo 8.

La situación se agrava en los casos en que el límite previsto en el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019 no resulta aplicable, como ocurre con los predios sin formación catastral previa o con aquellos que han cambiado de uso o de área, porque en esos eventos el nuevo avalúo se incorpora de manera íntegra desde su entrada en vigencia, lo que implica que la carga tributaria se determina directamente a partir del ajuste concentrado que el IGAC fijó.

En esas condiciones, el IGAC fijó la base gravable del impuesto predial mediante un ajuste que concentra en una sola vigencia el rezago acumulado en los avalúos, sin incorporar el criterio de gradualidad que el legislador estableció para regular ese proceso, y sin respetar la lógica de implementación progresiva que el propio Instituto había adoptado.

Por esa razón, la Resolución 2057 de 2025 vulnera el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019, en conexión con el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 y con las reglas de implementación adoptadas por el IGAC en la Resolución 1040 de 2023, lo que configura la violación de las normas en que debía fundarse el acto en los términos del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y conduce a su nulidad.

4.3 Violación de los artículos 363 y 95 numeral 9 de la Constitución. Desconocimiento de los principios de equidad y progresividad en la determinación de la base gravable del impuesto predial:

4.3.1 El artículo 363 de la Constitución dispone que el sistema tributario se funda en los principios de equidad y progresividad, y el artículo 95 numeral 9 establece que el deber de contribuir se ejerce dentro de criterios de justicia. El impuesto predial integra ese sistema, de modo que los principios enunciados rigen sobre todos sus elementos, incluida la base gravable.

El artículo 3 de la Ley 44 de 1990 que regula el impuesto predial establece que el avalúo catastral es la base gravable del tributo. El legislador utilizó un dato técnico como parámetro para medir la capacidad contributiva de propietarios, poseedores, usufructuarios y demás obligados al tributo, de suerte que la carga fiscal debe guardar relación con el valor económico real del inmueble.

Esa exigencia impone que el avalúo conserve su naturaleza técnica y que el proceso mediante el cual se determina permita acreditar su relación con el valor comercial del predio, pues de esa relación depende que el tributo opere sobre un indicador razonable de capacidad contributiva, y no sobre un valor administrativo desconectado de la realidad económica del bien.

Ello explica que el artículo 2.2.2.1.1 del Decreto 1170 de 2015 precisara que el avalúo catastral no puede ser inferior al 60% del valor comercial del predio y tampoco superior a este último, y que la Resolución 1912 de 2024 prescribiera el proceso técnico que debe conducir a ese resultado.

En ese sentido, los incrementos que el IGAC fije son válidos en la medida en que el acto acredite la relación entre los porcentajes adoptados y el valor comercial de cada zona, dado que esa relación es la que sostiene la función del avalúo como indicador de capacidad contributiva.

No puede perderse de vista que, la Corte Constitucional⁷ ha admitido que la ley remita a la administración la concreción de variables técnicas o económicas que inciden en la base gravable de un tributo, cuando por su naturaleza no es posible fijarlas directamente en la ley. Esa remisión es admisible en la medida en que resulte razonable y en tanto la determinación administrativa se apoye en criterios técnicos que permitan identificar el fundamento de la decisión y su relación con el fin previsto. La validez de la intervención del IGAC depende, por lo tanto, de que el proceso mediante el cual fijó los porcentajes de incremento permita identificar los criterios utilizados y establecer su correspondencia con la realidad económica de los predios.

Así las cosas, aunque el acto demandado no regula de forma directa un elemento del tributo, sí interviene en el presupuesto técnico que la ley incorpora como base gravable. En esa medida, se reitera, las condiciones en que se fija ese avalúo resultan relevantes para evaluar la conformidad del sistema con los principios de equidad y progresividad.

Es así como la Resolución 2057 fijó los porcentajes de incremento para el avalúo catastral de los predios rurales de municipios en los que el IGAC está encargado de la función catastral, sin acreditar su correspondencia con el valor comercial de cada zona, de suerte que los avalúos resultantes carecen del fundamento técnico que justifica su uso como base gravable del impuesto predial.

La Resolución 0027 del 23 de enero de 2026, mediante la cual se corrigieron errores en los porcentajes de 34 municipios de 11 departamentos, con diferencias entre el valor inicial y el ajustado de varios órdenes de magnitud da cuenta de ello. Repárese en el hecho de que, en Leticia (zona 9) el porcentaje pasó de 235% a 23,49%; en Baraya (zona 12) de 32.433% a 4%; en Morales (zona 8) de 224.558% a 1.582%. El IGAC calificó esas diferencias como errores aritméticos y las corrigió al amparo del artículo 45 del CPACA. No obstante, una variación de ese orden supone el uso de insumos de cálculo incorrectos desde el origen, lo que confirma que el proceso técnico no se ejecutó con la rigurosidad que la Resolución 1912 exige municipio a municipio.

A ello se suman las diferencias entre zonas de un mismo municipio, que como se precisó antes, el acto no justifica. En efecto, las zonas 16, 17 y 18 de Saravena registran incrementos de 518.438%, 1.528.855% y 2.505.119% respectivamente, sin que el acto identifique la variable que explique esa variación entre áreas adyacentes.

Dado que el avalúo resultante constituye la base gravable del impuesto predial, esa diferencia se traslada directamente a la carga tributaria, de modo que contribuyentes en condiciones económicas comparables quedan gravados de manera radicalmente distinta sin fundamento técnico que lo respalde. El avalúo, que fue corregido en esa magnitud dentro del primer mes de vigencia, con diferencias entre zonas adyacentes sin explicación, carece de la aptitud técnica que la ley le asigna como indicador de capacidad contributiva.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C- 032 de 2025. Anexo 10.

En ese escenario, la carga tributaria no resulta de una evolución gradual asociada a la capacidad económica del contribuyente, sino de un ajuste concentrado en el avalúo fijado por la administración. Así, la relación entre el valor del bien y la carga fiscal no es correlativa.

4.3.2 Ahora bien, la Ley 1995 de 2019 establece límites al incremento anual del impuesto predial, pero el artículo 2 excluye de esos límites los predios sin formación catastral previa, los que han cambiado de uso o de área y los terrenos rurales de más de cien hectáreas. Los predios de los 527 municipios intervenidos se ubican mayoritariamente en esas categorías, pues el rezago superior a cinco años implica, en una proporción relevante, ausencia de formación catastral o cambios en el uso del suelo durante ese lapso. Para esos predios, entonces, el nuevo avalúo se incorpora íntegramente como base gravable desde el 1 de enero de 2026, sin un mecanismo que distribuya el ajuste en el tiempo.

En otras palabras, la carga tributaria de esos contribuyentes resulta de la totalidad del incremento fijado por el IGAC en una sola vigencia, con lo que el tributo pierde su relación con la evolución real de la capacidad económica del propietario y pasa a depender de un ajuste concentrado que el régimen vigente no atenúa. Ello supone, además un desconocimiento del **principio de equidad tributaria**, según el cual, la carga fiscal debe guardar proporción con la capacidad contributiva real del sujeto pasivo, y esa proporción no puede sostenerse cuando el avalúo carece del fundamento técnico que acredite su correspondencia con el valor comercial del predio, y se aplica en su totalidad en una sola vigencia sin gradualidad.

Lo anterior supone también una afectación al **principio de no confiscatoriedad**. En la sentencia C-489 de 2023, la Corte Constitucional precisó que una carga tributaria tiene rasgos confiscatorios desde una perspectiva cuantitativa cuando el contribuyente debe destinar la totalidad de sus ingresos al pago del tributo, y desde una perspectiva cualitativa cuando el diseño del acto no prevé garantías que permitan definir la base gravable de acuerdo con la capacidad económica real del obligado. Ambas dimensiones concurren en este caso.

La rentabilidad del suelo rural depende de ciclos productivos anuales cuyos ingresos no crecen en la proporción en que el IGAC incrementó el avalúo, de suerte que el impuesto predial liquidado sobre una base gravable multiplicada por factores de hasta 25.000 puede absorber el flujo de caja neto de la explotación. A ello se suma que la Resolución 2057 carece de las garantías que la Corte Constitucional exige para desvirtuar ese efecto, dado que el IGAC no acreditó que el avalúo resultante guarda la relación con el valor comercial que el Decreto 1170 de 2015 exige y no previó mecanismo que distribuya el ajuste para los predios a los que el límite de la Ley 1995 no aplica, con lo que la carga no se determina a partir de la capacidad económica del sujeto pasivo, sino de un valor cuyo fundamento técnico no es posible constatar.

Por otra parte, no puede olvidarse que el avalúo catastral sirve de referencia para derechos notariales y de registro, garantías hipotecarias y procesos de adquisición de predios por entidades públicas, con lo que el incremento fijado por la Resolución impacta de manera más amplia las condiciones económicas de los propietarios rurales de los municipios intervenidos.

En síntesis, la Resolución 2057 fijó los avalúos catastrales sin acreditar su correspondencia con el valor comercial de cada zona, introdujo diferencias entre zonas adyacentes sin fundamento técnico que las justifique y concentró en una sola vigencia el rezago acumulado de predios que el régimen vigente no protege con límites de gradualidad. Con ello, el acto demandado alteró el presupuesto técnico que la ley utiliza como base gravable del impuesto predial, desvinculó la carga fiscal de la capacidad contributiva real de los propietarios rurales, y desconoció los principios de equidad y progresividad del artículo 363 de la Constitución y el criterio de justicia del artículo 95 numeral 9, lo que configura la causal de nulidad del artículo 137 del CPACA.

4.4. Expedición irregular por la no realización de la publicación prevista en el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011:

El artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 exige a las autoridades divulgar los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamentan, con el fin de permitir la intervención de los interesados antes de la adopción de decisiones administrativas de carácter general.

A su vez, el artículo 2.1.2.3.2 del Decreto 1081 de 2015 dispone que la expedición de resoluciones por las entidades de la Rama Ejecutiva debe sujetarse a la elaboración y conservación de la memoria justificativa y a la verificación del cumplimiento de los deberes de publicidad y consulta cuando haya lugar a ello.

Estas exigencias hacen parte del procedimiento de formación de la decisión y permiten identificar el soporte técnico del acto y la trazabilidad de los criterios utilizados por la administración. Ese marco resulta aplicable cuando el acto define condiciones generales con incidencia directa en sus destinatarios.

En este caso, el artículo 3 de la Ley 44 de 1990 dispone que el avalúo catastral constituye la base gravable del impuesto predial. Por esa razón, las decisiones administrativas que determinan o modifican ese avalúo inciden en la carga tributaria de los propietarios. La Resolución 2057 de 2025 fija los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales en 527 municipios y define el valor del avalúo que se incorpora como base gravable del impuesto para la vigencia 2026. El acto establece una regla general con efectos económicos directos sobre un conjunto amplio de destinatarios.

En esas condiciones, el IGAC debía divulgar el proyecto del acto y la información en que se fundamenta, así como dejar constancia del soporte técnico de la decisión en una memoria justificativa que permitiera identificar los criterios y métodos utilizados.

Sin embargo, no existe constancia de publicación del proyecto de la Resolución 2057 de 2025 ni en el Sistema Único de Consulta de Regulación Pública (SECUP) ni en el repositorio de proyectos normativos del IGAC. Tampoco obra una memoria justificativa asociada a ese acto que permita reconstruir el método de valoración aplicado, las variables consideradas o los criterios utilizados para definir los porcentajes de incremento por municipio y por zona.

El IGAC sí dispone de un micrositio institucional para la implementación del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, en el que se incluye el marco normativo, la metodología general del proceso y documentos técnicos asociados a ciclos anteriores de implementación⁸. Sin embargo, esa información no incorpora el contenido específico de la Resolución 2057 de 2025 ni permite identificar el proceso técnico mediante el cual se definieron los porcentajes concretos de incremento adoptados en ese acto. La información disponible describe el modelo general, pero no da cuenta de su aplicación en la decisión demandada.

Esa diferencia resulta relevante, porque en actuaciones previas del mismo IGAC, como la expedición de la Resolución 1912 de 2024, sí se publicaron el proyecto normativo, sus anexos y los comentarios recibidos durante el proceso de participación. En este caso, en cambio, no existe una etapa equivalente que permita identificar el contenido sometido a consideración ni los elementos que estructuraron la decisión.

El control del avalúo en actuaciones individuales no permite examinar esos elementos generales, porque se dirige al caso concreto y opera con posterioridad a la expedición del acto. En este caso, el contenido técnico de la decisión no fue conocido ni documentado de manera verificable antes de su adopción.

La expedición de la Resolución 0027 de 2026, mediante la cual el IGAC corrigió errores dentro del primer mes de vigencia, muestra que el contenido del acto presentaba inconsistencias que no fueron advertidas en una etapa previa de validación.

En estas condiciones, la Resolución 2057 de 2025 se expidió sin cumplir los deberes de publicidad del proyecto y sin dejar constancia del soporte técnico de la decisión. Ese defecto incide en la forma en que se estructuró y adoptó el acto administrativo y configura un vicio de expedición irregular.

Por lo anterior, la Resolución 2057 de 2025 incurre en expedición irregular por violación del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y del artículo 2.1.2.3.2 del Decreto 1081 de 2015, en los términos del artículo 137 del CPACA.

Recuérdese que, el Consejo de Estado ha establecido que la omisión del trámite de publicación previa configura un vicio de expedición irregular que compromete la validez del acto con independencia de su contenido, como lo reconoció la Sección Cuarta en el Auto del 15 de febrero de 2016 (Rad. 11001-03-27-000-2016-00008-00, en el que se dijo:

“La Sala unitaria encuentra que el artículo 8, numeral 812, de la Ley 1437 es claro en establecer la obligación de divulgar los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Asimismo, es evidente que el artículo 10 del Decreto 1345 de 2010 señala que cuando «de conformidad con la ley, deba someterse a consideración del público la información sobre proyectos específicos de regulación antes de su expedición, a la memoria justificativa se anexará también la constancia

⁸ <https://www.igac.gov.co/implementacion-articulo-49-de-plan-nacional-desarrollo-2022-2026>

del cumplimiento de esa obligación y se incluirá el resultado de la evaluación de las observaciones ciudadanas que se hubieren presentado».

En principio, según la Ley 1437, contenidos regulatorios como los establecidos en la Resolución 5358 deben someterse a consideración del público y por eso tendría que haberse asegurado la respectiva divulgación y haberse fijado los plazos para oír a los interesados: contribuyentes, entidades territoriales, asociaciones gremiales, etc.

La Sala unitaria deduce de la sola lectura de los considerandos de la Resolución 5358 que no fue objeto de ninguna divulgación previa, hecho que habría constituido una violación por falta de aplicación de las dos normas que se acaban de reseñar.”

Más recientemente, en el Auto 00045 de 2023⁹, la Sección Primera del Consejo de Estado sostuvo que la omisión del trámite de publicación previa para un decreto reglamentario configuraba un vicio sustancial que comprometía su validez y configura causal de nulidad por expedición irregular, en tanto impide el cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia y participación.

Así las cosas, el IGAC expidió la Resolución 2057 de 2025 sin publicar el proyecto, sin permitir la intervención de los interesados y sin elaborar el análisis de impacto fiscal que debía sustentar la decisión, de modo que formó el acto sin cumplir las etapas que garantizan la publicidad, la contradicción y la evaluación de sus efectos económicos, lo que afecta directamente el procedimiento de formación de la voluntad administrativa.

Por esa razón, la Resolución 2057 de 2025 incurre en expedición irregular por violación del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y del artículo 2.1.2.3.2 del Decreto 1081 de 2015, lo que configura la causal de nulidad prevista en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

V. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

5.1. Procedencia de la medida cautelar:

El artículo 229 del CPACA contempla la medida cautelar de suspensión provisional mediante una petición de parte debidamente sustentada. Por su parte, el artículo 231 del mismo código impone como requisito que la violación de las disposiciones invocadas surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores o del estudio de las pruebas allegadas.

En este caso, el operador judicial puede analizar la transgresión mediante la confrontación entre la Resolución 2057 de 2025 con los actos que la corrigieron y modificaron, y las normas superiores invocadas, sin que ello implique un prejuizamiento. La solicitud se fundamenta en que el acto administrativo incurre de forma evidente en las causales de nulidad por infracción de las normas en que debería fundarse y expedición irregular.

⁹ Rad. 11001-03-24-000-2022-00593-00, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Anexo 11.

5.2. Fundamentos de la suspensión provisional:

La aplicación de la Resolución 2057 de 2025 genera afectaciones graves e irreversibles a los principios constitucionales que rigen el sistema tributario y el debido proceso técnico catastral, lo cual justifica su suspensión inmediata. Los cargos que sustentan esta solicitud son:

5.2.1. La Resolución 2057 de 2025 es contraria a las normas en que debía fundarse:

Normas infringidas: Artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, Resolución 1912 de 2024, Decreto 1170 de 2015, artículo 2 de la Ley 1995 de 2019, y la Resolución 1040 de 2023.

Síntesis: El IGAC fijó porcentajes de incremento para 1.639.140 predios en 527 municipios sin acreditar que esos porcentajes resultan del proceso técnico que el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 y la Resolución 1912 de 2024 exigen como condición previa. El acto no expone los valores comerciales adoptados por zona, no identifica el método de valoración aplicado, ni incorpora la Memoria Cálculo de Incrementos que el propio Documento Conceptual del IGAC prevé como registro de los cálculos.

A ello se suma que el IGAC concentró en una sola vigencia el ajuste correspondiente a 527 municipios con rezagos superiores a cinco años, sin distribuir ese proceso por fases, ni incorporar mecanismos de transición, con lo que desconoció el criterio de gradualidad del artículo 2 de la Ley 1995 de 2019 y la lógica de implementación progresiva que el propio IGAC había adoptado en la Resolución 1040 de 2023.

5.2.2. La Resolución 2057 de 2025 desconoce los principios de equidad y progresividad:

Normas infringidas: Artículos 363 y 95 numeral 9 de la Constitución.

Síntesis: El IGAC fijó los avalúos catastrales sin acreditar su correspondencia con el valor comercial de cada zona, con lo que el avalúo resultante pierde su aptitud para operar como indicador razonable de capacidad contributiva.

Las zonas 15, 16, 17 y 18 de Saravena registran incrementos de 422.532%, 518.438%, 1.528.855% y 2.505.119% entre áreas adyacentes sin fundamento técnico que explique esas diferencias, lo que se traduce en cargas tributarias radicalmente distintas para contribuyentes en condiciones comparables. Para los predios sin formación catastral previa o con cambios de uso o de área, el nuevo avalúo se incorpora íntegramente como base gravable desde el 1 de enero de 2026 sin gradualidad, de suerte que la carga tributaria resulta de un ajuste concentrado desvinculado de la capacidad económica real del propietario rural.

Esa configuración adquiere una dimensión adicional a la luz de la Sentencia C-489 de 2023. La Corte Constitucional precisó que una carga tributaria tiene rasgos confiscatorios desde una perspectiva cuantitativa cuando el contribuyente debe destinar la totalidad de sus ingresos al pago del tributo, y desde una perspectiva cualitativa cuando el diseño del acto no prevé garantías que permitan definir

la base gravable de acuerdo con la capacidad económica real del obligado. Así, en este caso, la rentabilidad del suelo rural depende de ciclos productivos anuales cuyos ingresos no crecen en la proporción en que el IGAC incrementó el avalúo, de suerte que el impuesto predial liquidado sobre una base gravable multiplicada por factores de hasta 25.000 puede absorber el flujo de caja neto de la explotación.

5.2.3. Expedición irregular por omisión del trámite de publicidad y del análisis de impacto:

Normas infringidas: Artículo 8 del CPACA y artículo 2.1.2.3.2 del Decreto 1081 de 2015.

Síntesis: El IGAC omitió publicar el proyecto de la Resolución 2057 y prescindió del análisis de impacto normativo que el artículo 8 del CPACA y el Decreto 1081 de 2015 exigen para actos de carácter general con efectos económicos directos sobre sus destinatarios. La falta de publicación de las tablas de porcentajes que constituyen el núcleo de la decisión privó a los propietarios rurales y a los municipios de intervenir antes de su adopción.

5.3. Fundamentación de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*):

La demanda cumple con la teoría del *fumus boni iuris* porque articula una argumentación técnica y jurídica que hace plausible la pretensión de nulidad. La irregularidad es perceptible al contrastar el acto con el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, pues el IGAC ejerció una facultad condicionada al cumplimiento de una metodología que no se acredita en el expediente administrativo, y la Resolución 0384 de 2026 confirma que ese soporte técnico se elaboró o elaborará con posterioridad a la decisión. La apariencia de infracción de las normas superiores justifica la adopción de la medida cautelar.

5.4. Fundamentación del peligro en la demora (*periculum in mora*):

La aplicación inmediata de la Resolución 2057 de 2025, con las normas que la corrigieron y modificaron, genera un riesgo cierto de perjuicios de difícil reversión para los propietarios rurales en 527 municipios. El nuevo avalúo rige íntegramente como base gravable desde el 1 de enero de 2026 para los predios excluidos de los topes de la Ley 1995 de 2019, con lo que el impacto en la liquidez y el capital de trabajo puede comprometer la viabilidad de operaciones agropecuarias.

En esas condiciones, permitir que el acto continúe produciendo efectos consolidaría situaciones jurídicas fundadas en una norma con los vicios descritos, haciendo ineficaz cualquier sentencia posterior. La suspensión provisional es el mecanismo idóneo para evitar ese daño consumado.

5.5. Solicitud de medida cautelar:

Se solicita como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 2057 del 30 de diciembre de 2025, expedida por el director general del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, corregida mediante la Resolución 0027 del 23 de enero de 2026 y modificada por la Resolución 0384 del 9 de abril de 2026.

VI. PRESUPUESTOS PROCESALES

6.1. Competencia:

El H. Consejo de Estado es **competente** para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1° del CPACA según el cual:

“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. *De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”*
(Subrayado ajeno al original)

El director general del Instituto Geográfico Agustín Codazzi expidió la Resolución 2057 de 2025 en su calidad de autoridad del orden nacional, de modo que el Consejo de Estado es el juez natural del presente medio de control.

6.2. Legitimación:

La acción de nulidad simple es un medio de control público que el artículo 137 del CPACA atribuye a cualquier persona. La Fundación para el Estado de Derecho actúa en ejercicio de ese derecho ciudadano, en cumplimiento de su objeto estatutario de defender el Estado de Derecho, las libertades individuales y el gobierno constitucional en Colombia.

6.3. Caducidad:

La acción de nulidad simple no está sujeta a término de caducidad, conforme lo dispone el artículo 137 del CPACA para los actos de carácter general.

VII. PRETENSIONES

Se solicita respetuosamente al Consejo de Estado:

Declarar la nulidad de la Resolución 2057 del 30 de diciembre de 2025, expedida por el director general del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, publicada en el Diario Oficial n.º 53.354 del 31 de diciembre de 2025, corregida por la Resolución 027 de 2026 y modificada por la Resolución 0384 del 9 de abril de 2026, expedida por el director general del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

VIII. PRUEBAS

8.1. Documentos aportados con la demanda:

Se pueden consultar en el siguiente link:

<https://drive.google.com/drive/folders/1Sy41o7FY4BDKjilatXKueXn4fP0TLWzt?usp=sharing>

Anexo 1.	Certificado de existencia y representación legal de la Fundación para el Estado de Derecho y cédula del representante legal.
Anexo 2.	Diario Oficial No. 53.354 del 31 de diciembre de 2025 (Resolución 2057 de 2025).
Anexo 3.	Resolución 0027 del 23 de enero de 2026.
Anexo 4.	Resolución IGAC 1912 del 6 de diciembre de 2024.
Anexo 5.	Documento Conceptual y Metodológico del IGAC, diciembre de 2024.
Anexo 6.	Resolución 0384 del 9 de abril de 2026.
Anexo 7.	Resolución IGAC 1040 de 2023.
Anexo 8.	Resolución IGAC 2144 del 27 de diciembre de 2024.
Anexo 9.	Tablas del artículo 2 de la Resolución 2057 de 2025.
Anexo 10.	Sentencia C-032 de 2005 de la Corte Constitucional.
Anexo 11.	Auto 00045 de 2023, Sección Primera del Consejo de Estado (Rad. 11001-03-24-000-2022-00593-00).
Anexo 12.	Sentencia C-489 de 2023 de la Corte Constitucional.
Anexo 13.	Memoria Técnica del IGAC para el municipio de Leticia, Amazonas, identificada como “Aplicación del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, Memoria Técnica”, código IGAC_2521, vigencia 2026.

8.2. Oficios al Instituto Geográfico Agustín Codazzi:

Se solicita respetuosamente que, en los términos del artículo 175 del CPACA, se oficie al director general del Instituto Geográfico Agustín Codazzi para que aporte:

- La Memoria Cálculo de Incrementos – Artículo 49 PND, identificada en la sección 10.5 del Documento Conceptual y Metodológico del IGAC de diciembre de 2024 como el registro de los cálculos específicos que producen cada porcentaje por zona homogénea geoeconómica para los 527 municipios de la Resolución 2057, o la constancia de que ese documento no existe.
- Las actas de los comités técnicos con las direcciones territoriales, exigidos por la sección 10.4 del Documento Conceptual, en los que se adoptaron los valores por zona homogénea geoeconómica para cada uno de los 527 municipios de la Resolución 2057.
- Los estudios de rendimientos, costos y precios por municipio elaborados para la aplicación del modelo de capitalización de renta agropecuaria en los 527 municipios de la Resolución 2057, o la constancia de que el IGAC no los elaboró.
- Los modelos estadísticos de estimación de valores de terreno aplicados por zona para los 527 municipios, o la constancia de que el IGAC no los elaboró.

e) Los documentos de soporte técnico por municipio elaborados para los 527 municipios de la Resolución 2057, equivalentes a los publicados en el micrositio del IGAC para los 48 municipios de la Resolución 2144 de 2024, o la constancia de que el IGAC no los elaboró.

f) La información técnica sobre el componente de construcción a la que el IGAC tuvo acceso antes de aplicar el ajuste del parágrafo 2 del artículo 2 de la Resolución 2057 conforme al CONPES 4177, y la acreditación de que ese componente cumplía el requisito de información suficiente previsto en el artículo 3, numeral 5 de la Resolución 1912 de 2024.

g) El expediente completo de la actuación administrativa que precedió la expedición de la Resolución 2057, incluyendo los proyectos de acto, los documentos de sustento técnico, las comunicaciones internas y la constancia de publicación previa del proyecto, o la constancia de que esa publicación no se realizó.

8.3. Declaración del representante de la entidad demandada:

Con fundamento en el artículo 195 del CGP, se solicita que el Director General del IGAC rinda informe escrito bajo juramento sobre los fundamentos de hecho que dieron lugar a la expedición de la Resolución 2057 de 2025. Una vez sea decretada la prueba, se remitirá al Despacho el cuestionario con las preguntas correspondientes.

IX. NOTIFICACIONES

La parte demandante **FEDe.Colombia** recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C.

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

La parte demandada:

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC):

Dirección: Carrera 30 No. 48-51, Bogotá D.C.

Correo electrónico: judiciales@igac.gov.co

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C. 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652.590-1