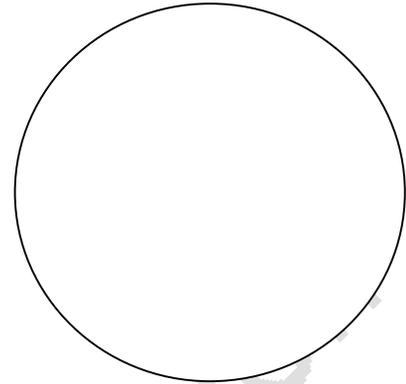


Documento

CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



POLÍTICA PARA LA ADOPCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE UN CATASTRO MULTIPROPÓSITO RURAL-URBANO

Agencia Nacional para la Contratación Pública
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
Departamento Administrativo de la Presidencia
Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Departamento Nacional de Planeación
Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Superintendencia de Notariado y Registro
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Justicia y del Derecho
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Oficina del Alto Comisionado para la Paz
Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad

Versión para discusión - 15/05/2016

Bogotá, D.C., fecha de aprobación

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Germán Vargas Lleras
Vicepresidente de la República

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Jorge Eduardo Londoño Ulloa
Ministro de Justicia y del Derecho

Luis Carlos Villegas Echeverri
Ministro de Defensa Nacional

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Clara Lopez Obregón
Ministra de Trabajo

Germán Arce Zapata
Ministro de Minas y Energía

Maria Claudia Lacouture Pinedo
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Gina Parody d'Echeona
Ministra de Educación Nacional

Luis Gilberto Murillo Urrutia
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Elsa Noguera De la Espriella
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

David Luna Sánchez
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Jorge Eduardo Rojas Giraldo
Ministro de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Simón Gaviria Muñoz
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Manuel Fernando Castro Quiroz
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Luis Fernando Mejía Alzate
Subdirector Sectorial

Resumen ejecutivo

En la actualidad, 28% de Colombia (60 municipios y 20 áreas no municipalizadas) no tiene formación catastral, y 63,9% del área total nacional tiene catastros desactualizados (722 municipios). Así mismo, de un total de 187 municipios afectados por alta incidencia de conflicto armado, 31 municipios no tienen formación catastral, y 117 municipios tienen catastros desactualizados; lo que indica que un 79% de los municipios históricamente afectados por el conflicto armado son, a su vez, municipios sin información catastral básica. A lo anterior se suma una cartografía nacional igualmente desactualizada y que, en un 59% del territorio no tiene la escala, ni la representación apropiadas para el levantamiento catastral y demás usos de política pública.

El conflicto armado colombiano, que se ha prolongado por más de 50 años, ha obstaculizado de forma prominente, aunque diferenciada, el desarrollo de los territorios del país. Dos de los aspectos que más han contribuido a extender y profundizar su incidencia en vastas zonas de la geografía nacional son, de una parte, la ausencia de una precisa identificación y medición de los predios que integran el territorio, y de otra, la débil e incompleta definición de los derechos de propiedad de la tierra y su vocación. Si bien la tierra no ha sido la causa directa del conflicto, sí ha tenido una estrecha relación con sus diferentes expresiones. El desplazamiento forzado, la siembra de minas antipersonal, o el desarrollo de las economías ilegales, entre otros limitantes actuales del desarrollo, tienen una connotación espacial asociada con el uso y la distribución de la tierra.

El catastro es el principal instrumento con que cuenta el Estado para resolver estos problemas. Permite identificar, caracterizar y medir con precisión los predios que componen el territorio, así como establecer la vocación del suelo y contribuye a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad. Es, en esa medida, una herramienta insustituible de planificación e información para promover el adecuado ordenamiento y aprovechamiento productivo del territorio, la restitución y formalización de los derechos de propiedad, y el manejo o reducción de la conflictividad por el uso del suelo, entre otros aspectos.

El catastro es igualmente fundamental para optimizar la gestión financiera de los gobiernos territoriales. Por el lado de los ingresos mejora de manera directa el recaudo por impuesto predial, mientras que, por el lado de los gastos, permite mejorar la formulación y ejecución de las políticas (urbano-rurales), y lograr una más eficiente asignación de las inversiones. Debido a todo lo anterior, el catastro es hoy en día una necesidad para consolidar la Paz y el Buen Gobierno en Colombia.

A diferencia de lo que ocurre en otros países, particularmente los países miembros de la OCDE, el catastro actual de Colombia no tiene un enfoque multipropósito ya que ha sido concebido y usado, principalmente, como un instrumento para el fortalecimiento fiscal, desconociendo en alto grado sus aplicaciones en las demás finalidades centrales del Estado.

Esto implica que los distintos niveles de gobierno, en especial el nacional, con frecuencia ejecuten acciones redundantes, inconsistentes e inoportunas, lo que conlleva altos costos para las políticas públicas ambientales, de gestión de tierras, agropecuarias, de infraestructura, o de ordenamiento, entre otras. Pero incluso dentro del enfoque fiscal tradicional, el catastro actual presenta fallas protuberantes. El rezago actual es tal, que hoy en día, tan solo el catastro de Bogotá es el 38% del valor predial total del país, es equivalente al valor total predial de los catastros administrados por el IGAC, y representa más de tres veces el recaudo per cápita promedio de los demás municipios del país.

En respuesta a lo anterior, y en cumplimiento del PND 2014-2018: *Todos por un nuevo país*, este documento CONPES propone una política para la conformación, aplicación, y mantenimiento de un catastro multipropósito moderno, completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, e integrado con los sistemas de planeación e información del territorio, en concordancia con estándares internacionales. Busca contribuir a generar las condiciones para dar sostenibilidad a los procesos de paz territorial, mejorar las capacidades e instrumentos del Estado para priorizar y asignar mejor la inversión pública en las regiones, incrementando su impacto, y avanzar el efectivo cumplimiento de las funciones económica, social y ambiental de la propiedad, tal como lo establece la Constitución Política.

Para lograr lo anterior, sugiere un plan de acción a ocho años (2016-2023) que contempla cambios de estructura en los aspectos metodológicos, técnicos, institucionales, tecnológicos y operativos del modelo catastral actual. Propone igualmente la conformación de una nueva cartografía básica, con los parámetros de escala y representación apropiados, así como la adopción de procedimientos de barrido predial masivo que permitan resolver de forma ágil y costo-efectiva los problemas de formalización de la propiedad, particularmente en las zonas rurales. Para la implementación del catastro multipropósito se proponen dos fases: (i) piloto del nuevo modelo en 11 municipios, a ser completado durante 2016; y (ii) escalamiento a todo el territorio nacional entre 2017 y 2023. La meta a 2018 es completar el catastro multipropósito en un 25% del país (particularmente zonas rurales), y sentar las bases para completar el ejercicio nacionalmente, en 2023.

En la financiación del catastro multipropósito concurrirán la nación, los departamentos, y los municipios, así como la cooperación internacional.

Clasificación: K11, R58.

Palabras clave: Catastro multipropósito, IGAC, SNR, DNP, registro de la propiedad, formalización.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	9
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	10
2.1. Marco normativo y de política	10
2.2. Justificación.....	12
3. DIAGNÓSTICO	13
3.1. Dimensión económica: los avalúos catastrales no reflejan la condición económica de los predios	16
3.2. Dimensión física: imprecisa representación geográfica de los predios	21
3.3. Dimensión jurídica: marco normativo incompleto y no integral.....	24
3.4. Dimensión institucional: arreglos inadecuados, baja capacidad y eficiencia catastral	26
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	32
4.1. Objetivo general	33
4.2. Objetivos específicos	33
4.3. Plan de acción	33
4.4. Ruta de implementación del catastro multipropósito	47
5. COSTOS Y ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO	50
6. SEGUIMIENTO	53
6.1. Transparencia y rendición de cuentas con participación de la sociedad civil.....	54
7. RECOMENDACIONES	56
GLOSARIO	61
ANEXOS	65
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	65
BIBLIOGRAFÍA	66

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Comparación entre avalúos comerciales y catastrales en zona urbana y rural (6 municipios)	16
Tabla 2. Precios y avalúos por m ² según tipo de inmueble, 2012.....	17
Tabla 3. Recaudo impuesto predial por autoridad catastral, 2014.....	17
Tabla 4. Estado de la cartografía en zonas rurales y urbanas	22
Tabla 5. Costos indicativos por fuentes y usos ^(a)	50
Tabla 6. Incremento indicativo del recaudo de los municipios entre 2017 y 2023 por efecto de la implementación del catastro multipropósito	52
Tabla 7. Cronograma de seguimiento.....	54

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Nivel de desactualización y formación catastral por municipio y área.....	15
Gráfico 2. Brecha de ajustes al avalúo catastral según meta de inflación e IVP	20
Gráfico 3. Histórico del recaudo de IPU en el municipio de Tenjo.....	21

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Elementos del arreglo institucional del catastro actual.....	32
Figura 2. Institucionalidad catastral propuesta	47
Figura 3. Fases de implementación del catastro multipropósito	47

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Estado de actualización y formación catastral por zona.....	14
---------------------------------------------------------------------	----

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ANT	Agencia Nacional de Tierras
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CIAF	Centro de Investigación y Desarrollo en Información Geográfica
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FCTel	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
FIG	Federación Internacional de Agrimensores (sigla en francés: <i>Fédération Internationale des Géomètres</i>)
GLTN	Red Global de Herramientas del Suelo (sigla en inglés: <i>Global Land Tool Network</i>)
GPS	Sistema de Posicionamiento Global (sigla en inglés: <i>Global Positioning System</i>)
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
IDEAM	Instituto de Hidrología y Meteorología y Asuntos Ambientales
IDECA	Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital
IG	Información geográfica
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGMC	Instituto Geográfico Militar y Catastral
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IPU	Impuesto Predial Unificado
ISO	Organización Internacional de Normalización (sigla en inglés: <i>International Organization for Standardization</i>)
IVP	Índice de Valoración Predial
LADM	Modelo de Dominio para la Gestión del Territorio (sigla en inglés: <i>Land Administration Domain Model</i>)
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORIP	Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PGN	Presupuesto General de la Nación

PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNCD	Programa Nacional de delegación de Competencias Diferenciadas
RNRP	Registro Nacional de Reconocedores Prediales
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGR	Sistema General de Regalías
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
VPN	Valor Presente Neto

Versión para discusión

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, la evolución e incidencia del conflicto armado, que se ha prolongado por más de 50 años, guarda una estrecha relación con la ausencia de una precisa identificación y medición de los predios que integran el territorio. También se relaciona con la débil e incompleta definición de los derechos de propiedad de la tierra y su vocación. Aunque la tierra no ha sido causa directa del conflicto, sí ha tenido una fuerte conexión con sus diferentes expresiones. El desplazamiento forzado, la siembra de minas antipersonal, o el desarrollo de las economías ilegales, entre otros efectos del conflicto, limitan el desarrollo de las regiones y tienen una connotación espacial asociada con el uso y la distribución de la tierra.

El catastro es un instrumento para la identificación y medición de las parcelas que integran un territorio, tradicionalmente usado en la gestión fiscal y la definición de los derechos de propiedad. Sin embargo, el enfoque predial del catastro lo convierte en un instrumento único para llevar a cabo eficazmente otras finalidades centrales del Estado como la planeación, el ordenamiento territorial, la gestión de tierras, la programación y asignación de inversiones y, en general, la formulación y ejecución de políticas públicas de toda índole en los territorios. El desarrollo de las tecnologías de información en los últimos veinte años ha permitido materializar este potencial. De ahí que los países más avanzados, en particular los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han implementado catastros orientados a múltiples finalidades, catastros con un enfoque multipropósito.

En Colombia, el catastro se ha concebido principalmente como un instrumento para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales, desconociendo en gran medida sus otras aplicaciones. En consecuencia, el catastro actual no cuenta con una orientación multipropósito y presenta protuberantes deficiencias al menos en 3 aspectos estructurales: 1) no es completo, no está formado en 28% del territorio nacional (60 municipios y 20 áreas no municipalizadas); 2) no está actualizado en el 63,9% del territorio del país (722 municipios) y; 3) no está integrado con otros sistemas de información sobre el territorio, particularmente con el registro público de la propiedad.

A lo anterior se suman las siguientes dificultades: (i) debido a la falta de formación y a los altos niveles de desactualización, los avalúos catastrales no reflejan las condiciones económicas de los predios; (ii) la cartografía para propósitos catastrales es imprecisa en la representación física de las parcelas, debido tanto a desactualización como a escala insuficiente; (iii) la información predial de la ficha catastral es inconsistente con la contenida en el folio de registro jurídico de la propiedad y; (iv) existe un modelo institucional inadecuado (un monopolio estatal injustificado) que dificulta y hace más costosos e inoportunos los procesos de formación, actualización y conservación catastral.

Por todo lo anterior, la reforma al sistema de catastro es hoy en día una necesidad para consolidar la Paz y el Buen Gobierno en los territorios de Colombia. Con ese objetivo, este documento propone una política para la conformación, aplicación, y mantenimiento de un catastro multipropósito, acorde con estándares internacionales. Esto implica la incorporación de ajustes de estructura en los aspectos institucionales, metodológicos, técnicos, tecnológicos y de operación del sistema actual, además de la adopción de una nueva cartografía básica para propósitos catastrales en todo el país.

El documento contiene siete secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes normativos y de política del catastro colombiano. La tercera sección describe los problemas del sistema de catastro actual en sus cuatro dimensiones básicas: (i) económica; (ii) física; (iii) jurídica; e (iv) institucional. La cuarta sección propone los lineamientos de política para la conformación y mantenimiento de un catastro multipropósito en Colombia, así como un plan de acción en dos etapas para su implementación. La quinta sección presenta la estimación de costos indicativos, la estrategia de financiamiento, y la identificación de las posibles fuentes y vehículos de financiación del catastro multipropósito. La sexta sección describe la estrategia de seguimiento y evaluación de la política. La última sección sintetiza las principales recomendaciones de política.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Esta sección sintetiza el marco normativo y de política relacionado con el desarrollo y estado actual del catastro colombiano. A partir de estos, elabora en la justificación para la implementación de una política orientada a la adopción y puesta en marcha de un catastro multipropósito rural-urbano, contemplando los estándares internacionales aplicables.

2.1. Marco normativo y de política

La primera referencia normativa y de política del catastro en Colombia fue la Ley 30 de 1821 (Catastro General del Cantón) dirigida a financiar la guerra de independencia. En 1930, la Misión Kemmerer recomendó la modernización y racionalización de la tributación, así como la elaboración de planos prediales para detallar situación, extensión, área y otras características de las propiedades a partir de lo cual el catastro se constituyó como un sistema. Atendiendo las recomendaciones de esta Misión, el Decreto 1440 de 1935 creó el Instituto Geográfico Militar y Catastral (IGMC) instancia que, a través del Decreto 290 de 1957, se convirtió en el actual Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

En paralelo se crearon cuatro catastros descentralizados: (i) la Oficina de catastro de Medellín, actual Subsecretaría de catastro¹; (ii) el catastro de Bogotá², hoy Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital; (iii) el catastro municipal de Cali, actual Subdirección de Catastro Municipal³; y (iv) el catastro de Antioquia, hoy Dirección de Sistemas de Información y Catastro⁴. La Ley 14 de 1983 reconoció al IGAC como la autoridad catastral nacional, y a los catastros de Bogotá, Medellín, Cali y Antioquia como autoridades catastrales descentralizadas⁶.

En 1983, fruto de las recomendaciones de la misión Bird-Wiesner para el fortalecimiento de las finanzas intergubernamentales, la Ley 14 y el Decreto 3496, definieron el catastro en su aproximación fiscal actual, y determinaron los objetivos de las autoridades catastrales, los ciclos de actualización⁷, el reajuste automático anual de avalúos, el método de valoración catastral masiva y por zonas homogéneas, y la inscripción de mejoras no incorporadas para efectos tributarios⁸.

Por su parte, la Ley 44 de 1990 creó el impuesto predial unificado (IPU) y determinó los criterios a tener en cuenta para fijarlo. Con esto último, se fusionaron varios gravámenes, entre ellos, la sobretasa de levantamiento catastral¹⁰, con lo cual se eliminó la renta de destinación específica para la financiación de las actividades de formación, actualización y conservación del catastro, aspecto que explica, en parte, la falta de financiamiento del modelo actual de catastro y algunas de sus deficiencias.

Desde entonces se iniciaron esfuerzos técnicos por mejorar el catastro, principalmente para minimizar las disparidades entre la información catastral y el registro de propiedad. En 2010, el CONPES 3641 definió lineamientos para consolidar la interrelación catastro-registro, propósito en el que se avanzó pero que, al dejar pendiente la implementación de correcciones en las diferencias encontradas entre ambas bases de datos, tales como inconsistencias en el área y definición de linderos, terminó por intensificar los problemas de incertidumbre en el objeto de la propiedad.

¹ Acuerdo Municipal 14 de 1926.

² Reglamentado por la Resolución 37 de 1944 del IGMC.

³ Acuerdo Municipal 06 de 198.1

⁴ Decreto Departamental 199 de 1954 (ratificado por el Decreto nacional 1556 de 1954).

⁵ Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

⁶ Les otorga autonomía para la formación, actualización y conservación catastral, bajo la vigilancia y control del IGAC como autoridad nacional catastral.

⁷ Establece la obligatoriedad de actualización catastral en periodos de cinco años.

⁸ A nivel operativo y técnico los procesos catastrales están regulados por las Resoluciones 070 de 2011 y 1008 de 2012 del IGAC.

⁹ Sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, entre otras disposiciones de carácter tributario.

¹⁰ Impuesto general unificado que cobraban los municipios sobre el avalúo catastral del IGAC o el auto avalúo de cada propietario o poseedor de inmuebles.

El hito normativo reciente de mayor relevancia para resolver la problemática catastral nacional, fue la expedición de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: *Todos por un nuevo país*. Esta normativa ordenó la implementación de un catastro con enfoque multipropósito que trascienda el enfoque fiscal actual y contemple las funciones económicas, sociales y ambientales de la propiedad, como prerrequisito para un adecuado ordenamiento del territorio. Contempló igualmente, la creación de un Sistema Nacional de Gestión de Tierras a partir de la información del catastro multipropósito y del registro público de la propiedad y, adicionalmente, ordenó la adopción de estándares modernos en materia cartográfica y de información predial. Entre estos se incluyen instrumentos y procedimientos novedosos para alcanzar la plena coherencia entre el catastro y el registro, y avanzar en la formalización de la propiedad, tales como los levantamientos por barrido predial masivo, y la rectificación administrativa de área y linderos de bienes inmuebles, a partir del acuerdo de voluntades de los propietarios.

2.2. Justificación

Como se deduce de la anterior sección, hasta 2015 la regulación del catastro estuvo contenida en normas de exclusivo propósito fiscal. A pesar de que, según las mismas, el catastro debe contener una correcta identificación física y jurídica de los inmuebles, y que ambos sistemas –catastro y registro– deben interrelacionarse, lo cierto es que la parte física y jurídica se ha mantenido descuidada por no reportar beneficios económicos directos, como sí lo hace la dimensión económica gracias a los tributos.

Lo anterior ha limitado el logro de los cometidos relativos a las dimensiones física y jurídica del catastro tales como la completa y precisa definición de la vocación del suelo o la seguridad jurídica de la propiedad tanto pública (baldíos) como privada en grandes extensiones. Mientras tanto, ha existido un énfasis marcado en todo lo relacionado con los avalúos catastrales, que son el insumo fundamental para el cobro de impuestos. No obstante, debido a estos y otros factores, en este frente también persisten graves falencias, particularmente en cuanto a la tasación de los avalúos catastrales ya que estos, en la actualidad, no reflejan la condición real de los inmuebles.

Por su parte, si bien se han desplegado esfuerzos de interrelación catastro-registro y de infraestructura tecnológica, como pasos hacia otorgar seguridad jurídica, modernizar y estandarizar la captura de información y hacerla accesible al público, estos no han abordado la problemática estructural que lleva al catastro a ser impreciso, desarticulado e incompleto, pues no ha sido su alcance. El balance inicial del ejercicio de interrelación catastro-registro dio como resultado una coincidencia en el 67% de los predios (IGAC, 2014). Sin embargo, una confrontación de esta información con la realidad en terreno (área y linderos) vía

ejercicios selectivos, muestra un amplio margen de inconsistencias que dificulta la ejecución de políticas de formalización y restitución de tierras¹¹.

En 2011, la implementación de la política de tierras, particularmente en lo que a restitución y formalización se refiere, evidenció las falencias históricas del sistema catastral ya que sus insumos, a la fecha, no han permitido llevar a cabo con precisión y celeridad estas labores.

Debido a esto, el documento sobre la reforma rural integral, que recoge lo acordado inicialmente en el marco de las negociaciones de Paz con la insurgencia, concibe y reconoce el catastro como un instrumento de planificación e información: (i) para facilitar el desarrollo agrario integral, estimular la desconcentración de la propiedad rural, y regularizar con transparencia la propiedad; (ii) para precisar el aprovechamiento actual de cada predio, con el fin de actualizar el valor del suelo e inducir a través del impuesto predial un uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra; y (iii) para vincular la realidad de la tenencia de la tierra con el registro de los inmuebles, de tal forma que los derechos de propiedad sean efectivamente protegidos y reflejen la tenencia legítima de quien ocupa la tierra y la aprovecha.

La ausencia de estos atributos en el catastro actual, plantean la necesidad de intervenir el catastro a profundidad para convertirlo en un sistema moderno y multipropósito. Para esto se requieren lineamientos de política en materia de institucionalidad, normatividad, estándares técnicos y procedimentales, así como, metodologías modernas que permitan que el elemento físico, jurídico y económico del catastro, sea desarrollado adecuadamente para lograr la precisión técnica, la claridad jurídica y la eficiencia económica que hoy no existe.

3. DIAGNÓSTICO

El catastro colombiano es incompleto y está desactualizado. En la actualidad, 28% de Colombia no tiene formación catastral (60 municipios y 20 áreas no municipalizadas), y 63,9% del área total nacional tiene catastros desactualizados (722 municipios¹²). Así mismo, de un total de 187 municipios afectados por alta incidencia de conflicto armado, 31 municipios no tienen formación catastral¹³ y 117 municipios tienen catastros desactualizados¹⁴; lo que indica que, un 79% de los municipios históricamente más afectados por el conflicto armado son, a su vez, municipios sin información catastral básica precisa. A lo anterior, se suma una cartografía nacional fuertemente desactualizada y que, en un 59%

¹¹ IGAC (2015). Fit for Purpose Project.

¹² 616 municipios desactualizados en área urbana y rural, 48 solo en área rural y 58 solo en área urbana.

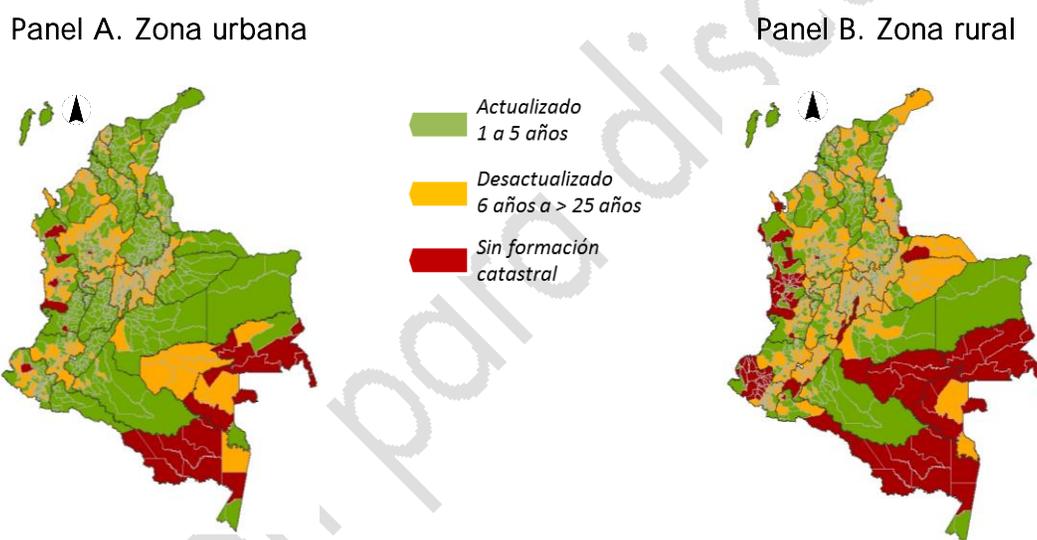
¹³ 2 municipios tanto en área urbana como rural y 29 municipios en su área rural no se encuentran formados.

¹⁴ 60 municipios desactualizados en ambas áreas, 12 municipios solo en rural y 18 municipios solo en urbana.

del territorio no tiene la escala ni la representación suficientes para el levantamiento catastral y demás usos de política pública (IGAC, 2015).

Las zonas rurales del país presentan el problema más latente: 26,3 millones de hectáreas no han sido formadas (IGAC, 2016). En el área urbana, sin embargo, de un total de 414.100 hectáreas, solo cerca de 188 hectáreas se encuentran sin formar (DNP, 2014)¹⁵. Las zonas urbanas como rurales sin formación están situadas en 60 municipios y 20 áreas no municipalizadas, principalmente de los departamentos de Chocó, Amazonas, Vaupés, Guainía y Nariño; regiones que albergan el 81% de los resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras y áreas de protección ambiental del país (Mapa 1).

Mapa 1. Estado de actualización y formación catastral por zona



Fuente: DNP con información del IGAC con corte a enero 2015.

El nivel de actualización catastral del país (29%) es extremadamente bajo: tan solo 320 de un total de 1.102 municipios y 20 áreas no municipalizadas cuentan con catastros al día. Lo anterior contrasta con las disposiciones normativas, ya que de acuerdo con la Ley 1450 de 2011¹⁶, las actualizaciones deben realizarse al menos cada cinco años. En consecuencia, todo municipio con vigencia catastral anterior a 2011 se encuentra desactualizado. A nivel nacional el balance es el siguiente (Gráfico 1):

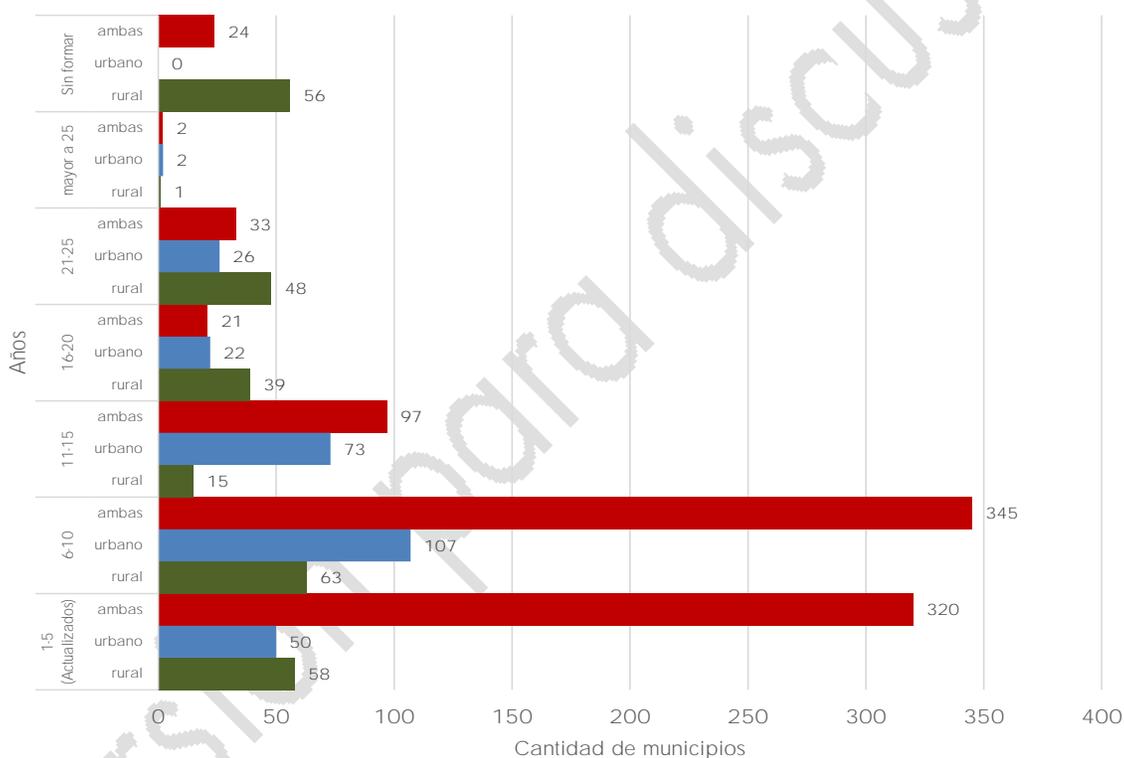
- Sobre el total de municipios con catastro desactualizado (722), 58 municipios tienen desactualizada solo el área urbana, 48 tienen desactualizada solo el área rural, y 616 registran ambas áreas sin actualización (Gráfico 1).

¹⁵ Hay 24 municipios sin formación en área urbana y 20 áreas no municipalizadas sin formación.

¹⁶ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

- 320 municipios (29% de los municipios) están actualizados tanto en área urbana como rural.
- En el ámbito exclusivamente urbano, 370 municipios (33,5%) están actualizados, 726 municipios (65,8%) y 2 áreas no municipalizadas presentan un nivel de desactualización superior a 5 años, 6 municipios y 18 áreas no municipalizadas no están formados.
- A nivel rural, 378 municipios (34,3%) cuentan con actualización catastral, 664 municipios (60,3%) están desactualizados y 60 municipios y 20 áreas no municipalizadas están sin formar.

Gráfico 1. Nivel de desactualización y formación catastral por municipio y área



Fuente: DNP con información IGAC con corte a 2015.

Nota: Incluye los 1.102 municipios y las 20 áreas no municipalizadas.

Se destaca que el grado de desactualización en el área urbana es en promedio de 10,6 años (más de 2 veces lo establecido por la Ley), aunque algunos municipios (ej. Unguía, Chocó) tienen más de 28 años sin actualizar su catastro. El promedio de la desactualización en el área rural es similar a la urbana (10,7 años en promedio), aunque existen municipios como Jericó, La Uvita y San Mateo en Boyacá con más de 26 años sin actualización de su catastro en el componente rural.

Este alto nivel de desactualización refleja un fuerte rezago institucional, técnico, y tecnológico del sistema catastral que se expresa en su baja capacidad para responder frente a las demandas de actualización, y para promover los procesos de formación, actualización, y mantenimiento en línea con las necesidades de planificación, ordenamiento territorial, restitución y formalización, y gestión financiera de los municipios y el país. Las principales deficiencias identificadas se describen a continuación, alrededor de las cuatro dimensiones básicas del catastro: (i) económica; (ii) física; (iii) jurídica; e (iv) institucional.

3.1. Dimensión económica: los avalúos catastrales no reflejan la condición económica de los predios

En Colombia, los avalúos catastrales, por lo general, no reflejan adecuadamente la condición económica de los inmuebles, sus determinantes y las dinámicas de su mercado. A mayor tiempo transcurrido desde la última actualización catastral, mayor la diferencia entre el valor catastral y el comercial. Al contrastar los avalúos comerciales de zonas rurales realizados por el IGAC a solicitud de entidades públicas, se observan diferencias hasta de un 99% entre la valoración catastral y la comercial, realizadas por la misma entidad. Esta situación, aunque en menor medida, se repite también en las zonas urbanas, ya que las diferencias observadas alcanzan un 66% (Tabla 1).

Tabla 1. Comparación entre avalúos comerciales y catastrales en zona urbana y rural (6 municipios)

	Municipio	Año de actualización	Avalúo comercial 2015	Avalúo catastral 2015	Diferencia monetaria	Valor catastral respecto al valor comercial
				Pesos		
Rurales	Cartagena	2013	1.853.990.000	1.372.524.000	481.466.000	74%
	Valle de San José	2010	230.850.400	39.253.000	191.597.400	17%
	Araucanía	2001	734.553.060	5.323.000	729.230.060	1%
Urbanas	Valledupar	2015	603.250.000	465.739.000	137.511.000	77%
	Zipaquirá	2009	303.276.000	113.096.000	190.180.000	37%
	Puerto Asís	2002	443.559.500	177.601.000	265.958.500	40%

Fuente: DNP con información del IGAC 2015.

Nota: Se utilizan ejemplos puntuales, dada la falta de información relacionada con este tema.

Estudios complementarios sobre el tema reafirman las altas dispersiones existentes entre el avalúo comercial y el catastral. Econometría (2013), por ejemplo, analizó las bases catastrales y las de registro de propiedad para Bogotá, Medellín y Cartagena, encontrando que la mediana de los precios de las transacciones comerciales es muy superior a la del avalúo catastral, siendo Medellín la ciudad en donde esta diferencia es menor (

Tabla 2).

Tabla 2. Precios y avalúos por m² según tipo de inmueble, 2012

Precio y avalúo es millones de pesos/m²

Ciudad	Bogotá			Medellín			Cartagena		
	Mediana	Precio	Avalúo /precio (%)	Precio	Avalúo /precio (%)	Precio	Avalúo /precio (%)	Precio	Avalúo /precio (%)
Inmueble construido	1,41	1,01	72%	1,31	0,56	43%	0,6	0,3	50%
Lote o casalote	3,83	0,2	5%	2	0,83	42%	1,5	0,1	7%

Fuente: SNR, IGAC, y cálculos de Econometría S.A.

Para ilustrar la magnitud del rezago actual de los ingresos por concepto de impuesto predial, y su relación con el catastro, basta con contrastar la participación del ingreso predial de Bogotá con la del resto de municipios del país cuyo catastro es administrado por el IGAC. En 2014, el ingreso predial de Bogotá representó 38% del total de los ingresos por predial del país, pero su nivel fue ligeramente superior al de 975 municipios, donde el catastro es operado por el IGAC. Así mismo, mientras el ingreso predial promedio por predio para Bogotá fue de 857.299 pesos, y para los catastros descentralizados fue 558.238 pesos, para las 975 entidades con catastros formados, administrados por el IGAC, apenas alcanzó 200.543 pesos (Tabla 3). De igual forma, el recaudo predial per cápita para Bogotá en el año 2014, fue 262.849 pesos, mientras que, para los demás municipios del país, solo alcanzó los 82.497 pesos, es decir, que Bogotá tiene tres veces el recaudo predial per cápita de los municipios restantes del país (Tabla 3).

Tabla 3. Recaudo impuesto predial por autoridad catastral, 2014

Entidad catastral	Municipios	Número de predios	Recaudo predial 2014 (millones de pesos)	%	Predial por predio (pesos)	Población	Predial per cápita
Cali	1	664.883	330.951	6	497.758	2.344.703	141.148
Antioquia	124	1.328.791	360.206	7	271.078	3.936.946	91.494
Medellín	1	912.752	553.874	10	606.818	2.441.123	226.893
Bogotá	1	2.384.390	2.044.135	38	857.299	7.776.845	262.849
Subtotal descentralizados	127	5.290.816	3.289.166	62	558.238	16.499.617	180.596
IGAC	975	10.178.194	2.041.170	38	200.543	31.111.656	65.608
Total	1.102	15.469.010	5.330.336	100	344.582	47.611.273	111.955

Fuente: FUT (2014) y cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con la Tabla 3, por ejemplo, si el total de entidades formadas administradas por el IGAC tuvieran un ingreso predial por predio equivalente al promedio de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia (558.238 pesos), en 2014 el resto del país habría recaudado cerca de 5,7 billones de pesos y no solamente 2 billones de pesos por concepto de predial. En consecuencia, de acuerdo con cálculos muy conservadores, actualmente las entidades territoriales estarían dejando de percibir aproximadamente 3,7 billones de pesos anuales debido al nivel de desactualización catastral.

El hecho que los avalúos catastrales no reflejen la condición real de los inmuebles debe entenderse como la consecuencia de tres aspectos principales: (i) poca disponibilidad de información del mercado inmobiliario; (ii) debilidades metodológicas y procedimentales; y (iii) débil aplicación de los lineamientos normativos.

El avalúo catastral es la determinación del valor de los predios a partir de investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. Se obtiene extrapolando los resultados obtenidos con la aplicación de métodos de valoración, tales como la comparación de precios de mercado, la capitalización de rentas o ingresos, y el valor residual, entre otros. El problema es que la información requerida para la aplicación de estos métodos es de difícil acceso y disponibilidad, principalmente en las áreas rurales, donde su disponibilidad no solo es mucho menor, sino que no es confiable. Estas restricciones dificultan la aplicación de los métodos de valoración, impactando la precisión de los avalúos.

Parte de las dificultades de disponibilidad obedecen a que no se cuenta con una herramienta de captura, consolidación y publicación de la información sobre las transacciones inmobiliarias de venta y arriendo, destinación económica, estudios de suelos y costos de producción. Así mismo, la falta de confiabilidad de los datos disponibles se debe, entre otras razones, a que no se formalizan documentos jurídicos con los valores comerciales reales de la transacción, sino con los valores catastrales¹⁷, los cuales son particularmente bajos en zonas rurales, debido al amplio grado de desactualización. Lo anterior se da porque el avalúo catastral es el menor valor permitido legalmente en la escritura a fin de lograr la menor tributación asociada (ej. predial unificado, renta, registro).

Para determinar los avalúos catastrales se utiliza una metodología masiva a partir de estimaciones puntuales e independientes de: (i) el valor del terreno, mediante Zonas Homogéneas Goeconómicas (ZHG); y (ii) el valor de las edificaciones, mediante tablas de valor según su tipología¹⁸. La liquidación final se determina con fundamento en los valores unitarios fijados para la ZHG, el precio unitario del tipo de edificación y las correspondientes áreas de terreno y edificaciones.

¹⁷ Artículo 57, Ley 863 de 2003.

¹⁸ Para el Catastro Distrital, los valores unitarios de construcción se estiman mediante modelos econométricos.

Esta metodología de valoración masiva considera aspectos técnicamente válidos, pero evidencia algunas debilidades en cuanto a su aplicación y actualización. Con respecto a su aplicación, la metodología no es flexible en la incorporación de aspectos diferenciadores según la zona del país, ya que no existe un estudio detallado de los determinantes del mercado inmobiliario por región. Esto impide diferenciar la valuación en zonas rurales, perimetrales (rurales con comportamiento urbano y urbanas con comportamiento rural), y zonas especiales (suelos de valor ambiental como páramos, selvas, bosques, etc.). En este aspecto también se evidencian falencias metodológicas que impactan el nivel de confiabilidad. Tal es el caso del método residual, cuya aplicación, si bien es confiable a nivel individual, a nivel masivo requiere de una elaboración compleja a partir de modelos econométricos para la estimación de valores de edificaciones a nivel nacional a fin de garantizar su robustez y significancia estadística.

En relación con la actualización, se identifica que los instrumentos de captura de información utilizados como la ficha catastral, no incorporan de manera dinámica aspectos como la evolución de las técnicas y materiales de construcción, así como los espacios de uso común, especialmente en predios sometidos al régimen de propiedad horizontal.

En adición a las dificultades metodológicas de estimación y de disponibilidad de información del mercado inmobiliario, algunas normas han definido lineamientos que limitan técnicamente la valoración catastral de los predios. Entre estos se cuentan: (i) el tope máximo de reajuste anual de avalúos catastrales; (ii) el tope mínimo de avalúo catastral; y (iii) la suma de avalúos parciales para la valoración de la propiedad horizontal.

Con respecto al tope máximo de reajuste anual de los avalúos, cuando no hay actualización catastral, este lineamiento no permite reflejar la dinámica del mercado inmobiliario. Para predios urbanos, la Ley 242 de 1995¹⁹ determina como tope máximo de reajuste la meta de inflación del país y no el Índice de Valoración Predial (IVP), el cual mide la variación en el valor de los inmuebles con destino económico habitacional²⁰. Para predios rurales, dedicados a actividades agropecuarias, la Ley 101 de 1993²¹ establece como referencia el menor indicador entre el Índice de Precios al Productor para el Sector Agropecuario (IPPA) y la meta de inflación. Lo anterior no aplica para aquellos predios que han sido formados o actualizados, ni para predios de los catastros descentralizados que decidan calcular un IVP diferencial (Ley 1607 de 2012), como es el caso de Bogotá y Cali.

Como resultado, en los últimos 10 años, la brecha entre los reajustes del avalúo catastral y el IVP alcanza 36,8 puntos porcentuales, lo que significa que un predio que en el

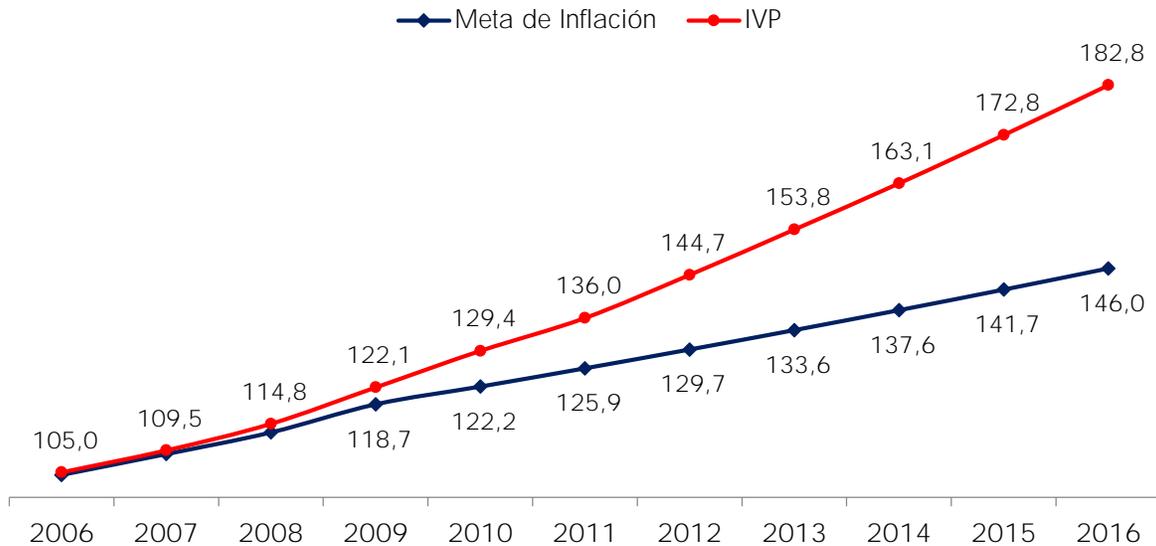
¹⁹ Por la cual se modifican las normas sobre crecimiento del IPC como factor de ajuste de valores catastrales.

²⁰ El IVP es el promedio de las variaciones de los valores comerciales reportados en una muestra de predios visitados. Para Bogotá y Cali se calcula el Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural (IVIUR).

²¹ Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

año 2005 tenía un avalúo catastral de 100 millones, a 2016 debiera haber incrementado este valor, según el IVP, en 82,8 millones. Sin embargo, dicho avalúo se incrementó solamente en 46 millones con la aplicación del reajuste por meta de inflación (Gráfico 2).

Gráfico 2. Brecha de ajustes al avalúo catastral según meta de inflación e IVP
Índice base 100 = 2005



Fuente: DNP, 2016.

Por su parte, la Ley 1450 de 2011 establece que el avalúo catastral fijado para los procesos de formación y actualización catastral no podrá ser inferior al 60% de su valor comercial. Este tope mínimo, que no responde a la dinámica del mercado, implica una brecha de 40 puntos porcentuales entre el avalúo comercial y el catastral.

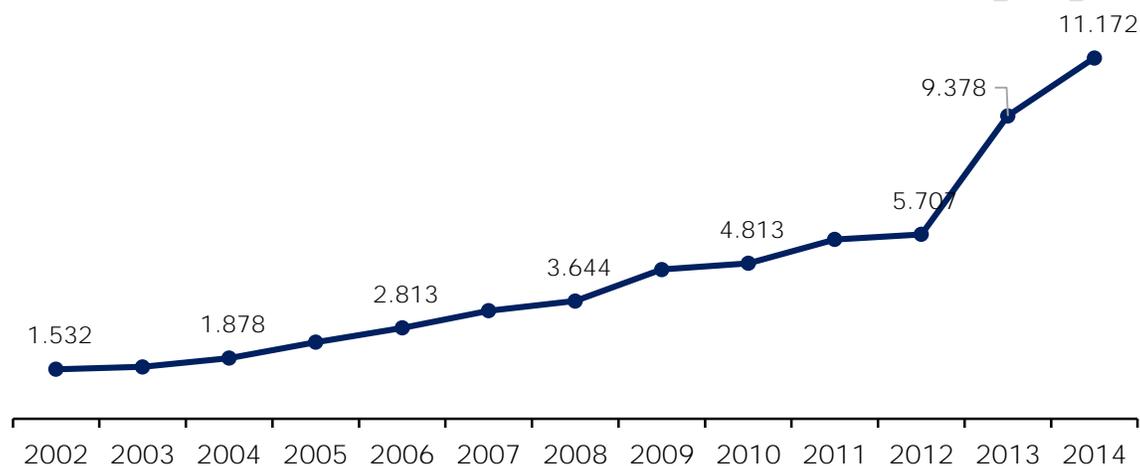
Por último, con respecto a los inmuebles bajo el régimen de propiedad horizontal, en cumplimiento de la Ley 14 de 1983, el avalúo catastral debe ser la suma de los avalúos parciales de terreno y construcción. Esto dificulta la correcta estimación del valor de este tipo de inmuebles, debido a que no se cuenta con valores integrales sobre área privada, cuya discriminación en valores de terreno y construcción es compleja y no funcional.

Las dificultades descritas referidas a la poca disponibilidad de información, debilidades metodológicas y limitaciones técnicas al aplicar lineamientos normativos, hacen que los avalúos catastrales no reflejen la real condición económica de los predios, hecho evidenciado en la gran diferencia entre los avalúos catastrales y los comerciales. Esto limita la capacidad de recaudo de los municipios a través del IPU²² e impide capturar en su verdadera dimensión la dinámica del mercado inmobiliario en las valoraciones prediales.

²² Entre otros instrumentos de financiación del suelo, tales como, participación en plusvalía, contribuciones de valorización, reparto equitativo de cargas y beneficios.

Un ejemplo de las bondades de la actualización catastral es la experiencia reciente del municipio de Tenjo. Con posterioridad a la actualización catastral, realizada en 2013, este municipio experimentó un incremento del avalúo catastral (base gravable) de 199%. Esto causó un aumento de 64% en el recaudo de impuesto predial en el primer año, al pasar de 5.707 millones en 2012 a 9.378 millones en 2013; y un incremento adicional de 19%, en el segundo año, al alcanzar 11.172 millones en 2014 (Gráfico 3).

Gráfico 3. Histórico del recaudo de IPU en el municipio de Tenjo
Millones de pesos



Fuente: DNP con información IGAC con corte a enero 2015.

3.2. Dimensión física: imprecisa representación geográfica de los predios

El uso limitado que se le ha dado al catastro, su alto nivel de desactualización, y la ausencia de formación en vastas zonas del territorio, explican en alto grado la falta de precisión en la representación física de los predios. En particular, este problema está relacionado con dos de los principales insumos técnicos para la intervención en terreno: la cartografía básica con fines catastrales y los estándares para el levantamiento de información física catastral.

3.2.1. Limitaciones de cartografía básica con fines catastrales

La cartografía básica para usos catastrales responde a todas las necesidades de las instancias del nivel nacional y territorial (públicas y privadas), debido a que identifica al predio como la unidad objetivo para el establecimiento de los requerimientos técnicos de escala y representación. Con este tipo de cartografía, todas las necesidades cartográficas del país quedan cubiertas, debido a su nivel de exigencia en cuanto a escala y resolución.

La cartografía básica colombiana no está actualizada. Más aún, aunque existe un inventario cartográfico completo del país, este no cumple con los requisitos técnicos de escala y resolución para todos los usos de política pública. La cartografía actual más completa para todo el país tiene escalas 1:500.000 y 1:100.000, pero es necesario contar con una escala de al menos 1:25.000 en las zonas rurales y de, como mínimo, 1:2.000 en las zonas urbanas. Esta escala representa el estándar técnico mínimo, internacionalmente recomendable, para los procesos catastrales multipropósito en terreno.

Si bien el país cuenta con alguna cartografía en esta escala, levantada de manera dispersa y en respuesta a requerimientos puntuales de diversas instituciones, la misma se encuentra ampliamente desactualizada. De acuerdo con el IGAC, se tiene cartografía 1:25.000 para un 52% de las zonas rurales, pero con niveles diferentes de desactualización; y se carece de la misma en el 48% restante del territorio rural. Lo mismo sucede en las zonas urbanas, para las cuales en un 29% se cuenta con cartografía 1:2.000 desactualizada, y no se cuenta con ella en el 71% restante de estas áreas (Tabla 4).

Tabla 4. Estado de la cartografía en zonas rurales y urbanas

Escala	Zona	Porcentaje de cubrimiento actual	Porcentaje por generar
1:25.000	Rural	52%	48%
1:2.000	Urbano	29%	71%

Fuente: IGAC, 2015.

Lo anterior es también reflejo de una fuerte atomización de la producción cartográfica del país, la cual resulta en parte de la limitada capacidad de respuesta del IGAC frente a las demandas de producción cartográfica tanto pública como privada. En consecuencia, diferentes entidades del nivel nacional y territorial, públicas y privadas, contratan el levantamiento cartográfico que necesitan para su propio consumo y diversas finalidades, al margen de la autoridad catastral. Este accionar ha llevado a que exista multiplicidad de insumos cartográficos, y una abundante duplicidad de esfuerzos y recursos. De manera aproximada, con la fragmentaria información disponible, solo en entidades públicas se estimaron asignaciones anuales por 90.104.3 millones de pesos entre 2012 y 2015 valor, para el periodo, equivalente al costo total de actualización del país en la escala y representación requerida. Esta situación podría optimizarse con una mayor capacidad de respuesta, coordinación, articulación y regulación centralizada de los estándares y asignación de recursos para actividades cartográficas; y si se creara un sistema único de referencia que consolide toda la cartografía existente en los formatos adecuados.

Adicionalmente, la cartografía básica del país presenta otras limitaciones relacionadas con: (i) la no definición de deslindes, lo que limita la correcta delimitación entre algunos

departamentos y municipios; (ii) la insuficiente red geodésica, frente a la precisión requerida y; (iii) la desactualización que presenta la toponimia, que no facilita la ubicación en terreno. Estas problemáticas se constituyen en una barrera para la actualización y formación del catastro, y para los procesos de ordenamiento, planificación y gestión territorial en general, todo lo cual configura un conjunto de razones de peso que resaltan la necesidad de actualizar a mayor escala y resolución toda la cartografía básica del país.

3.2.2. Ausencia de estándares mínimos en los levantamientos prediales

Las inconsistencias entre la información consignada en el catastro y la que se encuentra en el terreno se explican, en parte, por la falta de aplicación de estándares técnicos mínimos. Aunque estándares como la ISO 19152 de 2012²³ existen y se aplican internacionalmente en la administración de tierras, estos no se aplican en Colombia en los levantamientos prediales por parte de las autoridades catastrales y los gestores de tierras, públicos y privados. De lo anterior se desprende que, al utilizar diferentes metodologías que no están alineadas bajo un mismo estándar metodológico, no hay certeza sobre la precisión de la representación física del territorio.

Colombia no ha adoptado todos los estándares internacionales aplicables porque las limitaciones de capacidad institucional y de recursos del IGAC no le han permitido cumplir plenamente sus funciones de autoridad catastral. Según estas, el IGAC debe no solo definir y adoptar los estándares como norma general para el cumplimiento de las funciones catastrales, sino también regular y vigilar su cumplimiento, incluyendo la aplicación de sanciones en los casos de incumplimiento de las mismas.

Así, por ejemplo, Colombia no utiliza prácticas de levantamiento predial catastral de última generación, como el denominado barrido predial masivo. Este último, permite la materialización de fuertes economías de escala en el levantamiento masivo de información en campo (predio a predio), al integrar secuencialmente los procesos de barrido catastral con los de registro jurídico y formalización de la propiedad. En esa medida permite lograr eficiencias operativas que se traducen en mayor impacto, menor costo, amplia difusión y, lo más importante, disminución y resolución de los conflictos de tenencia y uso del suelo que, en conjunto, derivan en una alta legitimación de los procesos de formación, actualización y registro público predial por parte de las comunidades y las mismas autoridades locales.

La experiencia internacional en el uso de metodologías de barrido predial masivo, particularmente su aplicación en los países de Europa del este –en los procesos de reconstrucción posconflicto–, indican que un 80% de los conflictos de tenencia y problemas de inseguridad jurídica existentes pueden resolverse *in situ*, en el predio, al hacer uso de

²³ Esta norma técnica hace referencia a información geográfica y a los estándares LADM. <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:51206>

estos procedimientos; mientras que, solo el 20% restante, debido a su mayor complejidad suele requerir elevarse a instancias judiciales. Esto, claro está, requiere de una adecuada coordinación, concurrencia y simultaneidad de un número de actores e instituciones en campo, tales como los organismos de registro público de la propiedad, la autoridad catastral, las instituciones encargadas del ordenamiento de la propiedad rural, lo mismo que las instancias de conciliación y resolución de conflictos.

En Colombia, recientemente el Programa de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural comenzó a emplear esta metodología, aunque aún de manera muy focalizada en zonas de intervención priorizada, a muy baja escala, en las denominadas Zonas de Formalización Masiva (ZFM). El escalamiento y reforzamiento de esta metodología y sus procedimientos puede resultar muy adecuado para realizar la formación y actualización del catastro colombiano, dadas las deficiencias y vacíos de información, ya que permite capturar una mayor cantidad de información de los predios, incluyendo aquellos que hasta la fecha no existen en las bases de datos catastrales o registrales del país. Además, este tipo de levantamiento es consistente con los propósitos de formalización y reducción de la conflictividad rural ligada al uso y las formas de tenencia de la tierra que generan una alta inseguridad jurídica.

3.3. Dimensión jurídica: marco normativo incompleto y no integral

Desde la perspectiva jurídica, la principal problemática que contribuye al atraso catastral del país, es la ausencia de una norma unificadora e integral en materia de catastro y registro que, además, esté acorde con estándares internacionales y anticipe las nuevas realidades y retos que enfrentará el país en el posconflicto.

En la actualidad, existen diversas normas específicas tanto para catastro como para registro; por ejemplo, en el caso de catastro, las normas vigentes son la Ley 14 de 1983 y el Decreto 3496 de 1983 que la reglamenta, pero su objetivo se limita a fortalecer los fiscos de las entidades territoriales. Esta normatividad es antigua pues no tiene en cuenta los nuevos desarrollos, en particular el enfoque multipropósito del mismo y el uso de las nuevas tecnologías de información y las comunicaciones que incrementan la eficiencia y la oportunidad de los procesos de formación y actualización catastral.

Por su parte, en el tema registral, existe también una multiplicidad normativa, pero esta es más actualizada que la catastral y además existe un Estatuto de Registro y de Instrumentos Públicos, adoptado con la Ley 1579 de 2012, que integra la normativa en esta materia. No obstante, las normas en materia catastral no abordan las necesidades actuales en materia de articulación catastro-registro, ni tampoco la aproximación multipropósito que sustentan los catastros modernos.

Adicionalmente, múltiples normas actuales con disposiciones en materia de catastro como la Ley 14 de 1983, la Ley 242 de 1995, la Ley 101 de 1993, la Ley 1450 de 2011,

o la Ley 1607 de 2012, al carecer de integralidad –y también debido a los altos niveles de desactualización y baja formación–, han tendido a definir lineamientos inconsistentes con los propósitos de una política moderna que terminan limitando antitécnicamente la valoración catastral de los predios. Se incluyen entre estos, los topes máximos de reajuste anual de avalúos, los topes mínimos de avalúo catastral, o la suma de los avalúos parciales para la propiedad horizontal, entre otros.

En conjunto, la aplicación de lineamientos normativos dispersos y con propósitos carentes de integralidad y consistencia no permite reflejar la dinámica del mercado inmobiliario y contribuyen a ampliar las brechas entre el avalúo catastral y el valor comercial de los inmuebles con su correspondiente incidencia en las finanzas territoriales, debido a la dinámica subóptima del predial municipal.

De igual forma, el marco legal actual es débil en cuanto a sus disposiciones para garantizar la sostenibilidad de la operación catastral del país. Lo anterior porque no dispone de mecanismos de autofinanciamiento, ni habilita o promueve esquemas de tercerización y competencia que permitan, de acuerdo con parámetros modernos de operación exitosos en otros contextos, vincular la participación privada en el financiamiento y la operación de actividades de formación, actualización, y mantenimiento catastral, nacional y territorial, mejorando la eficiencia (mayor cubrimiento a menor costo) y eficacia (cobertura total con la oportunidad y calidad requerida) del sistema.

Sumado a lo anterior, las normas actuales en materia de catastro no contemplan las significativas transformaciones institucionales de la última década en la estructura del Estado, particularmente la reciente renovación de la institucionalidad rural. De esta manera, la creación de nuevas instituciones especializadas como la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, Decreto 4145 de 2011), la Agencia Nacional de Tierras (ANT, Decreto 2363 de 2015), y la Agencia de Desarrollo Rural (Decreto 2364 de 2015), entre otras instancias con funciones relacionadas con el ordenamiento social, la formalización, y la titulación de la propiedad, no se ven reflejadas y armonizadas en los marcos normativos de catastro y registro.

Tampoco guardan consistencia y actualidad con la reciente institucionalidad para la paz, y sus nuevas funciones, que incluye la creación del Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad²⁴, la Agencia de Renovación del Territorio (ART, Decreto 2366 de 2015), adscrita actualmente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Consejo Superior de Ordenamiento del Uso del Suelo (Decreto 2367 de 2015), o el Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras (Decreto 2368 de 2015).

²⁴ Decreto 2145 de 2015 que modifica el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

En suma, no se cuenta con un marco legal catastral que sea integrador y cubra tanto los avances tecnológicos, normativos, e institucionales, como los crecientes retos que enfrenta el país, en particular para materializar una paz duradera y estable, en cumplimiento a los acuerdos negociados en la Habana con la insurgencia.

3.4. Dimensión institucional: arreglos inadecuados, baja capacidad y eficiencia catastral

La función catastral en Colombia se ejecuta a través de un modelo institucional totalmente público que configura una especie de monopolio estatal en cabeza del IGAC y los catastros públicos descentralizados. Como tal, su financiación recae casi exclusivamente en los presupuestos públicos nacional y territoriales. Esta situación, guarda relación con las dificultades en materia de formación, actualización y conservación catastral y, tal como se ha descrito en las secciones precedentes, hace significativamente más costosos e inoportunos estos procesos de acuerdo con estándares internacionales.

A diferencia de lo que sucede en otros países, reconocidos internacionalmente como buenas practicas (ej. Australia, Nueva Zelanda, España, Reino Unido, EE.UU, Brasil, entre otros), en Colombia no existe una separación clara y tajante entre las tareas de regulación, control y vigilancia de la función catastral –normalmente en cabeza de una única autoridad nacional– y las funciones de implementación –ejecución de actividades de formación, actualización, y mantenimiento catastral–. Esta última, de acuerdo con estándares modernos, podría estar en manos de múltiples actores (ej. públicos, privados, académicos, nacionales, territoriales e incluso internacionales) configurando un marco que estimule la competencia y la innovación y, por ende, una mayor eficiencia y transparencia en las actividades catastrales.

3.4.1. Inadecuada adscripción administrativa, inconveniente concentración de funciones

El IGAC, como responsable del catastro del país, es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al DANE, entidad cabeza del sector administrativo de estadísticas. Sin embargo, los datos del catastro no son estadísticos, sino registros administrativos usados para determinar los derechos de propiedad, el impuesto predial, la planeación territorial, la vigilancia y el control de la aplicación de las normas de uso del suelo, el análisis de cambios en atributos ambientales como ecosistemas, entre otras múltiples funciones que corresponden al ámbito propio del ejecutivo. Por consiguiente, el sector administrativo de estadísticas al no tener responsabilidades directas en la formulación y ejecución de las políticas públicas a las que el catastro sirve, no tiene incentivos para la actualización, fortalecimiento y mejor gestión de la política catastral.

Más aún, de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE, en el marco del proceso de acceso de Colombia a esta organización, siguiendo buenas prácticas internacionales en materia de gestión estadística, el DANE se apresta a avanzar progresivamente hacia su independencia del ejecutivo. Esto con el fin de preservar y fortalecer la integridad y confianza de la función estadística, y separarla del debate político al que con frecuencia están sometidas las actividades gubernamentales.

Junto a lo anterior, se evidencia que en la mayoría de los países la institucionalidad catastral –debido a sus funciones y utilidad– normalmente se encuentra adscrita a los ministerios de planificación, hacienda, o incluso constituye en sí mismo un sector independiente. Todo esto parecería indicar que, en el caso de Colombia, la actual adscripción administrativa del IGAC en el sector de estadísticas es, por decir lo menos, inadecuada.

Debido a lo anterior, no sorprende que, a pesar de la adscripción del catastro al sector de estadísticas, desde 1999, no se haya producido aún en el sector un documento de política comprehensivo que aborde sus problemáticas. Esto a pesar de las debilidades visibles del catastro actual y de los progresos logrados en el mundo en los últimos 20 años, tanto en la aplicación de tecnologías, como en la producción de estándares y modernización de la gestión catastral.

La importancia marginal atribuida al catastro tanto en el sector, como en el Gobierno nacional en los últimos años, se refleja también en la asignación de recursos. Entre 2010 y 2016, el presupuesto anual del IGAC para propósitos catastrales y de cartografía no superó en promedio los 46.131 millones de pesos (lo que representa el 18% del presupuesto sectorial en promedio para el mismo período), cifra a todas luces insuficiente para responder, así sea parcialmente, a los requerimientos de formación y actualización presentes. Esta situación, contrasta fuertemente con el escaso aprovechamiento que se ha hecho del potencial de la participación privada en labores de ejecución y administración catastral; esto con el fin de complementar el financiamiento necesario, o incluso liberar recursos públicos nacionales o territoriales para otras actividades, tal como ocurre en otros países.

Debido a esta situación, y a la eliminación de las rentas con destinación específica para actividades catastrales que trajo consigo la Ley 44 de 1990, en la actualidad se observa un fuerte desbalance entre los recursos asignados al catastro (IGAC), y aquellos asignados al registro público de la propiedad (Superintendencia de Notariado y Registro –SNR–). Esta última función, a diferencia del catastro, cuenta con mecanismos propios y autosostenibles de financiamiento. Entre 2010 y 2016, la SNR obtuvo recursos para estos propósitos del orden de 210.280 millones de pesos anuales.

Además de su inadecuada adscripción administrativa, el IGAC concentra todas las funciones relacionadas con el catastro. El IGAC actúa como la instancia de definición de

estándares catastrales y cartográficos, es regulador nacional de estas funciones, y responsable de la vigilancia y control de las cuatro (4) entidades territoriales que ejecutan procesos catastrales descentralizados²⁵. Pero el IGAC también ejecuta los procesos catastrales de todas las zonas del país que no tienen un catastro descentralizado (88% de los municipios del país, es decir 975 municipios). Debido a esto, en la actualidad el IGAC opera como “juez y parte” en las actividades catastrales, configurando un evidente conflicto de interés, en particular en cuanto a sus funciones de autoridad catastral nacional (regulación, inspección y vigilancia) y como operador del catastro en 88% de los municipios del país. En otras palabras, nadie vigila las actuaciones del IGAC para determinar su conformidad en términos de cobertura, oportunidad y confiabilidad.

A pesar de la concentración de funciones, el IGAC no cuenta con instrumentos adecuados para cumplir eficazmente con su función de inspección y vigilancia. Los catastros descentralizados desarrollan de manera autónoma los procesos de formación, actualización y conservación, ciñéndose a las normas técnicas establecidas por el IGAC. Sin embargo, el IGAC no cuenta con facultades legales para imponer sanciones o para retrotraer, esto es, reasumir las funciones catastrales en caso de incumplimiento de estas por parte de quienes las ejerzan y, por tanto, su función de inspección y vigilancia es muy débil.

Junto a lo anterior, las capacidades del IGAC para cumplir adecuadamente con sus funciones regulatorias son bajas. Así, por ejemplo, la regulación de precios de la operación catastral en el país es insuficiente. La fijación de precios para la actualización de municipios resulta de negociaciones entre el IGAC y las entidades territoriales, y no de una política de precios adoptada formalmente basada en costos de mercado claramente establecidos y divulgados. Adicionalmente, el Instituto presta servicios de conservación por los cuales no cobra mientras que, sí cobra por el suministro de la información catastral. Se destaca que con frecuencia los costos de la información catastral a proveer exceden las capacidades de pago de las entidades territoriales, lo que limita su uso en las regiones.

3.4.2. Duplicidad y limitado acceso a la información

En Colombia diversas entidades producen y administran información geográfica sobre el suelo y las tierras de la nación lo mismo que sobre la propiedad inmueble, con diferentes propósitos. El IGAC y los catastros descentralizados son responsables del inventario de la información física, jurídica, económica y fiscal de los predios del país. La SNR es responsable del registro de la propiedad inmueble para el reconocimiento y la publicidad de los derechos de propiedad, y así mismo otras entidades públicas producen y administran información del

²⁵ En este momento, los catastros descentralizados, y las direcciones territoriales y sus unidades operativas.

territorio²⁶. La información de tierras generada por las diferentes entidades no es compartida, lo que genera duplicidades de esfuerzos y recursos en las actividades de recopilación, producción y administración. También se producen inconsistencias y, en algunos casos, imprecisiones en la asignación de responsabilidades entre diferentes entidades del Estado.

Junto a lo anterior, el país no cuenta con mecanismos adecuados que permitan a los usuarios y productores (públicos, privados y ciudadanía en general) acceder a la información catastral en condiciones de oportunidad, calidad y costo razonable. Lo anterior, pese a las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública²⁷. En tal sentido, no se dispone de una infraestructura de información para la implementación o gestión de las políticas de uso del suelo urbano y rural, ni estrategias de administración y coordinación que optimicen la producción y uso de la misma. En una infraestructura de esa naturaleza, que se integra por la vía de arreglos institucionales, normativos, procesos y tecnologías, el catastro es el componente central para integrar, a su alrededor, a los diferentes productores y usuarios de información de tierras y propiedad inmueble.

Aunque, tanto el IGAC como los catastros descentralizados, han implementado herramientas tecnológicas para la administración de su información, y cuentan con la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) y la Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital (IDECA), sus sistemas no interoperan conceptual y funcionalmente con los de otras entidades, tales como los sistemas de registro de la propiedad o los sistemas de gestión de información ambiental, urbanística, o territorial, entre otros. De ahí que, en su mayoría los procesos de transferencia y uso compartido de datos no solo son limitados, sino que se realizan a través de procedimientos manuales y de archivos planos con las consecuentes ineficiencias y costos de transacción.

De otro lado, para mantener actualizados los aspectos físico, jurídico y económico de los predios, el catastro requiere de información sobre las vías, barrios, predios, equipamiento y normativa urbanística y rural, en la actualidad, dada la ausencia de un catastro multipropósito, el IGAC debe adelantar procesos previos con las instituciones encargadas de levantar dicha información, o procesos posteriores de actualización o conservación, lo que duplica los costos y esfuerzos de levantamiento de datos catastrales. De la misma forma, las demás autoridades catastrales, y las instituciones públicas, deben pagar para acceder a la información catastral que levanta el IGAC, lo que dificulta y encarece los procesos. En

²⁶ Se destacan: (i) el DANE con el censo agropecuario; (ii) las CAR y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cuanto a parques naturales, áreas protegidas, entre otras; (iii) los municipios y distritos, información sobre uso del suelo; (iv) los departamentos, mapas para la planeación económica; (v) la Fuerza Aérea Colombiana, mapas para la vigilancia del territorio; (vi) la Agencia Nacional de Minería, censo minero; (vii) el Servicio Geológico Colombiano, información del suelo y el subsuelo; y (viii) Ecopetrol, información de hidrocarburos.

²⁷ Ley 1712 de 2014.

conclusión, los mecanismos que existen no son los adecuados para garantizar la oportuna difusión y un óptimo acceso a la información catastral, así como su actualización.

3.4.3. Desarticulación entre el catastro y el registro de la propiedad

El sistema catastral colombiano contiene información predial que no coincide con la existente en el registro público de la propiedad, situación que genera una diferencia significativa entre los datos de propietario, nomenclatura, ubicación, área y linderos de los predios en ambos sistemas. Con corte a marzo de 2015, de 3.293.219 de predios rurales reportados en el catastro del IGAC, solo el 46% encontraron su pareja en el registro, es decir lograron asociar la ficha catastral con el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. Para las zonas urbanas, de una muestra de 5.167.222 predios reportados en catastro, solo en el 68,2% de los casos fue posible encontrar el mismo predio en el registro.

Ahora bien, al cruzar un mayor número de variables como nombre del predio, identificación del propietario y nomenclatura, entre otras, los porcentajes de interrelación tienden a disminuir; y si adicionalmente se compara la información de área y linderos de los predios rurales del país, algunas estimaciones indican que difícilmente se encontraría coincidencia en más del 1% de los predios. Ante la carencia de información a nivel nacional, no es posible dar un porcentaje preciso de predios con interrelación total de variables incluyendo área y linderos, pero la dimensión del problema ha podido aproximarse a partir de evidencia de ejercicios piloto puntuales²⁸.

Las diferencias actuales entre la información contenida en el catastro y el registro, sobre un mismo inmueble, ocurren porque los dos sistemas se alimentan de procedimientos diferentes que no guardan ninguna relación entre sí, y que no se validan ni contrastan mutuamente. De una parte, la información del registro público de la propiedad, que es la que tiene validez jurídica, se nutre de escrituras públicas, de actos administrativos o de sentencias de constitución, extinción, o modificación de un derecho de propiedad inmueble²⁹. Por su parte, la información del catastro tiene origen en lo observado y levantado en las visitas a terreno realizadas por las autoridades catastrales, en el marco de los procesos de formación, actualización o conservación catastral.

La descripción de área y linderos de los predios que hacen parte del registro, se redacta de forma subjetiva tomando como referencia aspectos físicos que pueden cambiar o dejar de

²⁸ El proyecto ICARE (2012) en Tabio, Cundinamarca (ubicado a 1 hora de Bogotá, con una dinámica inmobiliaria importante, y zonas rurales con buenas vías de acceso y todos los servicios públicos), examinó 4.825 predios rurales de la base catastral municipal, actualizada en 2011, y la cruzó con el registro de propiedad. De estos predios, solo se pudo realizar comparación de cabida y linderos en 2.662 casos, 65,9%. De estos, apenas 1,65% de los predios rurales encontraron plena coincidencia, cifra que representa el 1,09% de los inmuebles interrelacionados y 0,9% del total de predios reportados en el Catastro.

²⁹ Los actos, documentos y títulos sujetos a registro están definidos en la Ley 1579 de 2012, Estatuto Registral y de Instrumentos Públicos.

existir en el tiempo. Lo anterior se debe a que la precisión técnica en la determinación de los linderos georreferenciados y atados a coordenadas sobre una red geodésica, no es una exigencia legal impuesta por el Código Civil Colombiano que data de 1887 y establece las reglas sobre las transacciones.

Las brechas entre la información registral y catastral sobre un mismo predio, traen como consecuencia inseguridad jurídica ya que las inconsistencias entre las fuentes institucionales, no le otorgan al propietario confianza y certeza frente al objeto de su propiedad. Al mismo tiempo, obstaculizan la aplicación de instrumentos de política, tales como el subsidio integral de reforma agraria, los procesos de formalización, titulación, y todos aquellos relacionados con la compra de predios.

En el caso del Subsidio Integral de Reforma Agraria, por ejemplo, un total de 1.380 predios a adquirir superaron los requisitos mínimos exigidos en la primera fase³⁰, pero de ellos 1.261 (91,4%) evidenciaron dificultades técnicas al cotejar la información de catastro y registro por diferencias de área. Esta situación obligó a supeditar la entrega del subsidio a la aclaración y rectificación de dicha información, haciendo más lento el proceso y, en muchos casos, impidiendo el desembolso de los recursos (Incoder, 2014).

Se concluye que las inconsistencias de información entre el catastro y el registro de la propiedad no solo no contribuyen con la certeza en el objeto de la propiedad, sino que limitan las acciones de política encaminadas a la gestión del suelo, la planeación y el ordenamiento del territorio, además de que obstaculizan la ejecución de importantes programas sociales destinados a atender a la población rural.

La Figura 1 ilustra el arreglo institucional actual del IGAC y destaca las principales limitaciones esbozadas en el diagnóstico que impiden que el catastro responda apropiadamente a sus fines misionales vigentes.

³⁰ En 2011 el programa se dio en tres fases: (i) acopio de información y análisis de requisitos mínimos; (ii) visita predial y estudio técnico de las condiciones del predio; y (iii) asignación y desembolso del subsidio.

Figura 1. Elementos del arreglo institucional del catastro actual



Fuente: DNP, 2016.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

Debido a su nivel de desarrollo, y a la necesidad de consolidar los procesos de ordenamiento del territorio y construcción de paz en todo el país, Colombia requiere contar con instrumentos que protejan efectivamente los derechos de propiedad, reflejen la tenencia legítima de quien ocupa y aprovecha la tierra, y permitan mejorar los procesos de planificación e implementación de políticas relacionadas con la gestión del suelo tanto urbano como rural. A su vez, esto es necesario para permitir la óptima implementación de otras políticas como, por ejemplo, la efectiva protección de los sistemas ambientales estratégicos, la provisión eficiente de infraestructura y bienes públicos básicos en las zonas más apartadas del territorio, el incremento en los ingresos tributarios de los municipios, y la mejor priorización y focalización de la inversión pública, lo mismo que la profundización y fortalecimiento de los procesos de descentralización, entre otros.

El catastro es un poderoso instrumento que, si es completo, está actualizado, es adecuadamente articulado con el registro público de la propiedad y otros sistemas de información, y tiene un enfoque multipropósito, permite garantizar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad y lograr más eficazmente los anteriores y múltiples otros objetivos de la política estatal nacional y territorialmente.

A través de las propuestas de política consignadas en este documento se articulan una serie de objetivos y estrategias dirigidas a materializar la conformación y mantenimiento de

un catastro multipropósito, acorde con estándares técnicos nacional e internacionalmente validados, que permita hacer más eficaces y menos costosos los procesos de levantamiento, actualización y mantenimiento catastral, lo mismo que su articulación con el registro público de la propiedad.

4.1. Objetivo general

Implementar un sistema catastral multipropósito completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, e integrado con otros sistemas de información; que mejore las garantías del derecho de propiedad, contribuya al fortalecimiento fiscal, y fortalezca la planeación estratégica y el ordenamiento territorial.

4.2. Objetivos específicos

Para lograr lo anterior, y en respuesta a los problemas identificados, en desarrollo de esta política se ejecutarán acciones para el mejoramiento del catastro en sus dimensiones económica, física, jurídica e institucional, en torno a los siguientes objetivos específicos:

- OE1 Obtener valores catastrales que reflejen de manera más real las condiciones económicas de los predios a través del levantamiento y la adopción de estándares catastrales multipropósito en todo el territorio nacional.
- OE2 Lograr una correcta representación de las características físicas de los predios a través del diseño y ejecución de un Plan Nacional de Cartografía con los parámetros de escala y resolución apropiados, adopción de estándares internacionales y garantizar la existencia de reconocedores prediales calificados.
- OE3 Contar con una norma integradora y unificadora del catastro y del registro.
- OE4 Adecuar la institucionalidad catastral para asegurar una adecuada conformación, una oportuna actualización, y un eficiente sostenimiento catastral, articulando los esfuerzos y capacidades de las entidades y sectores con competencia en el tema.

4.3. Plan de acción

Para lograr los anteriores objetivos, este plan de acción incluye, entre sus principales acciones, la valoración de los predios y la actualización de la base tributaria para la definición del impuesto predial; la definición de una nueva cartografía, con la adopción de metodologías que permitan la caracterización física de todos los predios (públicos y privados); la identificación y clarificación jurídica de los derechos de propiedad asociados; la adecuación y fortalecimiento de la capacidad institucional de gestión cartográfica, catastral y registral del país; y la expedición de un marco jurídico integral, actualizado, unificado y moderno que facilite la adopción y puesta en marcha de un catastro

multipropósito rural–urbano con los atributos requeridos. En conjunto, la implementación de todo el proceso de cambio abarca un periodo de ocho años (2016-2023), donde en los primeros dos años se realizan todas las reformas estructurales que abarca esta política y en los siguientes años, en una segunda fase se realiza la expansión de la misma.

La conformación inicial se refiere al levantamiento del catastro multipropósito en todo el país, incluyendo la identificación y clarificación de todas las relaciones de tenencia formales e informales, además de la tipificación y localización geográfica de la infraestructura y los bienes públicos y privados, urbanos y rurales. Implica también la garantía de veracidad de los datos del catastro, en concordancia con la realidad en el territorio, los documentos de soporte y el registro de instrumentos públicos.

El Plan de Acción se estructura alrededor de cuatro (4) estrategias, las cuales responden a los problemas identificados en el diagnóstico en las dimensiones económica, física, jurídica, e institucional del sistema catastral actual. Un mayor detalle de las mismas se encuentra en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) de este documento (Anexo A).

Estrategia 1: valores catastrales acordes con las condiciones económicas de los predios

Para garantizar que los avalúos catastrales del país reflejen adecuadamente la condición económica de los inmuebles, sus determinantes y las dinámicas de su mercado, en el marco de esta estrategia, en primer lugar, se diseñará y pondrá en funcionamiento un observatorio del mercado inmobiliario. El propósito es contrarrestar la poca disponibilidad de información de dicho mercado y consolidar todos los datos del territorio nacional sobre transacciones, ofertas, avalúos comerciales puntuales, hipotecas, costos de construcción y arrendamientos, entre otras dimensiones. Para esto, será necesaria la articulación de todos los actores, públicos y privados, que gestionan información económica de los predios (autoridades catastrales, lonjas de propiedad raíz, bancos) a fin de que alimenten y hagan uso de la información.

En el diseño del observatorio inmobiliario participarán el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la autoridad catastral, la ANT y la UPRA, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación. El diseño deberá definir el marco conceptual, la plataforma base para el acceso y uso de información, la estrategia de implementación, los principios rectores, los actores y los macroprocesos para la puesta en operación. En este proceso se tendrán en cuenta los avances en el diseño conceptual del mercado de tierra rural adelantados por la UPRA. El diseño del observatorio deberá haberse culminado antes de diciembre de 2017; por lo que la implementación del observatorio tendrá lugar en la fase de expansión de la política de catastro multipropósito objeto de este documento.

Como segunda medida, las metodologías y procedimientos de valoración predial serán optimizados y rediseñados. Para esto, la autoridad catastral, deberá revisar la metodología de valoración actual con el fin de definir los estándares o especificaciones técnicas de

producto, así como nuevas o renovadas metodologías acordes con el enfoque multipropósito del catastro, las cuales deberán ser adaptadas e implementadas en el marco de esta política. Las nuevas metodologías deberán permitir una mayor precisión de los valores catastrales respecto de los precios comerciales de los predios y estar acompañadas de los modelos y procedimientos respectivos.

En ese mismo sentido, en relación con el reajuste de avalúos, la autoridad catastral buscará ampliar la aplicación del Índice de Valoración Predial (IVP) a todos los destinos económicos. Esto porque actualmente el IVP solo se calcula para inmuebles habitacionales, pudiendo hacerse extensivo a los predios rurales y a todo el universo urbano para medir la variación en el valor de los inmuebles con destino económico.

Como tercera medida, para eliminar las limitaciones técnicas que contribuyen a una valoración catastral inadecuada, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, la autoridad catastral y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), promoverán la adecuación y armonización normativa. En tal sentido, específicamente explorarán e identificarán opciones para modificar la Ley 14 de 1983 en lo referente a: (i) la actualización o mantenimiento catastral, con el fin de que dicho proceso se adecúe a la dinámica del mercado inmobiliario; y (ii) el cálculo del avalúo catastral, para que este obedezca a las metodologías definidas por la autoridad catastral, según la tipología de los predios. También se explorarán opciones para ajustar la Ley 242 de 1995 y la Ley 101 de 1993 en concordancia con las nuevas metodologías, en particular, en cuanto al tope de reajuste para predios urbanos y rurales. En desarrollo de las nuevas disposiciones normativas alineadas al logro de estos propósitos y contenidas en el Estatuto catastro-registro, instrumento integrador y unificador en estas materias, el Gobierno nacional deberá reglamentar los aspectos requeridos, al tiempo que la autoridad catastral y registral deberán expedir en el marco de sus competencias, las resoluciones internas y demás instrumentos normativos que hagan posible su aplicación

Estrategia 2: representación física de los predios de acuerdo a estándares mínimos

Puesto que la cartografía básica colombiana no está actualizada, y no cumple con los requisitos técnicos de escala y resolución para todas las necesidades de política pública, se requiere, por un lado, levantar y actualizar toda la cartografía básica del país y; por otro lado, asegurar que los levantamientos cartográficos sean completos y exactos. Para lograr lo anterior, se propone el diseño y ejecución de un Plan Nacional de Cartografía, y la adopción de estándares internacionales cartográficos que ayuden a definir las especificaciones técnicas de producto que deben cumplir los levantamientos prediales del catastro multipropósito. Igualmente, se propone la creación del Registro Nacional de Reconocedores Prediales (RNRP) con el fin de contar con el recurso profesional suficiente para garantizar el desarrollo de las actividades de formación, actualización y mantenimiento catastral multipropósito.

Línea de acción 2.1: Plan Nacional de Cartografía

En cuanto a lo primero, la autoridad catastral, cartográfica y agrológica, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, deberá coordinar el diseño e implementación del Plan Nacional de Cartografía, garantizando la incorporación de los requerimientos técnicos mínimos en cuanto a escala y resolución para actualizar y levantar la representación física básica de los predios del país. Esta cartografía deberá estar disponible para el levantamiento predial catastral de todo el territorio nacional y servirá de insumo para todas las cartografías temáticas que sean requeridas por cualquier otro sector o entidad pública. La nueva cartografía básica, además de permitir la ubicación de los inmuebles, deberá servir de base para superponer o construir sobre ella las capas cartográficas prediales que garanticen la mayor precisión en la representación de la totalidad de predios del país.

El levantamiento y actualización de la cartografía del país podrá hacerse mediante cualquiera de las metodologías que están a disposición, siempre y cuando cumplan con los estándares o especificaciones técnicas que se defina en el Plan Nacional de Cartografía. Adicionalmente, con el propósito de racionalizar los esfuerzos y optimizar la asignación de recursos en actividades cartográficas, se buscará que las disposiciones normativas exijan a todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, reportar y registrar ante la autoridad catastral la cartografía, las imágenes, fotografías, y otros insumos para la representación del territorio, salvo aquellas que tengan por objetivo la seguridad nacional. Lo anterior deberá plasmarse en la reglamentación expedida para el levantamiento, administración y uso de la cartografía e insumos cartográficos del país que adelante la autoridad catastral, cartográfica y agrológica, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, la cual, además, deberá ser sometida a consideración y aprobación del Consejo Superior de Administración del Uso del Suelo.

El Plan Nacional de Cartografía se implementará dando prioridad a las zonas rurales y de posconflicto, por lo que la cartografía deberá estar lista en estas zonas en un lapso no mayor a dos años contados a partir de la aprobación de esta política, y en su totalidad en un plazo que no exceda los seis años. Sobre la cartografía básica, además de superponer la cartografía predial, se podrán superponer otras capas de información suministradas por diferentes actores, públicos y privados, a fin de permitir que el catastro sirva a los propósitos de múltiples usuarios.

Como complemento a lo anterior, la red geodésica nacional, administrada por la autoridad catastral, deberá densificarse de acuerdo con las necesidades y en razón de las especificaciones técnicas de los levantamientos prediales del catastro multipropósito. La información que generen las estaciones permanentes, públicas o privadas, deberá cumplir con estándares mínimos y su definición y verificación de cumplimiento será responsabilidad de la Subdirección de Geografía y Cartografía de la autoridad catastral. Estas definiciones

deberán ser reglamentadas en el marco del Plan Nacional de Cartografía y el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo antes de diciembre de 2016, a fin de lograr el cubrimiento total de la red geodésica en 2018.

Línea de acción 2.2: estándares técnicos y tecnológicos mínimos

En cuanto a la definición y adopción de estándares cartográficos y catastrales válidos, en primer lugar, se armonizarán los atributos actuales del sistema cartográfico y catastral con los requerimientos técnicos y tecnológicos mínimos, aceptados internacionalmente, para el catastro multipropósito. Esto implica, de un lado, la adopción de estándares de escala y representación cartográfica para todo el país en niveles de al menos 1:25.000 en las zonas rurales y de, como mínimo, 1:2.000 en las zonas urbanas. Esta escala incorpora el parámetro técnico mínimo, internacionalmente recomendable para los procesos catastrales multipropósito en terreno.

Esto implicará la actualización del 52% de la cartografía que hoy tiene el país en zonas rurales, y el levantamiento total con este estándar de representación para el 48% restante del territorio rural. Lo propio será necesario en las zonas urbanas para las cuales, se deberá actualizar un 29% de la cartografía actual, disponible en escala 1:2.000, y levantar completamente una nueva cartografía, con ese nivel de representación, en el 71% restante de estas áreas (Tabla 4). Como se señaló anteriormente, en la adopción e implementación de estos estándares se dará prioridad a las zonas rurales; esto debido a su importancia para el cumplimiento de los propósitos de las políticas de restitución de tierras, desarrollo rural, y ordenamiento del territorio que hacen parte de los acuerdos de paz.

De otro lado, para reducir las inconsistencias entre la información consignada entre el catastro, el registro, y la que se encuentra en el terreno, se adoptarán especificaciones tecnológicas y técnicas. En lo tecnológico, se deberá lograr la interoperabilidad de los sistemas de información de catastro y registro y, por esa vía, la integración de sus datos. Para ello, en primer lugar, es necesario armonizar los procesos internos y las codificaciones conceptuales a nivel de las dependencias funcionales del catastro y el registro. En segundo lugar, se debe propiciar el enlace tecnológico de los sistemas informáticos, a fin de permitir el intercambio de la información y el acceso a la misma, garantizando su calidad, oportunidad y consistencia. La autoridad catastral y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), definirán técnicamente los parámetros mínimos en estos aspectos antes de diciembre de 2016, previo a su adopción gradual a partir de enero de 2017.

Por su parte, desde el punto de vista técnico se propone la adopción de los estándares internacionales de producto para la implementación y mantenimiento del catastro multipropósito LADM, ISO 19152. Estos estándares técnicos, se aplican internacionalmente en la administración de tierras y en los levantamientos prediales, por parte de las autoridades

catastrales y los gestores de tierras, públicos y privados. Su adopción permite unificar los patrones de levantamiento predial bajo una misma metodología, dando mayor precisión y certeza a la representación física del territorio.

En concordancia con lo anterior, todas las entidades que hacen parte del sistema de información y gestión de tierras deberán adoptar la norma LADM, ISO 19152. La autoridad catastral, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Agencia Nacional de Tierras y el Departamento Nacional de Planeación, garantizarán la incorporación de este estándar en los procesos y procedimientos para la implementación del catastro multipropósito.

Entre los elementos que deben tenerse en cuenta en la adopción del estándar internacional LADM, se encuentran las distintas formas de tenencia de la tierra, lo cual exige contar con los análisis técnicos y jurídicos correspondientes en terreno. El principal propósito es que el catastro, en su condición de inventario o censo, refleje la realidad del territorio, fundamentalmente para facilitar la acción de la institucionalidad y de los particulares en la gestión de las tierras. De ahí que, si el catastro multipropósito considera todas las formas posibles de tenencia de la tierra y, al mismo tiempo, el registro público da cuenta de la propiedad inmueble; las dos fuentes de información constituyan en sí mismas un sistema eficaz para la restitución y formalización de tierras, la recuperación y adjudicación de baldíos, la redención y protección de bienes de uso público, entre otras políticas relacionadas.

Como complemento, y con el fin de permitir el logro de economías de escala y una mayor eficacia y legitimidad en los procesos de gestión de tierras, se propone adoptar la metodología de barrido predial masivo. Con esta metodología, junto a las visitas predio a predio para el levantamiento catastral, se podrán incorporar labores de saneamiento de las situaciones irregulares en torno a la propiedad, clarificación de los derechos de posesión y ocupación, lo mismo que la constitución de títulos y la resolución de conflictos de uso del suelo, tal como se ha logrado en otros países, con procesos de reconstrucción posconflicto.

El barrido predial masivo, de acuerdo con estándares mínimos, exige la participación de todas las instancias públicas y privadas con responsabilidad en la gestión de tierras para lo cual, la autoridad catastral, la Superintendencia de Notariado y Registro, y la Agencia Nacional de Tierras definirán el esquema y los arreglos de coordinación y cooperación necesarios. Lo anterior garantizando la participación de instancias y actores formales e informales del nivel local que contribuyan a hacer efectiva la intervención en campo.

Los estándares cartográficos y catastrales descritos anteriormente deberán ser adoptados una vez probados y adaptados a las condiciones y contexto del país. Así mismo deberán ser oficiales a partir de enero de 2017 antes del escalamiento del proceso de levantamiento catastral con enfoque multipropósito. La autoridad catastral, en coordinación

con las entidades competentes, será responsable de su definición, adaptación, adopción y entrada en vigencia.

Línea de acción 2.3: Registro Nacional de Reconocedores Prediales (RNRP)

Los reconocedores prediales son profesionales técnicamente capacitados para realizar levantamientos prediales que cumplen con todos los estándares del catastro multipropósito. A diferencia de otros países (ej. Francia), Colombia no cuenta técnicos o tecnólogos formalmente reconocidos y certificados para el desarrollo de estas actividades³¹. Puesto que la actividad de reconocimiento predial es permanente, debido a las necesidades periódicas de actualización, para garantizar la integridad y robustez del modelo de catastro multipropósito, es necesario promover procesos de formación lectiva y aplicada en estas materias a profesionales de todo el país interesados.

En respuesta a esta necesidad, la Superintendencia de Notariado y Registro, la autoridad catastral, y la Agencia Nacional de Tierras, definirán un programa de formación técnica para reconocedores prediales a través del SENA. Este deberá incluir la conformación de un registro o inventario nacional de reconocedores prediales, cuya información estará disponible al público a través de internet. El propósito es facilitar la articulación entre la oferta y la demanda por este tipo de profesionales en todo el país, como soporte a los procesos de implementación del catastro multipropósito que se realizarán entre 2016 y 2023. El registro contendrá los datos de los profesionales habilitados por el Estado para realizar levantamientos prediales con efectos ante catastro y registro, y será incluido y reglamentado en las normativas que sean del caso para soportar el catastro multipropósito. Una vez creado, el RNRP será administrado por el SENA, a través de convenio con la autoridad catastral.

Estrategia 3: Integración y actualización normativa en un Estatuto catastro-registro

Tal como se señaló en el diagnóstico, una de las principales problemáticas que contribuye al atraso catastral del país es la ausencia de una norma moderna, unificadora, e integral en materia de catastro y registro que, incorpore los estándares internacionales descritos, sea consistente con la nueva institucionalidad del Estado, y se anticipe a las realidades y retos que enfrentará el país en el posconflicto.

Por esta razón, el enfoque multipropósito del catastro requiere de un marco normativo como referente institucional, procedimental y financiero que hoy no existe. Esto hace necesario la preparación y expedición de una norma que integre y armonice las distintas

³¹ En Francia dicho profesional se denomina agrimensor y cuenta con título certificado. En Colombia, aunque se cuenta con la profesión de ingeniería catastral, no se cuenta con técnicos o tecnólogos que realicen tales acciones en terreno.

disposiciones legales que en la actualidad regulan el catastro de forma dispersa e inconsistente con los principios de una política moderna.

En tal sentido, se propone desarrollar una única normativa que elabore y articule de forma integral el objeto y la finalidad, así como los principios y definiciones con relación al catastro multipropósito y su integración con el registro público de la propiedad. La misma debe establecer los arreglos básicos, los procesos y procedimientos técnicos y tecnológicos mínimos que, de acuerdo con los estándares internacionales, deben dar coherencia y robustez metodológica al sistema catastral del país en sus aspectos económico, físico, jurídico, e institucional.

Una nueva normativa de esta naturaleza deberá contener y desarrollar disposiciones encaminadas a garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información del catastro con el resto de sistemas de información, particularmente con los de registro jurídico y gestión del suelo. Esto incluye desarrollar los procedimientos de corrección administrativa de área y linderos como los contemplados en el artículo 105 de la Ley 1753 de 2015 y que permite modificar la información registral por acuerdo entre las partes, con aval técnico institucional, y sin necesidad de orden judicial.

Deberá, igualmente, definir y hacer consistentes las metodologías de valoración predial con el enfoque multipropósito del catastro y, así mismo, promover una mayor precisión de los valores catastrales respecto de los precios comerciales de los predios. Esto incluye, por un lado, ampliar la aplicación del Índice de Valoración Predial (IVP) a los predios rurales y a todo el universo urbano para medir la variación en el valor de los inmuebles con destino económico. Por otro lado, eliminar o reducir las limitaciones técnicas que contribuyen a una valoración catastral inadecuada, tales como los topes de reajuste para predios urbanos y rurales.

Junto a lo anterior, la actualización e integración normativa deberá contemplar los requerimientos técnicos mínimos en cuanto a escala y resolución para actualizar y levantar la representación física de los predios del país. Deberá, igualmente, facilitar el acceso a la información cartográfica básica en condiciones de oportunidad, calidad, y costo razonable a todas las entidades públicas del orden nacional y territorial que lo requieran. Así mismo, deberá racionalizar los esfuerzos y optimizar la asignación de recursos en actividades cartográficas a través de la exigencia a todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, de reportar y registrar ante la autoridad catastral la cartografía, las imágenes, fotografías, y otros insumos para la representación del territorio.

Por último, la normativa catastro-registro deberá formalizar y hacer exigibles la adopción de la metodología de barrido predial masivo, y la constitución del Registro Nacional de Reconocedores Prediales. En el primer caso, deberá reglamentar la incorporación de labores de saneamiento, clarificación de derechos de posesión y

ocupación, titulación o resolución de conflictos de uso del suelo, que podrían articularse a los procesos de levantamiento predial, así como el rol de las instituciones participantes del nivel nacional y territorial. En el segundo caso, la normativa deberá formalizar y promover procesos de formación en actividades de reconocimiento predial, así como la conformación de un registro o inventario nacional de reconocedores prediales garantizando el acceso público a esta información.

La preparación del proyecto de Estatuto catastro-registro será coordinado por la Presidencia de la Republica y el DNP, y contará con la activa participación de la autoridad catastral, la SNR, la ANT, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El proyecto deberá estar finalizado antes de terminar el 2016.

Estrategia 4: fortalecimiento de la institucionalidad catastral

Como se señaló, la autoridad catastral en Colombia se encuentra adscrita administrativamente al sector de estadísticas y es totalmente público. Esto implica que opera como una especie de monopolio estatal en cabeza del IGAC y los catastros públicos descentralizados, al margen de los sistemas de planificación, gestión financiera, y ordenamiento territorial del país. Debido a esta configuración, no existe una separación entre las tareas de regulación, control y vigilancia, y las funciones de implementación catastral (formación, actualización, y mantenimiento). Las dos funciones recaen en cabeza del IGAC, tanto operativa como financieramente, aunque, de acuerdo con las mejores prácticas de gestión reconocidas, las últimas podrían estar en manos de múltiples actores, incluyendo públicos, privados, académicos, nacionales, territoriales e incluso internacionales. Como tal, el sistema actual no estimula la competencia, ni tampoco permite la participación privada en su financiación, todo lo cual limita la eficiencia y transparencia en las actividades catastrales, así como su autosuficiencia y sostenibilidad financiera.

En respuesta a lo anterior, se requiere modernizar y fortalecer la institucionalidad catastral en por lo menos seis aspectos: (i) garantizar una adscripción administrativa del IGAC más acorde con su objeto y funciones; (ii) fortalecer las tareas de autoridad catastral (regulación, control y sanción); (iii) separar la función de operación catastral (formación, actualización, mantenimiento y administración) de las tareas de control y vigilancia; (iv) permitir la vinculación de terceros en actividades catastrales, especialmente bajo esquemas de participación privada; (v) promover la delegación de competencias catastrales en cabeza de las entidades territoriales; y (vi) mejorar los arreglos institucionales de coordinación y de articulación catastro-registro.

Línea de acción 4.1: adscripción del catastro a un sector administrativo acorde con su objeto y funciones

En este aspecto, se propone que el catastro cambie su actual adscripción del sector administrativo de estadísticas al sector de planeación o, en su defecto, al sector de hacienda y crédito público. Esto porque, de un lado, el catastro no debe ser visto como una simple herramienta de información, sino como un poderoso instrumento de planificación y ordenamiento del territorio que sirve a toda la amplia gama de objetivos de política pública, y particularmente a los propósitos de gestión de ingresos, priorización y asignación de las inversiones. Estas últimas son más acordes con el carácter transversal, multisectorial, y de formulador de política pública en materia de desarrollo territorial o de gestión de ingresos y gastos que caracteriza a los sectores de planeación o de hacienda y crédito público.

De otro lado, dado que la entidad cabeza del sector estadísticas, no tiene responsabilidades directas en la formulación, ejecución de las políticas públicas, y la gestión de los ingresos y los gastos, tampoco tiene incentivos para la actualización, fortalecimiento y mejor gestión de la política catastral. El IGAC y el Departamento Nacional de Planeación, coordinarán con la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública las acciones y los vehículos jurídicos conducentes a materializar dicho cambio de adscripción en el menor tiempo posible.

Línea de acción 4.2: fortalecimiento de las funciones de autoridad catastral

Como se señaló en el diagnóstico, las capacidades actuales del IGAC para cumplir adecuadamente con sus funciones regulatorias son bajas. No solo la regulación de precios y calidades de la operación catastral a su cargo en el país es insuficiente, sino que este no cuenta con facultades legales e instrumentos de sanción adecuados para cumplir eficazmente con su función de inspección y vigilancia. Los catastros descentralizados desarrollan funciones de formación, actualización y conservación de manera autónoma, ciñéndose a las normas técnicas establecidas por el IGAC. Sin embargo, el IGAC no cuenta con capacidades de verificación ni con facultades para imponer sanciones o retrotraer, *i.e.* reasumir la función catastral en caso de incumplimiento especialmente en los casos de delegación de competencias y, por tanto, su función de autoridad de control y vigilancia es muy débil.

En respuesta a lo anterior, con el fin de que el IGAC ejerza eficazmente sus funciones de regulación, inspección, vigilancia y control, se propone convertirlo en una agencia estatal y otorgarle facultades sancionatorias, las cuales hoy como autoridad catastral no tiene. Dichas facultades incluyen la imposición de multas, así como de otro tipo de sanciones a cualquier actor vigilado cuando se verifique el incumplimiento en la aplicación de las normas y estándares catastrales oficiales. Incluye también la posibilidad de retrotraer o reasumir la función catastral, especialmente en los esquemas de delegación. Con este propósito se buscará asignar esta facultad legal al IGAC a través del Estatuto catastro-registro al tiempo

que se establecerán las provisiones para que el IGAC defina y aplique una metodología de control y vigilancia acorde con las características del enfoque multipropósito del catastro.

Bajo la naturaleza de agencia estatal especializada, del perfil técnico de la actual agencia de contratación pública “Colombia Compra Eficiente”, se espera que el IGAC pueda contar con una estructura organizacional más liviana, técnica, y especializada. En esa capacidad, entre otras, el IGAC será responsable de cumplir con las funciones asociadas a la definición de estándares y metodologías; regulación; vigilancia y control; administración del sistema nacional de información catastral; y, conjuntamente con el SENA, administrará el Registro Nacional de Reconocedores Prediales (RNRP).

En la estructura de un IGAC fortalecido, deberá considerarse la disponibilidad de equipos especializados o grupos temáticos encargados de apoyar técnicamente la preparación, expedición, promulgación y permanente actualización de las normas técnicas en materia de catastro; la inspección, vigilancia y control de la función catastral bajo los nuevos estándares; y la administración del sistema nacional de información catastral y del Registro Nacional de Reconocedores Prediales (RNRP), este último administrado por el SENA, mediante convenio con el IGAC. No obstante, los requerimientos de ajuste institucional del IGAC, la entidad tendrá la responsabilidad de avanzar antes de diciembre de 2016 y, mientras el mencionado ajuste se materializa, en la conformación de los equipos y grupos de trabajo especializados en las temáticas arriba descritas.

Línea de acción 4.3: separación de las funciones de operación catastral y de regulación control y vigilancia

Según se indicó en el diagnóstico, además de la inadecuada adscripción administrativa del IGAC, la entidad concentra todas las funciones relacionadas con el catastro en el país. Por una parte, actúa como la instancia de definición de estándares catastrales y cartográficos, es regulador nacional de estas funciones, y responsable de la vigilancia y control de las cuatro (4) entidades territoriales que ejecutan procesos catastrales descentralizados³². Asimismo, el IGAC ejecuta los procesos catastrales de todas las zonas del país que no tienen un catastro descentralizado (88% de los municipios del país, es decir 975 municipios). Debido a esto, en la actualidad el IGAC opera como “juez y parte” en las actividades catastrales, configurando un evidente conflicto de interés, en particular en cuanto a sus funciones de autoridad catastral nacional (regulación, inspección y vigilancia) y como operador del catastro en 88% del territorio. En otras palabras, nadie vigila las actuaciones del IGAC para determinar su conformidad en términos de cobertura, oportunidad y confiabilidad.

³² En este momento, los catastros descentralizados, y las direcciones territoriales y sus unidades operativas.

En respuesta a esta situación y con el fin de crear las condiciones que permitan romper los conflictos de interés existentes, se propone separar e independizar las funciones catastrales en materia de regulación, control y vigilancia en cabeza del IGAC de aquellas asociadas a la implementación catastral (formación, actualización, y mantenimiento) en su dimensión operativa y de financiamiento.

Para ello, se fortalecerá la función reguladora del IGAC a través de la adopción y rediseño de estándares, especificaciones técnicas, metodologías y procedimientos aplicables en distintas actividades catastrales (valoración predial, por ejemplo), al tiempo que, como ya se mencionó, se plantea dotarle legalmente de facultades sancionatorias que le permitan ejercer eficazmente sus funciones de inspección, vigilancia y control como autoridad catastral del país. En ejercicio de estas funciones el IGAC podrá imponer sanciones económicas y administrativas de distinto tipo a quienes desarrollen a través de cualquier modalidad funciones de formación, actualización y mantenimiento catastral a nivel nacional y territorial (i.e. catastros descentralizados, tercerización, delegación de competencias) y no cumplan con los estándares que el IGAC fije en su calidad de ente rector o con la normatividad vigente.

Línea de acción 4.4: participación del sector privado en la operación de actividades catastrales

Como se señaló en el diagnóstico, el modelo de operación actual del catastro dificulta y hace más costosos e inoportunos los procesos de formación, actualización y conservación catastral debido a que impide la participación de terceros, distintos al IGAC y a los catastros descentralizados, en la ejecución y administración de actividades catastrales. Esto limita, igualmente, la autosuficiencia financiera del sistema ya que lo hace totalmente dependiente de las asignaciones públicas presupuestales del orden nacional y territorial. En otras palabras, impide que el sector privado participe en la financiación parcial del catastro bajo diferentes esquemas de asociación, aun cuando existen incentivos para ello.

En consecuencia, tomando como base la experiencia de los países con mejores prácticas en este aspecto, se propone habilitar la participación de terceros (privados, públicos, académicos, entre otros) en la ejecución o administración de actividades catastrales. Esto implica, por ejemplo, que los catastros descentralizados actuales, o los delegatarios, así como empresas o entidades académicas, nacionales e internacionales, o alianzas entre estas, puedan prestarle estos servicios a la nación o a las entidades territoriales, de acuerdo con los estándares establecidos y bajo la estricta supervisión y el control de la autoridad catastral.

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y el IGAC, definirán los esquemas y los procedimientos para impulsar y materializar esta figura, garantizando una robusta función de inspección y vigilancia por parte de la autoridad

catastral. Así mismo, se encargarán de incorporar y desarrollar los esquemas de participación de terceros y sus procedimientos en la propuesta normativa de catastro-registro que fijará los parámetros para la operación del catastro multipropósito en el país. Estos esquemas incluyen también los procesos de formación técnica de profesionales especializados en levantamiento predial, en el marco de un Registro Nacional de Reconocedores Prediales (RNRP).

Línea de acción 4.5: delegación de competencias catastrales en cabeza de las entidades territoriales

En el país existe un gran número de competencias en diferentes sectores que están a cargo del nivel nacional pero que podrían, potencialmente, ser ejercidas directamente por las entidades territoriales o a través de esquemas asociativos territoriales mediante mecanismos de descentralización o delegación. Esto, claro está, de acuerdo a lineamientos y estándares definidos por las autoridades nacionales correspondientes. Tal es el caso de la función catastral que, a excepción de 4 entidades territoriales (Cali, Medellín, Bogotá y Antioquia), hoy recae exclusivamente en cabeza de la nación.

Debido a lo anterior, y con el fin de asegurar una prestación más eficiente de los bienes y servicios a cargo del Estado, el artículo 180 de la Ley 1753 de 2015 creó el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNCD). Haciendo uso de este instrumento se propone posibilitar la administración de la función catastral (formación, actualización, conservación o administración catastral), de manera individual o en conjunto, en cabeza de municipios, departamentos y otros esquemas de asociación territorial. Lo anterior siempre y cuando estos garanticen el cumplimiento o de los requerimientos técnicos, y de capacidad institucional definidos por la nación.

La delegación de funciones catastrales podrá realizarse a través de convenio entre la autoridad catastral, el Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos por el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNCD).

Línea de acción 4.6: arreglos institucionales de coordinación y de articulación catastro-registro

Para contar con una institucionalidad que asegure la conformación y sostenimiento de un catastro multipropósito, no solo se debe fortalecer la autoridad catastral, también se debe definir cómo esta se coordinará con los demás actores del sistema que participan en la gestión predial, y con aquellos que producen o utilizan información catastral. Desde esta perspectiva es necesario considerar todas las instancias en sus niveles político, estratégico,

técnico y operativo, así como los procesos y funciones que requieren interacción entre las diferentes instancias, particularmente entre el catastro y el registro público de la propiedad.

Dentro de los arreglos institucionales dispuestos para materializar los lineamientos de política para la implementación del catastro multipropósito, se buscará consolidar el rol del Consejo Superior de Administración del Ordenamiento del Suelo, creado mediante el Decreto 2367 de 2015 y presidido por la Presidencia de la República. Este organismo que opera como máxima instancia asesora del Gobierno nacional será el encargado de formular lineamientos, coordinar y articular políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo, y tendrá a su cargo, entre otras funciones, las de orientar y asegurar la articulación de los procesos de catastro y registro, así como promover la adopción de procesos, metodologías y todo tipo de instrumentos destinados a la implementación del catastro multipropósito.

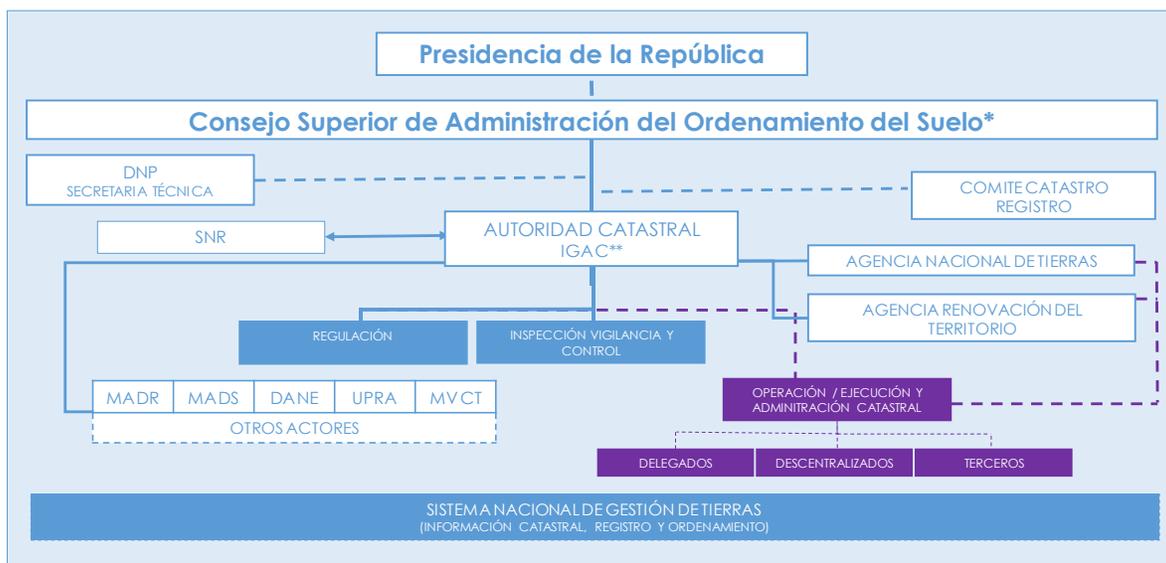
En línea con los propósitos de coordinación interinstitucional entre el catastro y el registro de la propiedad, en el marco del Consejo se creará un comité de catastro-registro integrado por la Presidencia de la República, el IGAC como máxima autoridad catastral nacional, la SNR como autoridad nacional del registro de la propiedad inmueble, la ANT como la máxima autoridad de las tierras de la nación, y el DNP, quien ejercerá funciones de secretaría técnica. A este comité podrán ser invitadas las demás entidades, nacionales o territoriales, relacionadas con los procesos catastrales que se adelantarán en los próximos años, con el fin de coordinar las acciones en las que se requiera su participación.

A través de este comité se coordinarán y revisarán los resultados de los ejercicios de levantamiento catastral multipropósito. En especial, se estudiarán y validarán los resultados de los ejercicios de prueba metodológica que adelantarán el IGAC, la SNR, y la ANT, bajo la coordinación del DNP. El comité será responsable de coordinar los aspectos relacionados con la racionalización de inversiones y la armonización e interoperación de los sistemas de información. La creación de este comité deberá materializarse a más tardar durante el mes siguiente a la expedición del presente documento CONPES.

Por otro lado, con el fin de promover el acceso y el uso de la información catastral, se pondrá en operación un Sistema Nacional de Administración de Tierras. Este sistema articulará las entidades que producen y usan información predial, bajo principios de independencia legal. Esto permitirá la conformación de un sistema integrado de administración de tierras, en el que la información catastral será el eje articulador de los diferentes actores, públicos y privados. El Sistema facilitará el acceso oportuno a la información catastral para todos los fines, y permitirá actualizar el catastro en los aspectos físico, jurídico y económico según reporte de las instancias que hacen parte del sistema.

La Figura 2 esquematiza la institucionalidad catastral propuesta, incluyendo las instancias de orientación y decisión, coordinación técnica, y ejecución.

Figura 2. Institucionalidad catastral propuesta



Fuente DNP, 2016.

4.4. Ruta de implementación del catastro multipropósito

El levantamiento catastral multipropósito en todo el país es una intervención ambiciosa como política, ya que demarca una evolución hacia la adopción de un nuevo modelo catastral basado en los más altos estándares y buenas prácticas internacionales en temas cartográficos, tecnológicos, de interoperabilidad, de formación, actualización y mantenimiento catastral. Además, porque implica el desarrollo de nuevas metodologías y complejos operativos en campo para los levantamientos cartográficos y los procedimientos de barrido predial masivo en todo el país. Por esta razón, y con el fin de avanzar con certeza y precisión, su implementación se ejecutará en dos fases: (i) prueba piloto (2016); y (ii) escalamiento progresivo (2017-2023). Estas fases incluyen la conformación catastral multipropósito para el 25% del territorio nacional entre 2017 y 2018, y la conformación del mismo para todo el país, entre 2019 y 2013 (Figura 3).

Figura 3. Fases de implementación del catastro multipropósito



Fuente: DNP, 2016.

Fase 1: prueba piloto (2016)

La primera fase para la conformación inicial del catastro multipropósito tiene como finalidad adelantar en 2016 un pilotaje técnico de operación catastral con fines multipropósito. Este piloto permitirá contar con un laboratorio de soporte de la implementación de la política, que hará posible calibrar costos, tiempos, y condiciones técnicas (metodologías y tecnologías), además de poner a prueba el modelo operativo de tercerización y delegación, así como el procedimiento de barrido predial masivo, entre otros aspectos. El piloto servirá, a su vez, para ajustar y planificar las metodologías, instrumentos y operativos de campo para el escalamiento del proceso a nivel nacional.

A nivel específico el piloto busca: (i) aplicar los procesos y metodologías de catastro multipropósito diseñados; (ii) evaluar, comparar y replantear los parámetros del modelo y verificar el cumplimiento de estándares mínimos para el levantamiento predial; (iii) definir los lineamientos operativos, técnicos, y de costeo, para la expansión del ejercicio; (iv) validar los esquemas de articulación y concurrencia de actores clave (ej. IGAC, SNR, ANT, actores locales, entre otros) en el proceso de conformación inicial del catastro multipropósito, particularmente en el procedimiento de barrido predial masivo, (v) aplicar los esquemas de delegación y tercerización de la función catastral, (vi) aplicar y validar las herramientas y sistemas tecnológicos a ser utilizados en los procedimientos de gestión de información catastral y su interoperabilidad con los sistemas de registro, (vii) levantar la cartografía básica con fines catastrales en los municipios seleccionados y por último, (viii) decidir, con base en los resultados obtenidos, cómo y bajo qué condiciones se deberá realizar el escalamiento del ejercicio a nivel nacional.

Los once municipios³³ seleccionados para la ejecución del proyecto piloto son estadísticamente representativos de las condiciones geográficas y socioeconómicas del país y fueron definidos según criterios técnicos establecidos por el DNP y el IGAC, dando prioridad a zonas rurales y de alta incidencia del conflicto armado. Los municipios seleccionados representan 390.991 predios del área rural de diez municipios, y del área urbana de Barranquilla. Corresponden, igualmente, al 2,1% del total de predios del país.

Para lograr estos resultados, el IGAC, la SNR y la ANT, en coordinación con el DNP, deberán trabajar armónicamente en el adecuado levantamiento de la información catastral, de acuerdo con los lineamientos definidos por esta política. Como complemento, se conformará una mesa de expertos, con participación de especialistas nacionales e internacionales, quienes acompañarán técnicamente el proceso a fin de supervisar los avances, brindar asesoría durante el ejercicio y garantizar la adopción de los estándares y mejores prácticas contemplados. Una vez concluido el ejercicio piloto, y después de

³³ Santa Marta, San Vicente del Caguán, Lebrija, San Carlos, Armenia, Puerto Gaitán, Topiapí, Dibulla, Puerto Leguizamo, Buenaventura y Barranquilla. Se destaca que Barranquilla entrará por delegación de competencias y asumirá los costos del proceso, con cargo a sus propios recursos.

revisados y validados sus resultados en los once municipios, el IGAC deberá actualizar y adoptar oficialmente, en 2017, la entrada en vigencia del catastro multipropósito en estos municipios.

Fase 2: escalamiento **progresivo** (2017 – 2023)

Como resultado del piloto, además de la validación de los estándares y entrada en vigencia del catastro en 11 municipios, se contará con un plan de expansión para la conformación del catastro multipropósito en todo el territorio nacional en un periodo no superior a siete años, es decir, hasta 2023. La implementación del Plan de Expansión se apoyará en un conjunto de elementos que incluyen: (i) resultados de los pilotos; (ii) observaciones de la mesa de expertos; (iii) lineamientos de la operación en materia de regionalización; (iv) criterios para la expansión del ejercicio; (v) focalización y costeo de acciones; (vi) estructura institucional adecuada para el control y seguimiento del catastro con enfoque multipropósito; y (vii) puesta en marcha de instrumentos de gestión contractual que promuevan la transparencia y la eficiencia, tales como acuerdos marcos de precios, proyectos y pliegos tipo, entre otros.

En esta línea, una vez ejecutados los pilotos en 2016 (fase 1), se iniciará la fase de expansión del ejercicio (fase 2). Como parte de esta fase, se definirá un calendario de escalamiento progresivo, por regiones, que permita el levantamiento del catastro con enfoque multipropósito para un 25% del territorio nacional en 2018. En la fase de expansión se dará prioridad a municipios rurales, con alta afectación por conflicto, así como a aquellos que formen parte de planes estratégicos del Gobierno nacional.

Como parte del operativo de escalamiento progresivo, se prevé completar la totalidad del ejercicio gradualmente entre 2018 y 2023, incluyendo tanto zonas urbanas como zonas rurales.

Previo al levantamiento predial se deberá contar con la cartografía básica respectiva, para lo cual, como se señaló, se pondrá en marcha un Plan Nacional de Cartografía. Al igual que en el piloto, la autoridad catastral, luego de la revisión y validación de los levantamientos catastrales, deberá actualizar y poner en vigencia los catastros multipropósito de los municipios intervenidos.

Durante la implementación de la fase de expansión, se requerirá de una institucionalidad de transición que coordine los procesos y administre los recursos dispuestos para financiar el escalamiento en todo el territorio nacional. La Presidencia de la Republica, el Ministerio de Hacienda, y el Departamento Nacional de Planeación, identificarán las alternativas de transición más adecuadas las cuales, serán presentadas a consideración del Consejo Superior de Administración del Suelo Rural para su discusión y aprobación. Entre estas opciones se deberá considerar prioritariamente la nueva institucionalidad rural y de pos conflicto, que incluye la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el Fondo Colombia en

Paz los cuales, por su naturaleza y objeto misional, podrían convertirse en vehículos muy eficaces para la implementación del proceso.

Mientras se consolida la nueva institucionalidad, los proyectos que adelante el IGAC en materia catastral deberán alinearse a la política de catastro con enfoque multipropósito. Esto con el fin de evitar la duplicidad de esfuerzos y racionalizar la asignación de recursos concentrando todos los esfuerzos en el objetivo de implementar esta política. Como resultado el país contará a 2023 con un catastro multipropósito actualizado, completo, armonizado con la información contenida en registro, interoperable con otros sistemas y soportado en una institucionalidad moderna y fortalecida que garantizará la seguridad jurídica de la propiedad en todo el territorio nacional.

5. COSTOS Y ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO

El costo de implementación del catastro multipropósito para un período de 8 años (2016-2023) se estima en 2,6 billones de pesos. Esto representa un costo promedio del orden de los 371.000 millones de pesos al año. Se destaca que este costo se pagará por sí solo, ya que el catastro, una vez implementado, generará efectos positivos inmediatos sobre los ingresos corrientes de las entidades territoriales. Por esta razón, los costos de financiamiento serán asumidos a través de la concurrencia de esfuerzos entre la nación y las entidades territoriales, haciendo uso de múltiples fuentes, entre las que se incluye la cooperación internacional.

La Tabla 5 sintetiza los costos indicativos de la implementación del catastro propuesto según sus fuentes y principales usos.

Tabla 5. Costos indicativos por fuentes y usos^(a)

	Nación		Entidades territoriales		Total
	Gobierno central	Cooperación internacional	Departamentos	Municipios	
Prueba piloto	12.800	1.000			13.800
Plan de cartografía	7.100	26.260	415.900		449.260
Levantamiento catastral	435.159			1.638.235	2.073.394
Urbano	189.304			655.294	844.598
Rural	245.855			982.941	1.266.896
Plataforma tecnológica y sistemas	34.800	38.100			72.900
Total	489.859	65.360	415.900	1.638.235	2.609.354

Fuente: DNP, IGAC, SNR; 2016.

Nota: ^(a) Una determinación final de costos se obtendrá una vez finalizada la implementación de la prueba piloto.

La estimación de costos y las fuentes de financiamiento identificadas consideran las principales actividades a realizar en el marco de esta política y su plan de acción, así como

una distribución de las asignaciones requeridas en función de los principales beneficiarios y las oportunidades de fondeo disponibles. La prueba piloto, por ejemplo, incluye la concurrencia de esfuerzos financieros del Departamento Nacional de Planeación y el apoyo de la cooperación internacional, particularmente del gobierno de Estados Unidos; esta última en el levantamiento cartográfico de los municipios priorizados³⁴. Por su parte, el Plan Nacional de Cartografía se financiará con cargo a recursos de los Departamentos, a través del Sistema General de Regalías (Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación –FCTel–); la cooperación internacional, particularmente la asociada a posconflicto y medio ambiente; y el Gobierno nacional, a través de las entidades responsables³⁵. El uso de las regalías del FCTel responde a que la cartografía básica es, en esencia, ciencia y conocimiento del suelo y el territorio, particularmente, en cuanto a su vocación, potencialidad, y uso, entre otros aspectos indispensables para impulsar el desarrollo de las regiones.

Por su parte, el levantamiento catastral, componente central de la política, concentra el mayor volumen de costos (2,1 billones de pesos). De estos, 435 mil millones de pesos serán asumidos por la nación a través de los presupuestos anuales de las principales entidades responsables (IGAC, SNR, ANT, ART, entre otras); mientras que 1,6 billones adicionales deberán ser asumidos por los municipios. Se destaca el mayor valor de los levantamientos rurales, 1,2 billones de pesos (60% aproximadamente) debido a la extensión, complejidad, y dispersión de estas áreas frente a las urbanas, las cuales representan 855 mil millones de pesos (cerca de 40%). Junto a lo anterior, se destacan las asignaciones necesarias para el diseño e implementación de una plataforma tecnológica integrada y para la armonización y adecuación de los sistemas informáticos disponibles (34,8 mil millones de pesos).

Por otro lado, las estimaciones más conservadoras realizadas, indican que la implementación del catastro multipropósito generaría ingresos adicionales para los municipios de, como mínimo, 4,1 billones de pesos durante un periodo equivalente de siete años; esto sin contar los beneficios complementarios que este instrumento generará a la nación. Lo anterior es el resultado de un incremento porcentual anual promedio de 15% en el recaudo predial de los municipios para el periodo 2017-2023. Este incremento, en valor, representaría ingresos adicionales promedio, cercanos a los 689,5 mil millones de pesos al año (Tabla 6).

³⁴ Se excluye Barranquilla que financiara los costos con sus propios recursos.

³⁵ Se explorará financiamiento parcial a través de las CAR, con cargo a la sobretasa ambiental.

Tabla 6. Incremento indicativo del recaudo de los municipios entre 2017 y 2023 por efecto de la implementación del catastro multipropósito

Tipo de municipio	Incremento % anual promedio 2017-2023	Valor del efecto sobre el predial	
		Promedio anual	Total 2017-2013
Bogotá	4	303.128	1.818.767
Otros > 500 mil hab.	16	187.269	1.123.612
<= 500 mil - >100 mil hab.	18	106.257	637.543
<= 100 mil - >50 mil hab.	18	22.691	136.144
<= 50 mil hab.	20	70.195	421.170
Total	15	689.539	4.137.236

Fuente: IGAC, Catastros de Bogotá y Cali; FUT. Cálculos DNP, 2016.

Las estimaciones surgen de calcular el incremento porcentual anual sobre el recaudo predial que el catastro actualizado produciría en los municipios, teniendo en cuenta su tamaño relativo y el nivel de desactualización actual. Para esto se realizaron dos supuestos básicos: el primero, supone que no se adopta el catastro multipropósito y se aplica la tasa de crecimiento poblacional del periodo 1997-2014 en la proyección del recaudo para el periodo 2017-2023 (escenario base); el segundo, tiene en cuenta la implementación del catastro multipropósito y hace uso de las nuevas tasas de crecimiento poblacional (escenario esperado).

El resultado surge de calcular el aumento en el recaudo predial en los dos escenarios, de acuerdo con los comportamientos históricamente observados al realizar una actualización catastral por categoría de municipio, según número de habitantes. Al restar la estimación del cálculo con catastro multipropósito (escenario esperado), del estimado sin la adopción del catastro (escenario base), y calcular el valor presente neto, con una tasa de descuento de 6,5%³⁶, se encuentra que, con la implementación del catastro multipropósito se obtendrá un mayor recaudo del impuesto predial en todos los municipios sin importar su tamaño poblacional (Tabla 6).

Estas estimaciones confirman que el catastro multipropósito se financiaría por si solo y es auto sostenible, como resultado del mayor recaudo del impuesto predial por parte de los municipios. No obstante, en la implementación, es claro que algunos municipios podrán sufragar directamente los costos, mientras que otros, especialmente los más pobres y de menor capacidad institucional, necesitarán apalancar el proceso con financiamiento de la nación. Entre estos últimos, se deben distinguir los municipios más rezagados y de pos conflicto, en los cuales la capacidad de recaudo será menos inmediata; y los municipios que,

³⁶ Tasa de descuento que se usa para las operaciones de créditos de la nación.

aunque necesitan financiamiento, podrán repagar los costos una vez implementado el catastro.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñarán vehículos de financiamiento del proceso de implementación catastral acordes con los requerimientos de la nación y las distintas entidades territoriales. Estos podrán incluir, entre otros, la creación de una línea de crédito con tasa compensada, a través de Findeter; el establecimiento de esquemas de participación privada; o créditos internacionales con la banca multilateral, en cabeza de la nación, para financiar parcial o totalmente la implementación del catastro, estableciendo los correspondientes mecanismos de repago por parte de los municipios, según sea el caso. Para viabilizar estos esquemas, en el contexto de la estrategia pos conflicto, los mismos se articularán con vehículos como los Contratos Paz y el Fondo Colombia en Paz, según se requiera.

Los resultados de la prueba piloto permitirán definir con mayor precisión el costo total del operativo para la etapa de escalamiento progresivo, lo mismo que los aportes definitivos de la nación y las entidades territoriales que serán necesarios en la implementación total del catastro multipropósito.

6. SEGUIMIENTO

Dado que la implementación de esta política tiene un alto grado de complejidad debido, entre otros factores, a su dimensión y a la necesidad de articulación entre distintas entidades y niveles de gobierno, el seguimiento y la evaluación de sus resultados será una prioridad. En esta línea y con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos compromisos y metas planteadas, todos sus componentes y actividades serán monitoreados a través del Tablero de Control de la Presidencia de la República. Para esto, el DNP, a través de SINERGIA, apoyará técnicamente y reportará a Presidencia, periódicamente, la información asociada a los indicadores de cumplimiento de compromisos y metas.

Las acciones de seguimiento se enfocarán tanto en la ejecución física como presupuestal de acuerdo a los contenidos del PAS (Anexo A). Los reportes se realizarán semestralmente, a partir de la aprobación del documento CONPES, de acuerdo con el calendario que se describe en la Tabla 7.

Junto a lo anterior, el DNP y la Presidencia de la Republica realizarán un seguimiento específico a la ejecución de las acciones contempladas en el ejercicio piloto. Durante esta etapa, el comité catastro-registro jugará un papel central en el seguimiento, y deberá reunirse por lo menos bimestralmente para revisar los avances en la ejecución y el control de los resultados. Los resultados serán reportados a la Presidencia de la Republica.

Tabla 7. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	30 de junio de 2016
Segundo corte	31 de diciembre de 2016
Tercer corte	30 de junio de 2017
Informe de cierre	31 de diciembre de 2017

Fuente: DNP, 2016

Como complemento al esquema de seguimiento, las acciones que hacen parte de la política de catastro multipropósito serán objeto de evaluación a profundidad, de acuerdo con los parámetros del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (SINERGIA). La complejidad de la política y sus distintos componentes hace necesaria una combinación de enfoques, particularmente, con el fin de garantizar el rigor y la profundidad suficientes en el análisis. Teniendo en cuenta lo anterior, el DNP, definirá técnicamente las metodologías aplicables, incluyendo los enfoques de evaluación de impacto, evaluación de resultados, o evaluación de procesos, que corresponda.

Para lograr lo anterior, los ejecutores de la política y las distintas entidades territoriales participantes, deberán garantizar, recolectar o facilitar la disponibilidad y acceso a la información sobre predios, ingresos, registro público, y poblaciones beneficiarias entre otros aspectos, antes, durante, y al final de la intervención. Esto para conocer la situación inicial de los municipios y medir el cambio generado como resultado de la implementación del catastro multipropósito. Por último, para garantizar la independencia entre los evaluadores y los ejecutores de la política, las evaluaciones serán realizadas por instituciones académicas o del sector privado a través de procesos transparentes y competitivos de selección y contratación adelantados por Sinergia.

En conjunto, los elementos del esquema de seguimiento y evaluación de la iniciativa propuestos apuntan a permitir al Gobierno nacional, y a las entidades territoriales participantes, contar con información oportuna y confiable que permita mejorar los procesos catastrales y los apoyos de la nación a las entidades territoriales en esta materia.

6.1. Transparencia y rendición de cuentas con participación de la sociedad civil

Uno de los propósitos indirectos de la política propuesta, y del esquema de seguimiento y evaluación a implementar, es mejorar la transparencia y prevenir la corrupción en los procesos de gestión e implementación del catastro y en las funciones públicas asociadas al mismo. Para que este propósito se pueda dar, es preciso incorporar a la gestión catastral prácticas modernas de gestión contractual, así como de difusión y publicidad de la información que provean a las entidades gubernamentales y a la ciudadanía con elementos que estimulen el constante mejoramiento de la gestión local, la participación ciudadana, y un activo control social sobre los procesos catastrales y sus resultados.

Con el fin de asegurar que los anteriores elementos hacen parte del nuevo modelo de gestión catastral, con el apoyo de Colombia Compra Eficiente y el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, se definirán e implementarán, de un lado, acuerdos marco de precios, pliegos y licitaciones tipo para la contratación de los levantamientos cartográficos y catastrales, además de esquemas de contratación y pago por resultados con los cuales se buscará reducir los costos, agilizar los procesos de contratación e implementación, y hacerlos más transparentes. De otro lado, se definirán y pondrán en operación esquemas de difusión y rendición de cuentas con participación de organizaciones privadas y ciudadanas locales, e, igualmente, se buscará la vinculación de los órganos de control bajo esquemas de vigilancia y control preventivo.

Versión para discusión

7. RECOMENDACIONES

La Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro, y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social³⁷:

1. Aprobar la *Política para la adopción y puesta en marcha de un catastro multipropósito rural-urbano* planteada en el presente documento, incluyendo el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
2. Solicitar a la Presidencia de la República:
 - a. Acompañar y dar trámite ante el Departamento Administrativo de la Función Pública, a las reformas institucionales planteadas en este documento, dirigidas a crear la capacidad institucional y dar sostenibilidad al modelo de catastro multipropósito propuesto, así como sus escenarios de transición.
 - b. Convocar dentro del mes siguiente a la fecha de aprobación del presente documento, la primera sesión del Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo y crear el comité catastro-registro.
 - c. Coordinar, en conjunto con el DNP, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y la Superintendencia de Notariado y Registro la elaboración y presentación de las propuestas normativas de Estatuto catastro-registro (julio de 2017), y de Decreto reglamentario del artículo 105 de la Ley 1753 de 2015 (junio de 2016).
 - d. Incorporar dentro del tablero de Control de la Presidencia los indicadores de resultado y producto, asociados a la implementación de la prueba piloto y el escalamiento progresivo del catastro.
 - e. Articular a los lineamientos del Fondo Colombia en Paz, en cabeza del Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad los requerimientos operativos y financieros del Catastro Multipropósito.
3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - a. Trabajar con el DNP en la definición de los instrumentos y esquemas de financiamiento que permitan desarrollar esta política, según los calendarios establecidos.

³⁷ Fecha de finalización en paréntesis.

- b. Integrar la mesa de trabajo interinstitucional que apoyará la elaboración de la propuesta normativa del Estatuto catastro-registro.
 - c. Apoyar y acompañar la definición de los lineamientos y el plan de ruta para diseñar e implementar las reformas institucionales requeridas para modernizar la institucionalidad catastral, así como los escenarios de transición.
 - d. Disponer y programar, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación durante la fase de expansión, los recursos necesarios para asegurar la concurrencia de la nación en el financiamiento de esta política durante el período 2017-2023.
 - e. Realizar seguimiento periódico al impacto fiscal de la implementación de la política en las entidades territoriales durante la fase de expansión.
4. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
- a. Coordinar técnicamente la implementación de la política para la adopción y puesta en marcha del catastro multipropósito rural y urbano, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la autoridad catastral, la SNR y las demás entidades con responsabilidad en la misma.
 - b. Liderar la operación del ejercicio piloto en los municipios seleccionados técnicamente, en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro, y la Agencia Nacional de Tierras (diciembre de 2016).
 - c. Conformar y participar en la mesa de expertos nacionales e internacionales que acompañarán el ejercicio piloto y la fase de expansión de esta política.
 - d. Presentar ante el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo, los resultados de los levantamientos catastrales iniciales realizados en los municipios piloto (enero de 2017).
 - e. Diseñar, a partir de los resultados del piloto, con el apoyo técnico del IGAC, la SNR, y la ANT, el plan de expansión del ejercicio de levantamientos catastrales a todo el territorio nacional y un manual de implementación que establezca los lineamientos metodológicos, de rendimientos y costos aplicables, conforme a los estándares definidos (enero de 2017).
 - f. Impulsar la delegación de competencias catastrales, en conjunto con el IGAC, el Ministerio del Interior, y el Ministerio de Hacienda, en el marco del Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (agosto de 2016).
 - g. Coordinar con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y la Agencia Nacional de Tierras el diseño e implementación del observatorio inmobiliario (diciembre de 2017).

- h. Definir, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un proyecto de inversión, con los programas de financiamiento nacional e internacional aplicables, para financiar parcialmente la implementación del catastro multipropósito en un periodo de 7 años.
 - i. Estructurar un proyecto por regiones para el financiamiento del Plan Nacional de Cartografía y presentarlo, en conjunto con Colciencias, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.
5. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística:
- a. Apoyar la definición de los lineamientos y el plan de ruta para diseñar e implementar las reformas institucionales requeridas para modernizar la institucionalidad catastral y poner en marcha esta política.
 - b. Participar en el diseño del Plan Nacional de Cartografía y garantizar su puesta en marcha en concordancia con los calendarios de levantamiento catastral durante los próximos 6 años (diciembre 2016).
6. Solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi:
- a. Definir, en coordinación con el DNP, SNR, y la ANT, los criterios y estándares técnicos y metodológicos para materializar la articulación e interoperabilidad de la información de catastro y registro (marzo 2017)
 - b. Adoptar y socializar los estándares unificados y las especificaciones técnicas para el levantamiento y mantenimiento predial catastral con enfoque multipropósito, incluida la valuación de predios a partir de estándares internacionales (ISO 19152) (enero de 2017).
 - c. Poner en vigencia oficialmente la información catastral que se levante como resultado del ejercicio piloto y la fase de escalamiento progresivo, previa evaluación y validación de los resultados ante las instancias competentes (enero de 2017).
 - d. Participar en las mesas de trabajo interinstitucional y de expertos que apoyarán la elaboración de la propuesta normativa de Estatuto catastro-registro y la implementación de los componentes de esta política.
 - e. Definir, con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda, y el DNP, los criterios y procedimientos específicos para delegar las competencias catastrales a los municipios priorizados por el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (junio 2016).
 - f. Participar en el diseño e implementación del Plan Nacional de Cartografía en concordancia con los calendarios de esta política (diciembre 2016).

- g. Disponer los recursos para la implementación de las soluciones tecnológicas que permitan la interoperabilidad entre los sistemas de información catastro-registro.
 - h. Reglamentar, en conjunto con la SNR y la ANT, el Registro Nacional de Reconocedores prediales (RNRP) y suscribir con el SENA un convenio para la administración, operación, y actualización del mismo.
7. Solicitar a la Superintendencia de Notariado y Registro:
- a. Adoptar y socializar los estándares unificados y las especificaciones técnicas para el levantamiento y mantenimiento del registro público de la propiedad, en concordancia con el enfoque multipropósito del catastro (enero de 2017).
 - b. Participar en las mesas de trabajo interinstitucional y de expertos que apoyarán la elaboración de la propuesta normativa de Estatuto catastro-registro y la implementación de los componentes de esta política.
 - c. Disponer de recursos para el diseño e implementación de la plataforma tecnológica integrada que permitirá la interoperabilidad entre los sistemas de información catastro-registro.
 - d. Reglamentar, en conjunto con el IGAC y la ANT, el Registro Nacional de Reconocedores prediales (RNRP) y participar en su operación.
8. Solicitar al Ministerio de Agricultura, a través de la Agencia Nacional de Tierras:
- a. Participar en las mesas de trabajo interinstitucional y de expertos que apoyarán la elaboración de la propuesta normativa de Estatuto catastro-registro y la implementación de los componentes de esta política.
 - b. Reglamentar, en conjunto con el IGAC y la SNR, el Registro Nacional de Reconocedores prediales (RNRP) y participar en su operación.
 - c. Poner en marcha y administrar el Sistema Nacional de Administración de Tierras bajo parámetros de interoperabilidad con otros sistemas de información, tomando como núcleo el catastro multipropósito según los lineamientos y estándares de este documento (diciembre de 2017).
9. Solicitar a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional:
- a. Liderar, bajo los lineamientos técnicos del Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo de la autoridad catastral, la gestión de recursos de cooperación internacional para apoyar la financiación de esta política.
 - b. Apoyar la socialización y divulgación de los resultados de esta política a nivel interno y externo, en particular, con los cooperantes y donantes de carácter internacional partícipes de la misma.

10. Solicitar a la Agencia de Contratación Estatal Colombia Compra Eficiente:
 - a. Apoyar técnicamente al DNP y a los ejecutores de esta política, en el diseño y aplicación de instrumentos de gestión contractual, tales como acuerdos marco de precios, pliegos tipo, y esquemas de participación privada y pagos por resultados que permitan optimizar la compra pública de bienes y servicios catastrales en los niveles nacional y territorial.
11. Solicitar a la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República:
 - a. Apoyar el diseño e implementación de una estrategia de transparencia y lucha contra la corrupción que acompañe la implementación de esta política en concordancia con los calendarios establecidos.
12. Solicitar al Servicio Nacional de Aprendizaje:
 - a. Diseñar, en conjunto con ANT, SNR e IGAC, bajo altos estándares de calidad, un programa lectivo y práctico para formar técnicamente a los reconocedores prediales que participarán en la ejecución de esta política.
 - b. Suscribir con el IGAC un convenio interadministrativo para la administración y actualización del RNRP.

GLOSARIO

Actualización de la formación catastral: consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Aspecto económico del catastro: determinación del avalúo catastral del predio.

Aspecto fiscal del catastro: consiste en la preparación y entrega a los tesoreros municipales o quien haga sus veces y a las administraciones de impuestos nacionales respectivas, de los listados de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial unificado y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Aspecto físico del catastro: consiste en la identificación, descripción y clasificación del terreno y de las edificaciones del predio, sobre documentos gráficos, tales como: cartas, planos, mapas, fotografías aéreas, ortofotografías, espacio-mapas, imágenes de radar o satélite u otro producto que cumpla con la misma función.

Aspecto jurídico del catastro: consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor, y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo.

Autoridades catastrales: son el IGAC, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Bogotá y los organismos encargados de las labores catastrales en el departamento de Antioquia y en los municipios de Cali y Medellín.

Avalúo: estimación o dictamen pericial que se hace del valor o precio de una cosa.

Avalúo catastral: determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario.

Avalúo comercial: documento que contiene el dictamen técnico que estima el valor de un inmueble a una fecha determinada, conforme a las reglas del mercado inmobiliario y a lo dispuesto en la ley.

Barrido predial masivo: Conjunto de actividades encaminadas a identificar e individualizar la totalidad de predios que componen un municipio o una zona determinada, a través de tareas de campo que implican el reconocimiento y levantamiento predial de sus características físicas y jurídicas.

Cabida y linderos: área y perímetro de un predio.

Catastro: es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

Certificado plano predial catastral: documento por el cual la autoridad catastral competente certifica que un predio formal o informal se encuentra debidamente incorporado y georreferenciado en el inventario o censo catastral; presenta su descripción gráfica y se utiliza para ubicarlo e individualizarlo por sus linderos, área y forma en todo proceso misional, administrativo o judicial que lo requiera. En el caso de predio informal la incorporación en el inventario o censo catastral es provisional hasta tanto lo determine la autoridad administrativa o judicial competente.

Conservación de la formación catastral: proceso mediante el cual se deben mantener al día los documentos catastrales de acuerdo con los cambios que experimente la propiedad inmueble.

Deslinde: proceso para la identificación de los límites administrativos entre dos entidades territoriales (entre municipios, entre departamentos, entre países).

Destino económico de un predio: corresponde a la actividad económica potencial de explotación de un predio (la finalidad propuesta). En el área urbana, el uso potencial del terreno es ser usado para ser construido; cuando ya está construido, el suelo pasa a un segundo plano y la determinante de su uso es la construcción, por lo que el destino económico está asociado, tanto al uso de la construcción, como a la norma urbanística definida para el terreno.

Desenglobe: es el acto de disposición por medio del cual el titular de derecho de dominio, determina una porción de su inmueble, el cual se segrega de otro de mayor extensión, por efecto de su identidad registral (Instrucción Administrativa Conjunta 01/ SNR-IGAC/011 De 2010).

Englobe: es el acto por medio del cual se unen material y jurídicamente dos o más predios colindantes y de un mismo propietario. En el evento de tratarse de titulares diferentes, respecto de tales predios colindantes con ocasión del englobe, aquellos quedarán bajo el régimen de comunidad (Instrucción Administrativa Conjunta 01/ SNR-IGAC/011 De 2010).

Escrituras públicas: son documentos mediante los cuales los notarios dan fe de la celebración de diversas clases de negocios jurídicos entre particulares.

Ficha predial: es el documento, en medio análogo o digital, en el cual se consigna la información correspondiente a cada uno de los predios de la unidad orgánica catastral según el modelo que determine el IGAC.

Mejora: arreglos locativos que se realizan a un inmueble.

Método de valoración por comparación o método de mercado: es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo (Resolución 620 de 2008).

Método de valoración por capitalización de tierras o ingresos: es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial de un bien, a partir de las rentas o ingresos que se puedan obtener del mismo bien, o inmuebles semejantes y comparables por sus características físicas, de uso y ubicación, trayendo a valor presente la suma de los probables ingresos o rentas generadas en la vida remanente del bien objeto de avalúo, con una tasa de capitalización o interés (Resolución 620 de 2008).

Método de valoración residual: busca establecer el valor comercial del bien, normalmente para el terreno, a partir de estimar el monto total de las ventas de un proyecto de construcción, acorde con la reglamentación urbanística vigente y de conformidad con el mercado del bien final vendible, en el terreno objeto de avalúo.

Nodo ICDE: es una Entidad de la administración pública o privada que provee uno o varios servicios interoperables de información georreferenciada sobre el territorio nacional, que son accesibles a través de Internet con un mínimo de protocolos y especificaciones normalizadas.

Ortofoto u ortofomosaico: es el conjunto de aerofotografías georreferenciadas, ortorrectificadas y corregidas geométrica y radiométricamente, de manera que permita formar una representación fotográfica continua de la zona de estudio. En el ortofotomosaico las características de exactitud posicional son equivalentes a la cartografía básica a la escala correspondiente, para los elementos que se encuentran al nivel del terreno.

Polígono: es una figura plana compuesta por una secuencia finita de segmentos rectos consecutivos que cierran una región en el espacio. Estos segmentos son llamados lados, y los puntos en que se intersectan se llaman vértices.

Predios baldíos: son terrenos que no han salido del patrimonio de la nación, no han tenido un dueño particular y el Estado se los reserva. Se incluyen aquellos predios que, habiendo sido adjudicados, vuelven al dominio del Estado.

Principio de independencia legal: principio que permite compartir e integrar información de entidades legalmente independientes. El catastro multipropósito no implica que la entidad responsable de los levantamientos catastrales y de la administración de las bases de datos del catastro sea también responsable de producir y controlar toda la información del Sistema de Administración de Tierras (SAT) del país. La responsabilidad de la producción y administración de los datos del SAT es de las diferentes entidades u organizaciones facultadas por la ley para tal efecto.

Reconocimiento predial: es el proceso mediante el cual se recopila la información física y jurídica de los predios en los documentos catastrales diseñados para tales fines.

Registro de la propiedad inmueble: Servicio público prestado por el Estado por funcionarios denominados Registradores de Instrumentos Públicos, que a través de un Sistema de Información administran y dan publicidad a los derechos reales sobre bienes inmuebles.

Regularizar la propiedad: Conjunto de acciones administrativas y judiciales encaminadas a otorgar títulos de propiedad legalmente registrados a quienes no los tienen, por tener una relación informal con la tierra.

Red geodésica: conjunto de estructuras, generalmente monolitos de hormigón o material similar, que se constituyen en referentes para ubicar geográficamente (latitud, longitud y elevación) objetos en un área determinada a través de la posición registrada en receptores GPS.

Seguridad jurídica: Principio rector de nuestro ordenamiento jurídico en virtud del cual se otorga certeza y estabilidad en los derechos adquiridos conforme a la Constitución y la Ley, previniendo que estos sean desconocidos sin causas legales claras preestablecidas.

Sistema Nacional Catastral: sistema que soporta la gestión catastral nacional en los procesos de actualización y conservación del catastro, integrando los elementos físico, jurídico, económico y geográfico de los predios.

Toponimia: Proceso en el que se identifica el nombre con el que son conocidos los accidentes geográficos que se referencian en los mapas, tales como quebradas, montañas, etc.

Zonas homogéneas físicas: son espacios geográficos con características similares en cuanto a vías, topografía, servicios públicos, uso actual del suelo, norma de uso del suelo, tipificación de las construcciones o edificaciones, áreas homogéneas de tierra, disponibilidad de aguas superficiales permanentes u otras variables que permitan diferenciar estas áreas de las adyacentes.

Zonas homogéneas geoeconómicas: son los espacios geográficos determinados a partir de zonas homogéneas físicas con valores unitarios similares en cuanto a su precio, según las condiciones del mercado inmobiliario.

Formas de tenencia de la tierra: son todas las posibles relaciones jurídicas que las personas pueden ejercer frente a un inmueble. Es propietario quien detenta el derecho real de dominio que consta en un folio de matrícula inmobiliaria; es poseedor quien sobre un bien inmueble de naturaleza privada actúa con ánimo de propietario con el convencimiento de serlo, pero sin poder demostrar el cumplimiento de los requisitos de la tradición inmobiliaria que le acrediten de manera jurídicamente válida como propietario; es ocupante aquel que ejerce una tenencia material de un inmueble pero en este caso de naturaleza baldía; y es tenedor quien usa y goza de un inmueble respecto del cual se reconoce la existencia de un propietario.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo Excel adjunto.

Versión para discusión

BIBLIOGRAFÍA

- Ballard, R. (1999). *The development of a modern government and information agency*. Presented to the Cambridge conference, Cambridge: United Kingdom.
- Bernal, A. y Restrepo, J. (2014). *La cuestión agraria: Tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Editorial Debate.
- Departamento Nacional de Planeación (2010, febrero). *Política nacional para consolidar la interrelación del catastro y registro*. Documento CONPES 3641, Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3641.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2015, noviembre). *Fondo Colombia en Paz*. Documento CONPES 3850, Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3850.pdf>:
- Econometría S.A. (2013). *Evaluación del impacto de la Ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el Mercado del suelo en las principales ciudades del país*. Sistema de Ciudades, DDU del DNP.
- FIG, GLTN y ONU-Habitat. (2015) *Costing and Financing of Land Administration Services in Developing Countries*. Working Document.
- Kaufmann, J. y Steudlen, D. (1998). *Cadastral 2014. A vision for a future cadastral system*. Switzerland: FIG.
- UN-FIG. (1999). *The Bathurst Declaration, UN-FIG International Workshop on Land Tenure and Cadastral Infrastructures in Support of Sustainable Development, Bathurst*.
- Williamson, I.P. (1985). Cadastres and land information systems in common law jurisdictions. *Survey Review*, 28(217), 115-129.
- Williamson, I.P. (2000). Best practices for land administration systems in developing countries. International Conference on Land Policy Reform, 25-27 July, Jakarta Indonesia.
- Williamson, I.P. (2001). Land administration "best practice" providing the infrastructure for land policy implementation. *Land Use Policy*, 18(4), 297-307.
- Williamson, I.P., Enemark, S., Rajabifard, A., & Wallace, J., (2009), *Land Administration and Sustainable Development*, ESRI, United States.