

EL CATASTRO EN LA ENCRUCIJADA

The cadaster at a crossroads

Salomón Kalmanovitz · Editor invitado

Profesor emérito. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Contacto: salomon.kalmanovitz@utadeo.edu.co

El 4 de diciembre de 2017 la *Revista de Ingeniería* de la Universidad de los Andes, en asocio con la Universidad Jorge Tadeo Lozano, organizaron el foro *Catastro en la construcción de paz*. Confluyeron allí expertos internacionales, agencias del Gobierno impulsoras de la modernización del catastro, analistas nacionales y el alcalde de un municipio de La Guajira asediado por un auge turístico sin precedentes.

Este evento fue muy oportuno para divulgar ante la opinión pública y los encargados de elaborar la política pública y legislar sobre ella, la problemática y las necesidades que tiene Colombia de contar con un inventario preciso y universal de la propiedad inmobiliaria que garantice los derechos de propiedad legítimos sobre la tierra y, con ello, reduzca el nivel de conflicto que ha permeado a la sociedad rural, especialmente durante los últimos treinta años.

El catastro es también requisito para el desarrollo de vastas regiones que no cuentan con esa preciosa información para elaborar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), contar con información económica de la que se carece para todo el territorio nacional y conocer las necesidades de bienes públicos como carreteras, represas, distritos de riesgo y drenaje que tiene el campo.

El debate sigue siendo oportuno porque, a la fecha (abril de 2018), el Congreso no ha decidido sobre las propuestas del Gobierno Nacional de elaborar un catastro multipropósito y las de algunos políticos

interesados en mantener el *statu quo* institucional del catastro existente. Posiblemente le corresponda al Congreso que se posesiona el 20 de julio enfrentar la tarea y decidir frente a la variedad de intereses que giran alrededor de las propuestas. Es imprescindible que conozcan los aportes de la academia nacional y de los funcionarios de los sistemas de catastro de Holanda y Suiza que nos acompañaron, quienes ilustraron las tecnologías empleadas, los costos alternativos de los sistemas catastrales y los grandes beneficios derivados de ordenar y conocer la propiedad inmueble de un país.

El foro inició con la intervención de la rectora de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Cecilia María Vélez, quien destacó la importancia que tiene para el país el debate informado sobre el catastro para remediar las falencias que tiene, como su insuficiente cobertura y deficiente calidad.

La intervención de Javier Pérez Burgos, funcionario del Departamento Nacional de Planeación (DNP), destacó la baja productividad general y, específicamente, la que tiene la tierra, que operan como barreras para el desarrollo económico del país. La tierra es sobreexplotada en los predios pequeños que surten de alimentos a las urbes del país pero, sobretodo, está subexplotada en los predios mayores que ocupan territorios con vocación agrícola destinados a la ganadería o, incluso, están en bosques primitivos. La mala distribución de la tierra y su deficiente explotación dan lugar a la pobreza rural, mucho más elevada que la urbana.

En estas circunstancias, el catastro es fundamental para guiar el desarrollo territorial, lo cual enfrenta enormes desafíos: gran parte del territorio en las zonas de frontera y conflicto no está formado, mientras la mitad de los predios rurales está desactualizado entre diez y veinte años. Las experiencias de las grandes ciudades y algunos territorios como Antioquía, que han recurrido a sus propios catastros, muestra la viabilidad de la descentralización para emprender y mantener sistemas que proveen información y dan lugar a recaudos de impuestos prediales justos y actualizados. Los mandatarios de estos municipios tienen el incentivo de aumentar el rendimiento de los impuestos y por ello acercan el valor catastral al valor de mercado de los predios, viviendas, bodegas, oficinas, fábricas y otros negocios. No obstante, la mayor parte de los municipios del país no cuenta con fondos para invertir en sus catastros y por lo tanto deben encontrarse fórmulas de reducir su costo y otorgar subsidios para que logren formarlo y actualizarlo.

Por lo tanto, la propuesta del DNP impulsa la descentralización, autonomía y control del territorio por los entes municipales y departamentales, para que sus catastros les permitan adelantar políticas de salud, educación, saneamiento básico e infraestructura. Se calcula que por cada peso que se invierte en el catastro se pueden recaudar 2,5 pesos de impuesto predial. Un segundo aspecto es mantener una regulación adecuada del catastro, con una separación de funciones de operación y control que mantenga estándares, metodologías e índices y que adelante la supervisión y ejecución de la actualización permanente de los predios, con las mismas reglas para todos.

Según el Departamento Nacional de Planeación, el monopolio actual es contraproducente porque no integra el catastro con el registro, no puede identificar adecuadamente los predios ni arroja información sobre el uso económico de los mismos y no ofrece las medidas físicas que permitan elaborar y registrar las escrituras, lo cual debilita la seguridad jurídica de la propiedad. En esta entrega de la *Revista de Ingeniería* los técnicos

del DNP han preparado un interesante ensayo titulado "El catastro como instrumento para el desarrollo territorial", que plantea a profundidad los dilemas en que se encuentra la economía colombiana en torno al mejor uso de sus recursos naturales y al logro de mejoras en su productividad, que pasan por construir un catastro multipropósito que cumpla con varios objetivos no solo como instrumento fiscal, sino también como herramienta de desarrollo territorial.

La doctora Mathilde Molendijk, administradora regional para América Latina de la Agencia de Catastro, Registro de tierras y mapas de Holanda, Kadaster, planteó en su intervención lo crucial que era contar con seguridad jurídica para todos los propietarios del país, seguridad que se garantiza con un buen catastro, un simultáneo registro de los predios y un mapeo preciso del territorio nacional. Esta es una tarea fundamental del sector público y debe ser autosostenible. Para países en vías de desarrollo, la doctora Molendijk recomienda aplicar nuevas tecnologías a la construcción del catastro que debe ser lo más sencillo posible, con los atributos mínimos requeridos y hacerse en el menor tiempo, recurriendo a la participación de los ciudadanos, con lo cual el costo por predio puede ser reducido de US\$ 1.000 a solo US\$ 35. La gente requiere seguridad jurídica de su propiedad claramente delimitada, con lo cual podrá ser sujeta de crédito, hacer inversiones y mejoras en sus unidades de producción y vencer el miedo que atenaza a los que tienen uso de tierras pero carecen de pruebas de propiedad.

Para este número de la *Revista de Ingeniería*, la doctora Molendijk preparó su artículo "Métodos alternativos para una rápida y efectiva administración de la tierra en escenarios de construcción de paz", donde expande esas ideas básicas que son relevantes para un país con un Estado relativamente débil y que cuenta con recursos económicos limitados. Ella describe la necesidad de encontrar soluciones "apropiadas para el propósito" (*fit for purpose*) en la administración de la tierra, tal como se experimentó en dos proyectos piloto en áreas de Colombia, resultado de la colaboración

Colombo-holandesa de administración rápida y efectiva del territorio, con el apoyo activo del gobierno holandés al proceso de paz emprendido por el gobierno colombiano.

Para el caso de Suiza, Daniel Steudler contribuye en esta edición con "El sistema suizo de administración de tierras", que ha sido desarrollado durante más de un siglo para construir una infraestructura confiable y estable, apuntalando el contexto económico y social del país. Suiza disfruta de una estabilidad política de largo aliento, para la cual el catastro es un elemento fundamental.

Magda Montaña, por su parte, hizo una elocuente defensa de un catastro multipropósito en Colombia para superar el catastro tradicional unipropósito que solo tiene uso fiscal. Ella aboga por recorrer todo el territorio y consultar con los ciudadanos la información que contribuya a la seguridad jurídica de la propiedad, con sus derechos y deberes, junto con ser apoyo para las decisiones de políticas públicas.

Se requiere información veraz sobre el territorio que contribuya a su ordenamiento, a aprovechar mejor la tierra y a reducir los conflictos sobre su uso. Su contribución a este número de la *Revista de Ingeniería* se titula "Construcción de la nueva visión del catastro en el país", donde plantea elaborar el catastro de manera descentralizada, pues es así como se construyen incentivos que dan lugar a la actualización permanente del catastro, dando a conocer cuáles tierras son del Estado, cuáles son parques nacionales y cuáles pertenecen al ámbito privado.

Bienvenido Mejía Brito es el alcalde de Dibulla en La Guajira, territorio complejo, de unas 170.000 hectáreas, dentro del cual hay parques, resguardos indígenas, latifundios y pequeños predios campesinos sin titular. Hay incluso un auge del turismo en uno de sus corregimientos, Palomino, en donde los precios de la propiedad se han multiplicado por cien y más veces sin ningún beneficio para las finanzas de Dibulla o del propio Palomino.

Mejía calcula que la tierra en su municipio debe valer alrededor de \$280.000 millones, pero el predial que recauda apenas alcanza los \$600 millones. Si se pagara el cinco o seis por mil, el recaudo potencial sería de más de \$1.700 millones. Aunque Dibulla es un caso extremo de valorización de la tierra, la situación se repite por toda la geografía nacional: los propietarios cuentan con valores catastrales que son muchas veces inferiores a los valores comerciales que ha adquirido la tierra en todas las regiones del país, incluyendo aquellas que están emergiendo del conflicto interno.

Por último, Daniel Páez, investigador de la Universidad de Melbourne, destacó en su intervención que los propietarios de tierras tienen una larga tradición de evadir los impuestos sobre la propiedad y sus empresas, por lo cual son amigos del sistema catastral actual en el que los valores están muy separados de sus precios de mercado y donde el registro responde a su influencia personal y no a apreciaciones anónimas y objetivas. El catastro actual en el campo está muy centralizado, no está coordinado con otras agencias del Estado ni con el registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi carece de recursos y de liderazgo, y hay poca participación de la gente en las áreas donde alcanza a hacer levantamientos y mapas. Esta es la situación ideal para los 0,4 % de las unidades de más de 500 hectáreas que, según el Censo Agropecuario de 2014, hoy detentan el 73 % del área agropecuaria del país.

En el artículo que publica en la *Revista de Ingeniería*, "Política de tierras en Colombia: ideas para el nuevo gobierno", Páez se propone explorar las razones por las cuales se ha fracasado en el desarrollo de un sistema moderno de registro y catastro de los bienes inmuebles en Colombia. En consecuencia, sugiere unos puntos clave que el nuevo Gobierno debe tener en cuenta para lograr hacer esta reforma que es fundamental para la sostenibilidad del Acuerdo de Paz, la reducción de la pobreza y el crecimiento sostenible. ●

