

CATASTRO COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Propuestas para la implementación de la política catastral del país

The cadaster as an instrument for territorial development

Proposals for the implementation of the country's cadastral policy

Javier Ignacio Pérez Burgos, Ph.D.¹ y Sebastián Restrepo Rodríguez²

1. Director de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR) del Departamento Nacional de Planeación (DNP)

2. Asesor de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR) del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Contacto: japerez@dnpp.gov.co; srestrepo@dnpp.gov.co

Resumen

El panorama macroeconómico de Colombia presenta un desempeño adecuado en el corto y largo plazo, sin embargo, ante el agotamiento de los factores productivos tradicionales es necesario explotar el potencial productivo de la tierra de manera sostenible. Para esto es importante contar con instrumentos que permitan la adecuada gestión del territorio como el catastro. En los últimos años se han establecido lineamientos de política que han posicionado en la agenda nacional la importancia de contar con un catastro completo, actualizado, confiable y consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble. Para consolidar la implementación de la política catastral del país, es necesario continuar avanzando en tres pilares: 1) descentralización; 2) adecuada regulación; e 3) integración catastro-registro. Al respecto hay logros que deben servir como referencia en el desarrollo de la política catastral del país, como son la delegación de la función catastral, las discusiones alrededor de la normativa relevante en esta materia y los resultados de los pilotos que el Gobierno Nacional ha ejecutado.

Palabras clave: catastro, ordenamiento territorial, seguridad jurídica, descentralización, productividad de la tierra, desarrollo territorial.

Abstract

The macroeconomic prospects of Colombia show an adequate performance in the short and long term; however, in light of the depletion of traditional productive factors, it is necessary to exploit the productive potential of the land in a sustainable manner. For this purpose, it is important to have instruments that allow for proper territorial management, such as the cadaster. In recent years, policy guidelines have established on the national agenda the importance of having a cadaster that is complete, updated and reliable, and consistent with the property registration system. To consolidate the implementation of the country's cadastral policy, it is necessary to continue advancing on these three pillars: 1) decentralization; 2) adequate regulation; and 3) cadaster/registration integration. In this regard, there are some achievements that should serve as a reference point in the development of the country's cadastral policy, such as the delegation of the cadastral function, the discussions about the relevant regulations in this matter and the results of the pilots carried out by the National Government.

Key words: cadaster, land-use planning, legal security, decentralization, land productivity, territorial development.

Panorama macroeconómico de Colombia: necesidad de explotar el potencial productivo de la tierra de manera sostenible

Colombia es un país que se caracteriza por su resiliencia económica. En el corto plazo, la tasa de desempleo se ha mantenido en un dígito, las bajas tasas de interés dinamizan la economía, se cuenta con una tasa de cambio estable, el aumento en el precio del petróleo disminuye la presión fiscal y el riesgo país se encuentra entre los más bajos de la región. En el largo plazo, Colombia solo ha tenido tres años de crecimiento económico negativo en 111 años de historia económica¹, desde la creación del Banco de la República se ha mantenido bajo control la inflación y se ha cumplido la regla fiscal, lo que permite tener la deuda pública bajo control.

A pesar de lo anterior existen retos importantes pues estamos acercándonos al agotamiento de las fuentes tradicionales de crecimiento, como son el capital físico y el aumento de la fuerza laboral. De allí la importancia de identificar otros factores de crecimiento, como el aumento en la productividad del territorio. Según un estudio de Perfetti, et al. (2017), entre 1990 y 2013 el valor de las exportaciones agropecuarias se duplicó en Colombia, mientras que en el mismo periodo ese valor creció cinco veces en Argentina, seis en México,

nueve en Brasil y Chile y más de 14 veces en Perú. Si a esto le sumamos que el territorio colombiano es principalmente rural², y que cuanto más rural el territorio, mayor el índice de pobreza³, se justifica la explotación del potencial productivo de la tierra. Para ello es necesario contar con instrumentos que permitan hacerlo de una manera sostenible y entre dichos instrumentos se encuentra el catastro.

Catastro como instrumento para el desarrollo territorial

El catastro del país es incompleto y está desactualizado. Del total de la superficie del territorio colombiano, el 28,4 % del área no tiene formación catastral⁴, y el 50,1 % del territorio tiene catastros desactualizados (892 municipios⁵); lo que significa que solo existe información catastral actualizada en el 21,5 % de la superficie del país. Las zonas rurales del país presentan el problema más complejo: 26,5 millones de hectáreas⁶ no han sido formadas. El grado de desactualización catastral del país es en promedio de 11,2 años (más de dos veces lo establecido por la ley⁷), en donde algunos municipios tienen más de 15 años⁸ de desactualización catastral, otros más de 20⁹ e, incluso, hay algunos con más de 25 años de desactualización¹⁰ (IGAC, 2017). (Mapa 1)

1. Según datos del Banco de la República (1999), el crecimiento negativo se ha presentado en 1929, 1930 y 1999.

2. El 84,7 % del territorio colombiano puede clasificarse como rural o rural disperso.

3. Según el IPM-2015, 40,3 % de la población rural es pobre.

4. Tanto las zonas urbanas como las rurales sin formación están situadas en 60 municipios y 20 áreas no municipalizadas, principalmente de los departamentos de Chocó, Amazonas, Vaupés, Guainía y Nariño.

5. 778 municipios desactualizados en área urbana y rural, 35 solo en área rural y 79 solo en área urbana.

6. Equivalentes al 28,5 % del total de áreas rurales.

7. Según el artículo 5 de la Ley 14 de 1983, "Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones", donde se establece que la actualización catastral de cada municipio debe hacerse en periodos máximos de 5 años.

8. Como Socorro (Santander), Cúqueza (Cundinamarca), o Ambalema (Tolima).

9. Como Puracé (Cauca), San Francisco (Antioquia), o Aracataca (Magdalena).

10. Como Puerres (Nariño), Bahía Solano (Chocó), o Jericó (Boyacá).

Mapa 1. Estado de actualización y formación catastral por zona urbana-rural.
Fuente: DNP con base en información del IGAC con corte a enero 2017.

Panel A

Estado de actualización urbana

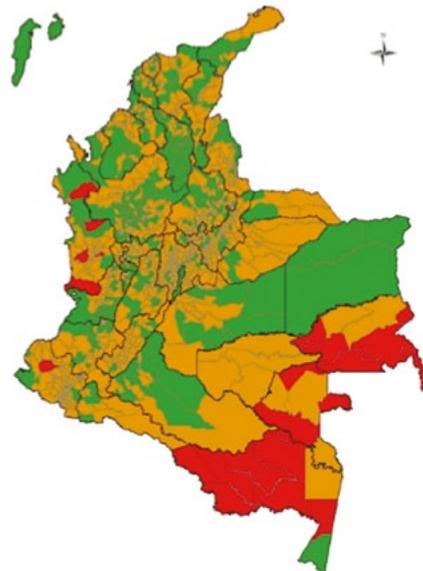
- Actualizado (345)
- Desactualizado (752)
- Sin formar (24)

Panel B

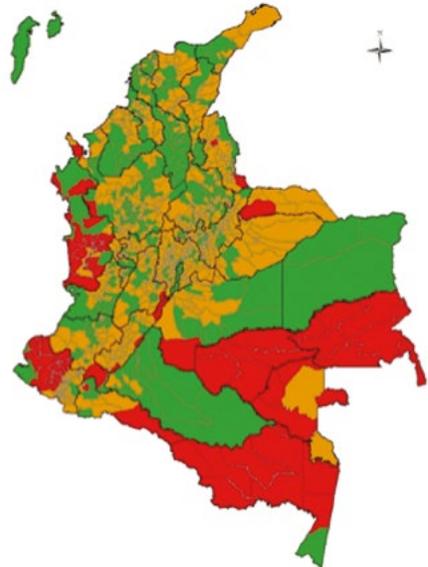
Estado de actualización rural

- Actualizado (335)
- Desactualizado (706)
- Sin formar (80)

Panel A. Zona Urbana



Panel B. Zona Rural



Esta situación, desactualización y falta de formación catastral, se explica en parte por el enfoque fiscal que tradicionalmente se le ha dado al catastro. El que se le conciba como un instrumento para el fortalecimiento de los fiscos locales, ha limitado su uso como principal herramienta e insumo de ordenamiento territorial, para el aseguramiento jurídico de la propiedad y para la protección y gestión de áreas ambientalmente estratégicas, entre otros usos.

Por otra parte, existe una relación (no necesariamente de causalidad) entre la gestión del territorio y el desempeño de las entidades territoriales. Mientras que el crecimiento económico de Colombia se concentra en pocas regiones que tienen la capacidad de gestionar su propio territorio¹¹, el 79,1 % de los municipios históricamente afectados por el conflicto armado no cuentan con información catastral básica como se deriva de cálculos del DANE 2016, IGAC 2017 y DNP 2017. Estos datos dan cuenta de la necesidad de

contar con información catastral básica que permita gestionar mejor el territorio, y así evitar otros conflictos potenciales relacionados con, por ejemplo, un inadecuado ordenamiento territorial, falta de claridad en la limitación de los territorios pertenecientes a resguardos indígenas o a territorios colectivos o insuficientes medidas para la identificación de restricciones y responsabilidades en cuanto a la gestión de áreas ambientales de interés colectivo.

Por las razones antes expuestas, en los últimos años se ha posicionado en la agenda nacional la necesidad de implementar un sistema catastral multipropósito que responda a las necesidades que tiene el país. El posicionamiento de esta política se deriva de las negociaciones de paz que se iniciaron en La Habana, consolidadas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

¹¹ 49,3% del PIB se explica por el desempeño de los departamentos que tienen ciudades con catastro propio. Otro 24,3% del PIB se explica por departamentos con ciudades o regiones que cuentan o quieren contar con catastro delegado (DANE, 2016).

Allí se identifica al catastro como instrumento necesario para el desarrollo del Punto 1 del Acuerdo Final, "Reforma Rural Integral". El punto 1.1.9. del Acuerdo, "Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural" es un desarrollo explícito de lo que se espera del catastro como instrumento para contribuir en la seguridad jurídica de propiedad, en especial, con el fin de levantar información necesaria para impulsar los programas de ordenamiento social de la propiedad y tomar decisiones de política pública para la planeación social y económica de los territorios.

Paralelo a las negociaciones entre Gobierno Nacional y las FARC, en diferentes capítulos¹² del Plan Nacional Desarrollo (PND) 2014-2018 se identifican elementos que integran una visión de país para la administración de tierras rurales y urbanas, en particular, la necesidad de contar con un catastro multipropósito como instrumento para que mejore las garantías del derecho de propiedad, contribuya al fortalecimiento fiscal, fortalezca la planeación estratégica y el ordenamiento territorial en un escenario de postconflicto. A manera de síntesis, en el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015¹³, se establece que: "Se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica".

Pilares en la implementación de la política catastral

Teniendo en cuenta los lineamientos de política mencionados, en junio de 2016 el Gobierno Nacional publica el CONPES 3859: "Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano", en donde se presenta el diseño de la política del catastro multipropósito y los lineamientos para su implementación. En este documento se señala que "la evolución e incidencia del conflicto armado guarda una estrecha relación con la tierra. Elemento que, si bien

no ha sido la causa directa del conflicto, sí ha tenido una fuerte conexión con sus diferentes expresiones. La persistencia del conflicto armado en el país ha dificultado la implementación de políticas públicas integrales relacionadas con la tierra. Por ende, un escenario de terminación del conflicto y construcción de la paz, sin duda representa la oportunidad para la implementación efectiva de políticas dirigidas a la precisa identificación y medición de los predios que integran el territorio. De esta manera, la implementación de un catastro multipropósito constituye un insumo estratégico para los cometidos del Gobierno en esta materia." Para el efecto, el citado documento CONPES señala que el "catastro es un instrumento para la identificación y medición de los predios que integran un territorio, en adición usado en la gestión fiscal y la definición de los derechos de propiedad. Sin embargo, el enfoque multipropósito que puede adquirir el catastro lo convierte en un instrumento único para llevar a cabo eficazmente otras finalidades centrales del Estado como la planeación, el ordenamiento territorial y ambiental, 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."

Para consolidar la implementación de la política catastral se han identificado tres pilares: 1) el catastro como instrumento para la descentralización; 2) adecuada regulación en el sistema catastral nacional; e 3) integración catastro-registro. En cuanto a la descentralización, el reto es confiar en que las entidades territoriales que tienen la capacidad de gestionar su propio territorio, y que lo hacen mejor que la Nación desde el centro, deben hacerlo; se deben descentralizar aquellos municipios, departamentos, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, entre otros, que ya tienen las capacidades para la gestión de su propio catastro y apoyar a aquellos que aún no las tienen.

Esa descentralización debe ser ordenada y permitir la articulación entre niveles de gobierno. De ahí la

12. En el capítulo de "Movilidad social" se identifican la necesidad de "Construir un catastro moderno, eficiente y multipropósito". En el capítulo de "Transformación del campo" se identifica al catastro como instrumento necesario para lograr "ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde". Por último, en el capítulo "Buen Gobierno" también se identifica al catastro como instrumento para optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos, en particular para incrementar los ingresos de las entidades territoriales, en donde además se identifica como "un instrumento importante para el desarrollo de la política de restitución de tierras".

13. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

El DNP lidera el proyecto piloto de catastro multipropósito en Colombia.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2017.



importancia del segundo pilar: contar con una adecuada regulación. Se requiere una regulación central que establezca reglas claras en el levantamiento y uso de la información catastral a nivel local. Para contar con una adecuada regulación se deben realizar tres acciones: la primera es una separación de funciones en materia catastral, de tal manera que se eviten posibles conflictos de interés. La segunda es eliminar el monopolio nacional de ejecución catastral, abriendo el mercado a operadores públicos y privados que, bajo un mismo estándar técnico, realicen el levantamiento de la información catastral. Estas dos primeras acciones se sintetizan de la siguiente manera en el CONPES 3859: "en la actualidad el IGAC opera como "juez y parte" en las actividades catastrales (...) este conflicto se presenta en cuanto a sus funciones de autoridad catastral nacional (regulación, inspección, vigilancia y control) y como operador del catastro en 88 % de los municipios del país". Por último, una adecuada regulación consiste, al final, en la entrega de información a municipios y a la ciudadanía en general, quienes deben ser los principales beneficiados, por lo que deberían tener acceso a la información catastral que necesitan para sus intereses.

El tercer pilar de integración catastro-registro responde a la necesidad de mantener actualizada la información catastral. El principal uso que se le debe

dar es su contribución a que exista seguridad jurídica de la propiedad. Sin embargo, hoy el sistema catastral colombiano, en cabeza del IGAC, contiene información predial que no coincide con la existente en el registro público de la propiedad, en cabeza de la SNR, situación que genera una diferencia significativa entre los datos de propietario, nomenclatura, ubicación, área y linderos de los predios en ambos sistemas. Mientras que no exista una integración real entre el catastro y el registro, el mantenimiento de la información será costosa e inefectiva, y se perpetuará una situación en la que solo en el 68 % de los predios urbanos coincide la información entre catastro y registro, coincidencia que desciende al 46 % en predios rurales (CONPES 3859). La integración entre catastro y registro no solo debe entenderse como una interrelación y articulación de sus bases de datos, así como tampoco debe pensarse desde una perspectiva legal o informática. Esta debe pasar por la integración de sus bases de datos y también desde un enfoque procedimental en el levantamiento de la información en campo.

Acciones adelantadas

Para consolidar la implementación de esos pilares se han dado pasos importantes en tres acciones concretas desde la publicación del CONPES 3859. Primero, la

delegación de la función catastral a Barranquilla, al Área Metropolitana de Bucaramanga y al Área Metropolitana Centro Occidente, en el marco del Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNCD), creado en el artículo 180 de la Ley 1753 de 2015. En el caso de Barranquilla, que ha avanzado en mayor medida en la implementación de su delegación¹⁴, en 2017 se llevó a cabo un proceso de actualización en la tercera parte del Distrito¹⁵ que representó un aumento del 24 % en el avalúo total del municipio, con lo que se proyecta un recaudo proporcional en 2018. Ese es un logro a nivel fiscal, y aunque el proceso de delegación se encuentra aún en una etapa temprana, se ha podido evidenciar que la ciudadanía ha encontrado una atención satisfactoria frente a los procesos catastrales¹⁶, que ahora la articulación de catastro para la toma de decisiones no solamente se hace con la Secretaría Distrital de Hacienda sino también con otras dependencias¹⁷ que hacen uso de la información catastral territorial (como antes no sucedía), y que hoy es la ciudad más grande del país que ha logrado articularse al Sistema Nacional Catastral.

Esta experiencia ha demostrado que existen entidades territoriales que ya cuentan con las capacidades institucionales, financieras y técnicas para la gestión de la información catastral de sus propios territorios. Aunque también ha demostrado las limitaciones de delegación, al ser un instrumento que no le brinda al delegado la independencia que tienen los territorios con catastros ya descentralizados¹⁸. Es necesario que se avance en la consolidación de procesos de descentralización en los futuros marcos normativos que se expidan con respecto a la gestión catastral de entidades territoriales que cuenten con capacidades suficientes para asumir esta competencia.

La segunda acción a resaltar es ese último punto, los avances en el marco normativo, específicamente en cuanto a la elaboración y discusiones que se han realizado del Proyecto de Ley “por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito”. Si bien es cierto que, por las dinámicas propias del Congreso, dicho Proyecto de Ley no alcanzó a ser expedido en el marco del denominado *fast track*, las discusiones han permitido perfilar el que debe ser el marco normativo en materia de catastro. En la preparación del Proyecto, que busca precisamente consolidar los tres pilares antes mencionados, participaron multitud de actores, no solo de entidades del Gobierno Nacional, sino también del sector privado, representantes de entidades regionales y municipales y de las poblaciones étnicas¹⁹ a través de un proceso de consulta previa. Este Proyecto continuará su discusión en el Congreso y deberá ser un referente que alimente las discusiones que se hagan en torno a las bases y la ley del siguiente Plan Nacional de Desarrollo.

La tercera acción que ha permitido avanzar en la consolidación de la política catastral son los pilotos que se están realizando en 23 municipios del país²⁰. Con participación del DNP, IGAC, SNR y ANT, estos pilotos base han permitido avanzar en: 1) consolidación de una metodología social para la apropiación del catastro por parte de las comunidades y que hace posible, por una parte, una gestión catastral más transparente y con resultados más confiables; y por otra, generar un insumo necesario para los procesos de formalización de la propiedad rural; 2) adaptación del Modelo LADM²¹ para Colombia, el cual integra datos relacionados con la tierra y que permitirá la integración de catastro y registro y su interoperabilidad con otros sistemas de información territorial; 3) el diseño de un número único de identificación del predio, que es el primer paso para una integración real entre la información catastral y

14. La implementación de la delegación de Barranquilla inició el 1 de enero de 2017. El recaudo en ese año creció 17 %. Ahora bien, es claro que ese aumento no se puede atribuir a la delegación, sino a un proceso conservación dinámica realizado en 2016 como parte del alistamiento para la implementación de la delegación.

15. De un total de 352.688 predios de Barranquilla, se hizo una actualización en 123.000 predios. Ese proceso de actualización continuará en 2018 y 2019, para luego iniciar un mantenimiento permanente de la información catastral del Distrito.

16. Según una encuesta del sistema de calidad de Barranquilla, el 89 % de los usuarios de servicios catastrales manifiestan estar satisfechos o muy satisfechos con la celeridad de los procesos y la atención recibida en las oficinas de catastro Barranquilla.

17. Tales como la Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Obras Públicas y la Secretaría Distrital de Control Urbano y Espacio Público, entre otras.

18. A saber: Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia.

19. De indígenas, Rrom, y Negros, Afros, Raizales y Palenqueros.

20. Divididos en cuatro grupos: 1) pilotos base: Santa Marta (Magdalena), Lebrija (Santander), Puerto Gaitán (Meta), Topaipi (Cundinamarca), Dibulla (La Guajira), Puerto Leguizamo (Putumayo), y San Carlos (Antioquia); 2) La Mojana: Nechi (Antioquia), Achí (Bolívar), Magangué (Bolívar), San Jacinto Del Cauca (Bolívar), Ayapel (Bolívar), Caimito (Sucre), Guarandá (Sucre), Majagual (Sucre), San Benito Abad (Sucre), San Marcos (Sucre), Sucre (Sucre); 3) el municipio de Ovejas (Sucre); y 4) Antioquia: Cáceres, Ituango, Tarazá y Valdivia.

21. LADM: Modelo de Dominio para la Gestión del Territorio (sigla en inglés: Land Administration Domain Model)

Los pilotos de catastro multipropósito se están realizando en 23 municipios del país.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2017.



registrar; 4) el diseño y prueba de metodologías para el levantamiento de información catastral, que permitan hacer el proceso más eficiente según las características de los territorios que se intervienen; y 5) resultados en cuanto a costos, tiempos y rendimientos, que permiten modelar el plan de expansión del catastro a todo el país.

El reto que queda por delante es consolidar estos resultados en un plan de implementación de la política de catastro multipropósito, que mejore las garantías

del derecho de propiedad, contribuya al fortalecimiento fiscal y refuerce la planeación estratégica y el ordenamiento territorial del país. El propósito final debe ser la consolidación de la convergencia regional, en particular, de los territorios que históricamente han sufrido en mayor medida las consecuencias del conflicto armado, los que tienen presencia de grupos étnicos (resguardos indígenas y territorios colectivos) y los que representan una importancia ambiental estratégica para el país y sus regiones. ●

BIBLIOGRAFÍA

Banco de la República de Colombia (1999). El desempeño macroeconómico colombiano. Series estadísticas (1905 - 1997). Grupo de estudios de crecimiento económico colombiano (GRECO), Bogotá D.C., Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016). PIB por departamentos Base 2005, 2000 - 2016pr, Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales -Cuentas Departamentales. Bogotá D.C., Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (2016, junio). Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. Documento CONPES 3859, Bogotá D.C., Colombia. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2017, abril). Estrategia financiera catastro multipropósito, Bogotá D.C., Colombia.

Gobierno nacional de Colombia & FARC-EP (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá D.C., Colombia.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2017). Estadísticas catastrales, corte a 1 de enero de 2017. Bogotá D.C., Colombia.

Perfetti, J. J., Botero, J. et al. (2017). Política Comercial Agrícola: Nivel, costos y efectos de la protección en Colombia. Fedesarrollo – Universidad EAFIT, estudio realizado con recursos del Fondo Rodrigo Botero Montoya de Fedesarrollo, Bogotá D.C., Colombia.

