

CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA VISION DEL CATASTRO EN EL PAÍS

Implementing the new vision of the country's cadaster

Magda Cristina Montaña Murillo

Directora general y socia fundadora de Montaña Consultores Asociados.

Contacto: direccion@montaconsultores.com

Resumen

Introducir el sistema catastral multipropósito en Colombia es una oportunidad histórica para trascender el catastro tradicional que solo tiene un uso fiscal municipal. Se trata de construir de cerca al territorio y a los ciudadanos una información que contribuya a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, y a hacer transparente los derechos y deberes que se establecen sobre la misma. Además, éste debe ser el soporte insustituible para la toma de decisiones públicas. La propuesta incluye desarrollar el catastro de manera desconcentrada y, en esa medida, darle el soporte de la institucionalidad requerido y el reconocimiento como una herramienta que aporte información sobre el territorio a los ciudadanos y al Estado en todos sus niveles, que sirva de soporte para el ordenamiento del territorio, el aprovechamiento productivo de la tierra, 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. Más allá de la resistencia al cambio del que son sujetas las instituciones, este es el gran reto que debemos superar.

Palabras clave: catastro multipropósito, ordenamiento del territorio, gestión catastral, sistema catastral.

Abstract

Introducing the multipurpose cadastral system in Colombia is a historic opportunity to go beyond the traditional cadaster, which is now only used as a municipal fiscal tool. The idea is to build this information in a way that brings it closer to the territories and to the people, so that it contributes towards legal security for property rights, and makes the rights and responsibilities involved transparent for all. In addition, it must become the irreplaceable tool for public decision-making. This proposal includes developing the cadaster in a decentralized manner, and, to that end, give it the required institutional support, and the proper recognition as a tool that provides territorial information to citizens and the State at all levels, which will serve as support for land-use planning, productive land use, the restitution and formalization of property rights, and the management or reduction of conflicts over land use, among other aspects. Beyond the resistance to change that institutions are subject to, this is a great challenge that we must overcome.

Key words: multipurpose cadaster, land planning, cadastral management, cadastral system.

Introducción

A través del documento CONPES 3859 de junio de 2016 y en el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se propone “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”.

Teniendo en cuenta lo anterior, en los últimos años el país se ha interesado en adoptar una ley para la conformación, implementación y sostenimiento de un catastro multipropósito moderno, completo, confiable y consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, integrado con los sistemas de planeación e información del territorio y acorde a estándares internacionales. Dada su trascendencia, esta iniciativa fue considerada como un proyecto de ley *Fast track* (Vía rápida) bajo el argumento que contar con un censo predial más ajustado a la realidad física, económica y jurídica de los inmuebles constituye un elemento clave para la implementación del Acuerdo de Paz en el país.

El documento CONPES 3859 de 2016 dio a conocer que el nivel de desactualización de la información catastral asciende al 28 %, y que el 63,9 % del área formada tiene catastros desactualizados (722 municipios). Así mismo, de un total de 187 municipios históricamente afectados por una alta incidencia del conflicto armado, el 79 % no cuenta con información catastral básica. A esto se suma una cartografía nacional desactualizada y que, en un 59% del territorio no se tiene la escala ni la representación apropiadas para la gestión catastral y demás usos de política pública.

La realidad actual del catastro

En la actualidad, la base legal está contenida en la Ley 14 de 1983 reglamentada por el Decreto 3496 de 1983, el cual contiene reglas generales sobre un catastro con énfasis fiscal. El desarrollo procedimental y técnico de las reglas catastrales están contenidos en la resolución

070 de 2011, modificada por la número 1055 de 2012, entre otras.

La mayor actividad legislativa en catastro tiene que ver con su aspecto económico: los avalúos y el impuesto predial, elementos que sí han sido regulados a través del tiempo, pero con gran dispersión normativa, tales como la Ley 1430 de 2011, la 1450 de 2011 y la 1753 de 2015, entre otras.

El modelo de catastro actual ostenta algunas características inconvenientes: 1) no tiene la forma detallada de los predios; 2) no hace un barrido completo de los predios; 3) es impreciso en la información de los linderos; 4) no es coherente con la información registral; 5) no es inter-operativo con otra información; 6) no se ha actualizado la ficha catastral desde el año 1984 y; 7) está centralizado o monopolizado en el nivel central.

Lo anterior ha reducido la verdadera función del catastro y, además de imposibilitar un censo predial eficiente, cierra la posibilidad para que los territorios mejoren sus condiciones fiscales y de ordenamiento territorial, planifiquen su desarrollo y, en general, adopten mejores políticas al contar con información sobre su territorio, misma que debería estar contenida en el catastro.

En el diagnóstico de soporte del documento CONPES 3859 de 2016 se identificaron los siguientes problemas del catastro actual del país:

- Vacíos de regulación
- Carencias de coordinación y gestión
- Insuficiencias técnicas
- Limitaciones financieras

La expectativa del catastro en el Proyecto de Ley

Con ese panorama, el Proyecto de Ley de catastro contempla cambios estructurales en los aspectos metodológicos, técnicos, institucionales, tecnológicos y operativos del modelo catastral actual. Igualmente, propone 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; así como la integración de los diferentes niveles de información sobre la tierra proporcionados por entidades públicas y privadas.

Con la autorización legal del Artículo 104 de la Ley del Plan de Desarrollo, el Gobierno Nacional ha pretendido modificar el catastro desde su estructura general para convertirlo en un verdadero sistema nacional catastral con enfoque multipropósito y las siguientes características:

- Establecer el catastro como un verdadero servicio público.
- Proveer información detallada de los predios.
- Ofrecer inter-operatividad con otros sistemas de información.
- Articulación del catastro con la información registral.
- Adoptar el estándar internacional de administración de tierras (LADM).
- Ser una herramienta que facilite el cumplimiento de los compromisos adoptados en el marco de la construcción e implementación del Acuerdo de Paz y estrategias del posconflicto.
- Permite la descentralización de la actividad catastral previo al cumplimiento de requisitos.
- Intervención de operadores privados y públicos buscando la eficiencia del sistema.

No cabe duda de que una de las principales virtudes de la nueva visión del catastro en el país es una herramienta fundamental para los territorios, especialmente para los municipios. Esto se debe a dos razones principales, ambas de orden constitucional: la primera es que estos son los encargados de la función de ordenamiento territorial en sus jurisdicciones (Art. 311); y la segunda es que son los titulares de los tributos a la propiedad inmueble (Impuesto predial, contribución de valorización, participación en plusvalía y obligaciones urbanísticas. Art. 317). En ese contexto, el enfoque multipropósito del catastro sería –sin lugar a duda– una herramienta para fortalecer las capacidades sobre el ordenamiento

territorial, uso de suelos, estratificación, nomenclatura, impuestos a la propiedad, licencia de construcción y servicios públicos.

Dentro de los niveles de información que interesan sobremanera al ordenamiento territorial, todos están relacionados con los derechos y deberes que surgen de las diferentes decisiones públicas de ordenamiento del territorio, desde la específica municipal de usos del suelo, hasta la de los otros niveles de Gobierno, como el departamental, metropolitano, ambiental y los trazados de proyectos estratégicos nacionales, así como la espacialización de las infraestructuras de soporte existentes para el desarrollo.

Por ello, el catastro multipropósito se presenta como una oportunidad para identificar los predios que componen el territorio, contribuyendo a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad y, a la vez, estableciendo la vocación del suelo. En esa medida, es una herramienta insustituible de planificación e información para promover el adecuado ordenamiento y aprovechamiento productivo del territorio, así como 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.

Además, esta herramienta es muy importante para optimizar la gestión financiera de los gobiernos territoriales, permitiendo a los demás entes que administran recursos vinculados con la propiedad inmueble mejorar los niveles de eficiencia y control (para la Nación: impuestos al patrimonio y renta; y para los departamentos y la Nación: contribución de valorización, corporaciones y autoridades ambientales y tasas ambientales). En lo que tiene que ver con las inversiones y los gastos, permite mejorar la formulación y ejecución de las políticas urbano-rurales y asignar las inversiones de manera más eficiente. Debido a todo lo anterior, el catastro moderno es hoy en día una necesidad para consolidar la paz y el buen gobierno en Colombia.

No obstante la presentación del proyecto de Ley en el Congreso de la República¹ y, a pesar de haber sido previamente sometido a consenso por el DNP –no solo con grupos étnicos y raciales, sino también con las

1. Proyecto de ley número Cámara: 019/2017C Senado: 010/2017S "Por la cual se regula el sistema nacional catastral integral multipropósito".

diferentes entidades del Gobierno Nacional interesadas en la información de la tierra, particularmente con la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Registro e Instrumentos Públicos, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Ministerio de Hacienda, entre otras— la Cámara de Representantes y el Senado de la República² plantearon en la comisión conjunta una contrapropuesta totalmente contraria a los intereses de los territorios y a varias de las directrices del CONPES, lo cual afecta la posibilidad de avanzar en un sistema nacional catastral multipropósito.

En particular, lo que más afecta en la ponencia conjunta del Senado y la Cámara es la limitación absoluta en la que dejan a los entes y asociativos territoriales para que asuman la gestión del catastro de sus territorios, pues se mantiene la concentración de esta labor en el IGAC y se le dan mayores facultades respecto a la regulación, la administración del sistema nacional catastral y la vigilancia, control y gestión. El principal argumento de la ponencia es que es el IGAC es el único ente en el país

con capacidad para la gestión catastral y todos sus procesos relacionados, ignorando los avances logrados con la Ley 14 de 1983, que desconcentró la gestión catastral en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, permitiendo en las dos primeras establecer sistemas catastrales que jamás hubiese podido ofrecer el IGAC, lo cual demuestra que sí es posible avanzar en el uso de este sistema de información de la tierra hacia un carácter multipropósito.

En este momento es clave e histórico para el país dar el salto y no dejar pasar la oportunidad de contar con una regulación al sistema de información catastral, si se tiene en cuenta que esta información es vital para la seguridad jurídica de la propiedad y para lograr un ordenamiento de los territorios que trascienda lo fiscal. Para ello se requiere una gran reforma institucional en la manera de regular y administrar el sistema y una transformación en la operación catastral que permita desconcentrarla en los entes territoriales con capacidad para hacerlo.



El catastro multipropósito puede contribuir a garantizar la seguridad de la propiedad y establecer la vocación del suelo. Fuente: <https://pixabay.com>

2. Informe de ponencia para el primer debate del Proyecto de Ley No. 019/2017C (Cámara), 010/2017S (Senado), "Por la cual se regula el sistema nacional catastral integral multipropósito".



El catastro es una herramienta de planificación e información para el aprovechamiento productivo del territorio.
Fuente: Maricel Pinero, 2015.

Además, es necesario que el IGAC se dedique a gestionar el catastro de los territorios que no van a tener relación costo-beneficio directo. No obstante, sería mucho más eficiente y rentable realizar esta labor en algunos municipios con población menor a los 100.000 habitantes.

Conclusiones

Aunque tiene conocimiento y experticia técnica, el actual sistema catastral se quedó corto ante las exigencias del país en materia de información predial de interés del territorio (urbano y rural), no solo por la poca capacidad operativa del IGAC frente a las demandas de los municipios y de las entidades nacionales que realizan procesos de gestión de tierras, pues la relativa a la mayor parte de municipios del país y la regulación al proceso catastral se concentran en la nación, y hay una débil vigilancia y control a los descentralizados.

También es necesario superar el limitado enfoque fiscal con el que se concibió el catastro, lo cual ha causado que su utilidad se reduzca a los efectos tributarios de la información recabada.

El escenario institucional actual del catastro refleja tres problemas centrales: 1) el rezago y mala información en los procesos de formación y actualización catastral; 2) baja utilización del catastro para la gestión territorial; 3) desinterés local para el financiamiento del catastro.

Y un cuarto adicional relacionado con la insuficiente capacidad de una entidad nacional para abordar los retos de aquellos territorios sin capacidad para realizar procesos, atender a los que pueden financiarlo, sostener procesos catastrales y prestar un servicio eficiente que permita a los municipios apoderarse de la información del territorio.

Mientras en el actual modelo de catastro monopropósito se recogen de forma precaria las características físicas, jurídicas y económicas de los inmuebles (lo que implica información para uso básico, especialmente fiscal), con el modelo de catastro multipropósito se ambiciona la creación de un sistema de información interoperable que involucre capas de información sobre la propiedad relativas al uso, riesgos, fiscales, servicios públicos y registrales, todas sobrepuestas en la información base para así reunir las características físicas, jurídicas y económicas de los inmuebles con el valor agregado de un geovisor de acceso público y generalizado.

Así, el sistema nacional de catastro multipropósito pretende vincular otro tipo de capas de información de tipo social, ambiental y registral. En materia institucional admite la posibilidad de entregar la función catastral a título de delegación con capacidad operativa y financiera certificada y, como plataforma de información, propone ser un geovisor de acceso público en el que se pueda consultar la información catastral multipropósito. ●

