

UNA APROXIMACIÓN AL CATASTRO EN COLOMBIA

A CLOSE APPROACH TO CATASTRE IN COLOMBIA

Fecha de recepción: 2 de julio de 2007, Fecha de aprobación: 11 de octubre de 2007

José Antonio Pinzón Bermúdez • Jaume Fonti Garolera

Resumen

El propósito de este artículo es presentar ante la comunidad académica un resumen del modelo y el estado actual del catastro en Colombia, con el ánimo de poner en evidencia algunos de los problemas que se presentan en la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral.

En análisis deja de manifiesto que a pesar del reconocimiento internacional por la historia del catastro colombiano, su institucionalidad, porque se ha avanzado mucho en la producción de información, aún queda mucho camino por recorrer, especialmente, en lo relacionado con la actualización, la conservación y con la financiación de la actividad catastral.

Palabras clave: catastro, actividades catastrales, descentralización, desconcentración.

Abstract

Nowadays, one of the mains problems that Colombia has, it is related with the production of fundamental information for development of the country. The production, conservation, updating and divulgation of cadastral information are some of them. The cadastre is the support of many national projects, between them, we want to emphasize on strengthen of municipalities finances, territorial ordering, socioeconomic stratification, parcel titling and of course inventory of natural resources.

However, in the last years the economic resources for the production cadastral information has been

dropping, the reason, the serious budget situation that the country has for the increase of its debt, which occasioned that National Government has to prioritize its limited investment resources in other sectors, mainly, in education, social security, basic sanitation, housing and defence national among others, forgetting the cadastre.

Therefore, the main purpose of this paper on the one hand it is to share with the academic community the Colombian Cadastral Model, as an example, of important cadastral activity which provide physical, legal, economical, fiscal and environmental information of the territory, including their coverage problems; and on the other hand, it is to show some recommendations based on the research made, in order to in the future the Government take into account to the cadastral information production, as a priority for the sustainable development of our country. Unfortunately, today we have big problems with the information, mainly in rural zones.

Key words: cadastre, cadastral data, functions of the cadastral authorities, sustainable development.

1. Introducción

El catastro debería ser el principal proveedor de información básica del territorio, sobre la cual, tanto el sector público como el privado se apoyen para desarrollar múltiples proyectos, que deberían redundar en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de un país.

Sin embargo, en Colombia al catastro no se le ha dado el valor ni la importancia que requieren. Existen cinco instituciones catastrales con muchos años de actividad, pero con grandes problemas en la producción, conservación y actualización catastral. Al no existir una única entidad catastral en el país se generan diferentes problemas en la administración del recurso tierra, ya que cada una de ellas administra su catastro de manera independiente y no existe una única base de datos nacional.

Además de realizar una aproximación al modelo catastral colombiano, el objetivo del presente artículo es evidenciar sus debilidades, presentar sus bondades y beneficios. De igual forma, se presentan algunas reflexiones o conclusiones finales que, en opinión de los autores, se deben tener en cuenta para hacer del catastro colombiano un verdadero referente internacional.

2. Ámbito espacial

Colombia es una república soberana e independiente que posee una excelente posición geográfica; asimismo, gracias a su diversa topografía, puede disfrutar de un número importante de climas. Una de sus características principales está asociada con los recursos naturales e hídricos, de ahí la importancia de contar con un buen catastro que vaya más allá del inventario de la actividad inmobiliaria convencional; es decir, un catastro que se atreva también a inventariar sus recursos hídricos, relacionados, en primer lugar, con sus dos océanos, seguidos de la riqueza que brindan los ríos Magdalena, Cauca, Amazonas y demás fuentes hídricas con que cuenta el país, no por nada se conoce de manera informal como la Patria de los Tres Mares.

La superficie continental del país es de 1.141.538km², por el noroccidente, limita con la República de Panamá, mientras que por el oriente con la República del Venezuela y con el Estado Federal de Brasil, por el sur, con las Repúblicas de Ecuador y Perú. Es importante anotar que por vía marítima limita¹, al oeste con Costa

Rica, al noroeste con Nicaragua, Puerto Rico y Honduras, y al norte con República Dominicana, Jamaica y Haití.

Desde el punto de vista político y administrativo, Colombia está dividida por entidades territoriales, dentro de las cuales se encuentran los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Actualmente, existen 32 departamentos, 4 distritos² y 1.098 municipios.

3. Aspectos teóricos del catastro y contexto internacional

De acuerdo con [1], la palabra catastro viene

...del francés antiguo *catastre* (hoy *cadastre*), y éste del italiano dial. *catastro*, italiano *catasto*, “inventario”, “catastro”, anteriormente *catástico*, procedente del griego bizantino *katastikhon* “lista”, derivado de *stikhon* “línea”. El francés antiguo *catastre* se empleó entre 1583 y 1704. El italiano dial. *Catastro* es forma de Urbino, Piamonte y Liguria, y dio su parte *cadastre* (1527), *cat. cadastre* (1639): *catástico* aparece ya en un documento veneciano de 1185, y lo común en la Edad Media es que el italiano *catasto* signifique inventario de todas las fuentes de renta, “de donde luego impuesto a base de este inventario”; todavía en 1560 figura en el sentido de inventario de los bienes de un individuo. El griego *katastikhon*, que hoy significa “lista” o “libro de cuentas”, figura por primera vez en un texto de los siglos VIII-XI. En España el vocablo debió entrar por el este, pues Zabala lo aplica a Cataluña, y Jovellanos a la corona de Aragón. En cuanto a la supuesta etimología “*capitastrium*” derivado de *caput* “cabeza”, es palabra puramente supuesta, imaginada en el siglo XIX por Savigny a base de una cacografía provenzal *cabdastre*.

Como se puede notar el origen de la palabra no es muy claro. En Europa el uso del término catastro está fuertemente influenciado por la decisión de Napoleón de establecer un catastro fiscal en Francia a principios del siglo XIX. A partir de este momento, la palabra catastro ha venido teniendo, sistemáticamente, un significado asociado a la clasificación y valoración del territorio, bajo el control de un gobierno central [2 y 3]. De acuerdo

¹ Sobre catastro marino y sus aplicaciones Binns (2002) ha desarrollado una completa investigación sobre el tema. En Colombia, de momento, no se ha empezado a discutir este tipo de temas. La política de frontera está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras la elaboración del mapa oficial está a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). La Armada Nacional es la encargada de salvaguardar los océanos y ríos.

² La Constitución Nacional de 1991 estableció un régimen especial para Bogotá, organizado como Distrito Capital, y otros para los Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y, finalmente, también tiene categoría de Distrito la ciudad de Barranquilla. De estos cuatro distritos especiales, sólo la capital tiene competencias en materia catastral, los demás son administrados por el IGAC, con oficinas territoriales.

con [4], la palabra catastro tiene distintos significados como tipos de especificaciones de registros del territorio, tanto para valores del territorio como información relacionada con la propiedad de la misma, la cual, por lo general, está soportada en mapas.

Un grupo de expertos Ad Hoc de Naciones Unidas en levantamientos catastrales adoptó la siguiente definición (Naciones Unidas 1985):

El Catastro es un inventario público de datos de la propiedad ordenados metódicamente de un país o distrito basado en el levantamiento de sus límites: tales propiedades están sistemáticamente identificados con identificadores únicos. Los linderos de la propiedad y el identificador de la parcela están normalmente mostrados en mapas a escala grande [3].

A mediados de la década del noventa, la Federación Internacional de Geómetras (FIG) estableció la *Declaración de Catastro* para resaltar la importancia del catastro como un sistema de información territorial para el desarrollo social y económico. El catastro se definió desde una perspectiva internacional:

El Catastro es un sistema de información del territorio actualizado y basado en las parcelas que contiene información de interés del territorio (Ej: derechos, restricciones y responsabilidades). Usualmente incluye una descripción geométrica de los predios unidos con otros registros que describen la naturaleza de los intereses de propiedad o el control de estos intereses, y frecuentemente contiene el valor de la parcela y sus mejoras. Puede ser establecido con fines fiscales (Ej: valoración y tributación equitativa), propósitos legales (traspasos) para asistir en la gerencia del territorio y su uso (Ej: Planeación y otros propósitos administrativos) y articularlo con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente (FIG, 1995).

Actualmente, no hay una metodología que permita comparar distintos sistemas catastrales, a menos si ha tenido un amplio consenso y ha sido aceptada internacionalmente; la razones para lo anterior son muchas, sin embargo, se destacan que los catastros están en continua evolución y, principalmente, que ellos representan diferentes sociedades con diferentes realidades y percepciones sobre el territorio [3].

De acuerdo con cada una de las realidades, los recursos y sus historia se han desarrollado diferentes sistemas catastrales; de éstos se pueden distinguir tres grandes categorías: el jurídico, asociado con la propiedad del territorio; el fiscal, asociado con la valoración de las propiedades para su tributación; y el regulatorio, asociado con la descripción y uso del territorio [3, 5, y 6].

Uno de los tantos ejemplos de lo complejo y heterogéneo que puede ser el catastro, es el austriaco³, en el cual en la gestión del catastro participan tres ministerios, Economía, Justicia y Finanzas, los cuales, a través de distintas oficinas adscritas a cada uno de ellos, desempeñan distintas labores; por ejemplo, todos los levantamientos de la información física de los predios (topografía y geodesia) se desarrolla en la oficina federal de metrología y topografía. Lo correspondiente a la valoración catastral con fines tributarios se realiza en las oficinas de impuestos adscritas al Ministerio de finanzas, mientras que el registro de la propiedad se hace a través de las notarias, que están bajo la tutela del Ministerio de Justicia.

³ Con propósitos comparativos Austria tiene una superficie de 84.000 km², 8,1 millones de habitantes y 11 millones de Parcelas (BEV, 2002).



Diagrama I. Modelo de gestión del catastro en Austria

Fuente: Elaboración y traducción propia. Adaptada de Twaroch (2006). Austria Country Report. www.cadastraltemplate.org.

Por ejemplo, en España [7], el catastro es competencia del gobierno nacional⁴, en cabeza de la Dirección General del Catastro, la cual está adscrita al Ministerio de Economía. Desde el punto de vista de la gestión el catastro español funciona con 52 gerencias regionales⁵. Se caracteriza por ser un registro administrativo, cuya misión es describir los bienes inmuebles, en otras palabras, es un inventario de inmuebles –no de derechos, aunque ciertos derechos inmobiliarios estén registrados

en él– de carácter descriptivo o analítico [8]. De acuerdo con [9], de los más de 500.000 km² del país, la Dirección General administra el catastro de un 95% del territorio; el 5% restante corresponde a los gobiernos de País Vasco y Navarra.

También se pueden encontrar situaciones mixtas, en las cuales el catastro urbano lo administran los municipios y el rural el Gobierno Central, como lo es el caso Bolivia, Paraguay y Perú [11], en otros –como por ejemplo el de Chile, Venezuela, Bolivia y Perú– sus catastros rurales son de tipo temático, haciendo especial énfasis en sus recursos naturales.

Si se analiza el caso de Argentina, se encuentra un número importante de entidades responsables del registro del territorio y los levantamientos catastrales. Las entidades catastrales, están adscritas a diferentes ministerios, según la provincia [12]; por ejemplo, en Buenos Aires, pertenece al Ministerio de Economía; Chubut al de Gobierno, Trabajo y Justicia; Córdoba al de Hacienda; Ciudad Autónoma de Buenos Aires al de la Secretaria de Planeación Urbana y Medio Ambiente, etc.

En México no existe un sistema único catastral para todo el territorio nacional, para cada entidad federativa existe un sistema de catastro muy particular y con diferentes tipos de propósitos, primando el fiscal, seguidos de otros relacionados, con

⁴ [10] realiza un profundo análisis jurídico dentro del marco constitucional que explica por qué existe una reserva de competencias por parte del Estado en materia de la gestión catastral del IBI, máxime en un Estado descentralizado con diversos niveles de administraciones territoriales dotadas de autonomía para gestionar sus intereses y cuando el IBI es un tributo local. Después de analizar el marco constitucional y sus principios regidores, afirma que es bajo el principio de igualdad (valor supremo del orden jurídico según la Constitución) sobre el que se soporta el hecho de que estas competencias estén reservadas para el Gobierno Estatal. Sólo con este principio, se garantiza la unidad del sistema tributario a través de la homogenización de las valoraciones en todo el territorio nacional.

⁵ Estas gerencias regionales, gestionan la emisión de los padrones catastrales para el impuesto predial de 7.584 municipios. Para el caso urbano, 12.550.000 parcelas urbanas, 48.500.000 elementos de construcción, 31.000.000 de inmuebles, 1.200.000 hectáreas de cartografía catastral urbana a escalas 1:1.000 y 1:500. Para el caso rural, 41.700.000 inmuebles, 53.000.000 de subparcelas rurales, 47.800.000 hectáreas de cartografía catastral rural a escalas 1:2.000 y 1:5.000. Estadísticas tomadas de [8].

registro de la propiedad, los derechos históricos y lo relacionado con el sector petrolero [13]. No obstante, las actividades relacionadas con el registro de la propiedad son competencia exclusiva del Gobierno Central.

Uno de los casos interesantes es el holandés, pues es uno de los países que cuenta con un modelo catastral exitoso por la calidad de sus bases de información, certificado ISO 9001 desde 2002 [14]. Su éxito radica en el cambio de visión, ya que se paso del clásico modelo de catastro fiscal a un catastro moderno, multipropósito; este cambio incluyo, por supuesto, los ajustes institucionales; por ejemplo, antes de 1974 la actividad catastral y registral estaba bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía, actualmente, depende del Ministerio de Vivienda, Planeación y Medio Ambiente [15], decisión fundamentada en el valor de la información catastral en los procesos de planeación y conservación del medio ambiente en ese país.

En lo referente al registro de la propiedad, tan poco existe un modelo único, en algunos casos se realiza de manera conjunta con el catastro, en otros, de manera separada, es tan diverso y complejo el tema, que por ejemplo, el tratado europeo en su artículo 222 establece que “el tratado no afectará aspectos sobre la propiedad en los países miembros y que dichos asuntos se encontrarán bajo jurisdicción nacional” [15]⁶.

Otro punto importante en el cual tampoco existe un criterio único es el sistema de financiación; dentro de las experiencias presentadas, en algunos casos, son los gobiernos centrales con presupuesto

público los encargados de financiar la actividad catastral, en otros, son las propias oficinas de catastro las que se autofinancian. Como se observa con esta breve introducción, la situación del catastro es bastante heterogénea en los principios y en los fines, prevaleciendo, en la gran mayoría en tema fiscal⁷, ya sea que el catastro se gestione de manera centralizada o descentralizada [16].

4. El catastro colombiano

El Congreso colombiano con la expedición de la Ley de 14 de 1983, definió el catastro, como un inventario de carácter multifinanciar, con lo cual pretendía darles a las autoridades locales los instrumentos adecuados para la planificación municipal. En el Decreto reglamentario de la Ley 14, se estableció que “el 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”.

Administrativamente, el catastro colombiano tiene la particularidad de ser desconcentrado⁸ y descentralizado⁹, desde el punto de vista de la administración pública. Desconcentrado, porque existe una entidad de carácter nacional, el Instituto Geográfico

⁶ [17] afirma que los Estados miembros de la Unión Europea (UE) se deberán enfrentar, indudablemente, a los diferentes conceptos que existen de los derechos de propiedad, mecanismos de transmisión de derechos, tipos de registro de propiedad y catastro, normativas hipotecarias, servicios y seguridad jurídica. Recomienda que si en un futuro, la UE desea fomentar la cooperación de los Estados miembros en temas relacionados con la planificación territorial, es importante no sólo estudiar los procedimientos de planificación, sino también profundizar en los instrumentos legales con que cuentan los gobiernos para implementar dichos planes en el marco del uso eficiente del territorio. Para alcanzar dicho objetivo, es importante contar con la información adecuada sobre titularidad, valor y uso del territorio como condición necesaria. Por esta razón es necesario armonizar y coordinar el significado legal y los aspectos operativos de los registros del territorio y del catastro.

⁷ Es importante anotar que, tal como se ha descrito en la introducción, existen tanto modelos como países y culturas; sin embargo, [18] afirma que por la misma diversidad de modelos, costumbres políticas y culturas otro punto que se debe considerar es que no necesariamente una “best practice” para un país puede ser una “best practice” para otro. Afirma que para desarrollar una práctica exitosa se debe contar como mínimo con: política de tierras; existir reglas claras sobre la tenencia; catastro base de la administración de la tierra; tener el apoyo institucional; desarrollar una infraestructura de datos espaciales; tener un acompañamiento tecnológico, y fortalecer el desarrollo del recurso humano.

⁸ La Ley 498 de 1998 define la desconcentración como la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, conservando la autoridad central las potestades y deberes de orientación e instrucción. En otras palabras, son dependencias que se desplazan y prestan su servicio en las regiones, provincias o municipios por la conveniencia de realizarlas “in situ”, más cerca de la comunidad. Tienen capacidad de decisión, pero en nombre de las entidades nacionales, ya que son éstas las que continúan con el monopolio de la actividad estatal.

⁹ En este caso, el gobierno central otorgó competencias en materia catastral a las entidades territoriales mencionadas, por tal razón cada una de estas entidades adquiere la responsabilidad jurídica de atender la cosa pública; sin embargo, el Gobierno central conserva las facultades de vigilancia y control.

co Agustín Codazzi (IGAC), cuya oficina central se encuentra localizada en la capital de la República, que a su vez, trabaja de manera desconcentrada a través de oficinas territoriales a lo largo del país.

Descentralizado, porque en la actualidad, debido a decisiones históricas de tipo político, existen cuatro agencias catastrales que administran el catastro de sus respectivas entidades territoriales de manera independiente del IGAC. Las entidades territoriales que cuentan con sus agencias catastrales son: el departamento de Antioquia, y las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín, (anexo, mapa 1).

En el mapa 1 del anexo se puede observar la cobertura espacial de las cinco agencias catastrales que hay en el país. La única relación espacial que existe es la que presenta el conjunto de municipios que administra el IGAC y la gobernación de Antioquia, entre estas dos agencias administran el catastro en 1.095 municipios de los 1.098 que tiene el país, de los 32 departamentos que hay en el país sólo Antioquia administra su catastro de manera independiente. Con respecto a las otras tres agencias, éstas corresponden a las tres principales ciudades del país por población, PIB, e infraestructuras, Bogotá, Medellín y Santiago de Cali, respectivamente.

4.1. Catastro nacional

El catastro nacional lo viene adelantando el IGAC, institución que fue creada en 1935 como dependencia del Estado Mayor General del Ejército, con el nombre de Instituto Geográfico Militar. En 1940, pasó a ser dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el nombre de Instituto Geográfico Militar y Catastral. Diez años después, en memoria del cartógrafo Italiano, se le dio el nombre de Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En los últimos años, después de casi sesenta años de estar el IGAC adscrito al Ministerio de Hacienda, cambia de adscripción y es enviado al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)¹⁰. Es bajo la tutela de este Departamento que el IGAC ha venido desempeñando su labor desde 1999.

¹⁰ La adscripción se realiza mediante el Decreto presidencial 1174 de 1999.

De acuerdo con el Decreto 2313 de 1992, la misión del IGAC es:

...cumplir el mandato constitucional referente a la elaboración y la actualización del mapa oficial de la República, desarrollar las políticas y los planes del gobierno nacional en materia de cartografía, agrología, catastro y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información catastral y ambiental georeferenciada, con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

En lo referente al ámbito espacial, el IGAC administra el catastro de 972 municipios y veinte corregimientos departamentales, los cuales tienen una cobertura de aproximadamente 1'075.979 km² que corresponden al 94,24% del total del territorio nacional.

4.2. Catastro Bogotá

El catastro de la ciudad fue creado por el Acuerdo 1 de 1981 como organismo de la Administración Central de Bogotá Distrito Especial (Dec Nal. 3640/54, Art 322 CP y D.L. 1421/93) y que hasta la expedición del Acuerdo 257 de 2006 dependía directamente de la Alcaldía Mayor (Art 35 D.L. 1421/93). En el actual organigrama de la ciudad, la agencia catastral es presentada como una Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD), que quedó adscrita a la secretaria de hacienda de la ciudad, fortaleciendo la imagen de un catastro fiscal más que un catastro para la planificación del desarrollo de la ciudad.

A pesar de que su principal misión es responder por la recopilación e integración de la información georreferenciada de la propiedad inmueble del Distrito Capital en sus aspectos físico, jurídico y económico, administrada en una base de datos oficial, única y actualizada que contribuya al bienestar de la comunidad y a la planeación económica, social y territorial del Distrito Capital (Acuerdo 1 de 1981), los reestructuradores del sector decidieron darle el perfil fiscal mencionado y no el de ser una entidad fundamental que produce información espacial para el desarrollo y crecimiento de la ciudad con sostenibilidad.

En lo relacionado con el ámbito espacial el catastro de la ciudad administra la informa física y económica de los predios de Bogotá, con una co-

bertura de aproximadamente 1.605 km² (0,14% del total del área nacional) del los cuales 362 km² corresponden al área comprendida dentro del perímetro urbano (Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 619 de 2000).

Bogotá es sede de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, centro del Gobierno Nacional. Desde el punto de vista administrativo, la ciudad está dividida en veinte unidades administrativas o localidades, el gobierno de la ciudad esta bajo la responsabilidad del alcalde mayor, mientras que el control político es responsabilidad del Concejo Distrital, ambos elegidos por voto popular. Bogotá es la ciudad más poblada de Colombia, con una población de 6'778.691 habitantes (Censo general de población 2005).

4.3. Catastro departamento de Antioquia

La estructura orgánica actual de la gobernación de Antioquia, establecida en el Decreto 1983 de 2001, no considera que el papel del catastro sea muy importante dentro de la gestión del departamento, si se analiza el organigrama institucional el catastro es una oficina más dentro del departamento administrativo de planeación.



Diagrama 2. El catastro de Antioquia

Fuente: página Web de la gobernación. Elaboración propia. www.goban.gov.co

En lo relacionado con el ámbito espacial, Antioquia es uno de los 32 departamentos en los que está dividida políticoadministrativamente la República de Colombia. Antioquia tiene una extensión de 63.225 km², con una población de

3'377.847 habitantes (no incluye Medellín). De acuerdo con la Constitución Nacional, el gobernador es el jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios, la nación acuerde con el departamento.

4.4. Catastro Medellín

Al igual que en la gobernación de Antioquia el catastro no aparece en la primera línea de las entidades de la administración pública. Resulta interesante los distintos perfiles que se tiene del catastro en el país; por ejemplo, en Antioquia, el catastro presenta sustanciales diferencias, ya que –como se mencionó anteriormente– en la gobernación es una oficina del Departamento Administrativo de Planeación mientras que para el caso de Medellín es una subsecretaría dependiente del secretario de hacienda.



Diagrama 3. El catastro en Medellín

Fuente: página Web de Medellín. Elaboración y adaptación propia. www.medellin.gov.co

Sobre el ámbito espacial, Medellín es la capital del departamento de Antioquia, tiene una superficie aproximada de 380 km². En orden de importancia corresponde a la segunda ciudad de Colombia con una población de 2'223.660 habi-

tantes¹¹. Es un centro industrial y comercial, sobre todo, en lo referente a la industria textil. Su distribución político administrativa está conformada por dieciséis comunas en la zona urbana, y cinco corregimientos en la zona rural.

4.5. Catastro Santiago de Cali

El caso de Santiago de Calí es ligeramente parecido al de Medellín, puesto que el catastro no existe dentro del organigrama de las entidades de primer orden a pesar de su importancia. En esta ciudad, el catastro es una oficina más de la subdirección administrativa de impuestos, rentas y catastro municipal, la cual está vinculada con el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal.

La principal función de la oficina de catastro de Calí es mantener debidamente formado, actualizado y conservado el catastro de la ciudad, el inventario o censo incluye la totalidad de casas, fincas y lotes para de todas las comunas (urbano) y corregimientos (rural) de la ciudad. En relación con el ámbito espacial, Santiago de Cali tiene una extensión aproximada de 363 km². Además de ser la capital del departamento del Valle del Cauca, es la tercera en importancia en el país, tiene una población de 2'075.380 (Censo general de población, 2005). La ciudad cuenta con un importante núcleo industrial y de negocios, vías estratégicas y conexión con el primer puerto de Colombia en el Pacífico: Buenaventura. Está conformada político y administrativamente por veintiún comunas en la parte urbana y quince corregimientos en la parte rural.

4.6. Análisis comparativo

Desde el punto de vista de la administración pública sobre el catastro, sin lugar a dudas no hay un solo criterio básico que permita identificar un perfil claro; se dice que hay un catastro “nacional” que interviene –como es lógico– en los municipios donde es autoridad y para lo cual tiene las competencias, sin embargo su cobertura no es nacional, ya que, como se ha mostrado, el departamento de

Antioquia, así como Bogotá, Medellín y Cali tienen sus catastros propios.

Luego, no podemos hablar de un modelo nacional, pero tan poco completamente descentralizado, ya que el IGAC trabaja bajo un modelo desconcentrado para hacer más eficiente su gestión, por lo que le da competencias a oficinas de tipo regional, para la formación, actualización de la formación y conservación del catastro. Tampoco es completamente desconcentrado, porque como se mencionó anteriormente los catastros de Antioquia, Bogotá, Medellín y Santiago de Cali, trabajan bajo un modelo de descentralización administrativa, ya que gestionan sus catastros de manera independiente bajo la “supervisión” del IGAC como máxima autoridad catastral; por otra parte, es importante anotar que estos últimos, tienen autonomía financiera propia que le permite adelantar sus funciones al margen de los presupuestos generales del Estado.

En resumen, en Colombia no existe un modelo único sobre la gestión del catastro en el país, ni nacional, ni desconcentrado, ni descentralizado completamente, existe una mezcla de los tres, los cuales, históricamente, se han venido desempeñando de esta forma, sin que el Estado nacional haga algo para organizar este importante sector. Sin embargo, estudios sugieren la inconveniencia de descentralizar el catastro [19], por el valor estratégico que brinda la información catastral para el desarrollo del país, por lo menos sin una regulación y coordinación estricta de una entidad del orden nacional que vigile la homogenización en la aplicación de metodologías. Por otra parte, tampoco existe una claridad sobre en qué sector se debe inscribir el catastro nacional, ya que para algunos [19] es muy importante que el IGAC vuelva a ser adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y no como lo está actualmente, bajo la adscripción del DANE.

A nivel regional y local tampoco existe un criterio único, mientras que para el caso de los 123 municipios de Antioquia, la oficina de catastro está adscrita a un departamento administrativo de Planeación. En Medellín y Santiago de Cali es distinto, puesto que para el primero, está bajo la dirección de la Secretaría de Hacienda, mientras

¹¹ Población calculada de acuerdo con el censo de población 2005 para Medellín, de los cuales 2'187.356 corresponden a población urbana mientras que 36.304 corresponden a población asentada en zonas rurales.

que en el segundo, está bajo la dirección de un Departamento Administrativo de Hacienda.

Ninguno de los casos mencionados anteriormente tienen una línea directa de primer orden en la administración pública, sólo el caso bogotano la tenía y la perdió con la reforma de la administración pública de 2006 del Distrito Capital. En esta reforma se paso de tener un departamento administrativo propio, bajo la dirección directa del alcalde mayor de Bogotá, a una unidad administrativa adscrita a la Secretaria de Hacienda de la ciudad, a pesar de la importante misión que cumple el catastro de la ciudad, que además tiene la competencia de producir toda la cartografía básica de la capital a escala 1:1000.

5. Actividades catastrales

En el marco legislativo colombiano las autoridades catastrales deben adelantar tres grandes actividades técnicas para el levantamiento de la información catastral a saber: la formación del catastro; la actualización de la formación del catastro, y la conservación del catastro.

5.1. Formación catastral

Por primera vez, la formación catastral tiene como propósito levantar información tanto física, como jurídica y económica. Se realiza una sola vez y a partir de la puesta en marcha de la resolución de la misma los predios se encuentran almacenados y tratados estadísticamente para su administración. Como se analiza más adelante la mayoría de las zonas urbanas del país están formadas catastralmente, mientras que lo referente a la formación rural aún quedan bastantes municipios por formar, especialmente, en el sur y en la costa pacífica colombiana (anexo, mapas 2 y 3). Las principales actividades relacionadas con la formación del catastro para la obtención de la información física, jurídica y económica de cada predio están asociadas a

- Demarcación de los linderos municipales.
- Delimitación de los perímetros urbanos conforme a los acuerdos promulgados por los concejos municipales.
- Adquisición de la nomenclatura de todas las propiedades pertinentes, carreteras, y asentamientos urbanos.

- Identificación y definición de los linderos de los predios, mediante la verificación de documentos existentes, inspecciones catastrales y entrevistas con dueños y poseedores.
- Identificación de dueños o poseedores y definición gráfica de construcciones en los predios.
- Localización física de los predios en la carta catastral correspondiente.
- Determinación de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas para establecer el avalúo catastral.
- Asignación de un número predial único.

Desde el punto de vista teórico, el proceso descrito anteriormente se debería adelantar de manera conjunta, tanto para las zonas urbanas como para las rurales; no obstante, esta situación no es regla, ya que, como se puede observar en las siguientes tablas y mapas de formación catastral, los niveles de cumplimiento de la ley son muy distintos, de los 1.119 municipios que hay en el país y exceptuando Bogotá, Medellín y Santiago de Cali que tienen formado el 100% de sus catastros, se observa que el IGAC y el catastro de Antioquia presentan algunos rezagos.

Entidad	No Mpios	%	Áreas Urbanas	%	Áreas Rurales	%
Antioquia	124	11,1	124	100	119	96
Bogotá	1	0,1	1	100	1	100
IGAC	992	88,7	962	96,9	872	87,9
Medellín	1	0,1	1	100	1	100
S. de Cali	1	0,1	1	100	1	100
Total	1.119	100	1.089	97,3	1.089	97,3

Tabla 1. Estado de la formación catastral por agencias catastrales

Fuente: Elaboración Propia a partir de las estadísticas catastrales de Antioquia, Bogotá, IGAC, Medellín y Santiago de Cali. Vigencia Fiscal a 1 de enero de 2005

De los 124 municipios que son gestionados catastralmente por la Gobernación de Antioquia, el total de ellos se ha formado catastralmente en sus áreas urbanas, alcanzando el 100% de la formación. Mientras que para el caso de las áreas rurales, la situación es ligeramente distinta, el 1 de enero de 2005 se encuentran sin formar catastralmente las áreas rurales de los municipios de Argelia, Buritica, Murindó, Valdivia y Vigía del Fuerte.

En lo referente al IGAC, se presenta un rezago en la formación catastral urbana en treinta municipios, mientras que el rezago en la formación catastral rural es más elevada, ya que en estos sitios la situación alcanza a 120 áreas rurales. El rezago urbano se encuentra localizado así: en Cauca un municipio, siete municipios en Chocó, tres municipios en Nariño, la isla de Providencia en San Andrés, cinco corregimientos departamentales y tres municipios del Amazonas, cinco corregimientos departamentales y dos municipios del Guainía y tres corregimientos departamentales del Vaupés (anexo, mapa 2).

Si los rezagos de formación catastral urbana se concentraban principalmente en algunos municipios en el sur oriente del país y algo en el occidente, destacando los departamentos de Chocó, Amazonas, Vaupés y Guainía, la formación catastral rural presenta grandes vacíos de información, casi en la totalidad de los municipios del suroriente del país y en la costa pacífica colombiana. Además de los departamento mencionados anteriormente, aparecen los departamentos de Vichada, Nariño y Guaviare, parte de Antioquia y Meta y la casi totalidad del área rural del Chocó (anexo, mapa 3).

Sobre la formación catastral a nivel predial se observa que en el país existen 12'101.576 predios formados catastralmente, de los cuales 8'842.191 son urbanos (73%) y 3'259.385 (27%) son rurales, relación muy similar, si hablamos de población, ya que la población urbana asciende al 76%, mientras que la rural al 24%.

Entidad	Predios urbanos	%	Predios rurales	%	Predios totales	%
Antioquia	620.987	7,0	403.779	12,4	1.024.766	8,5
Bogotá	1.822.641	20,6	11.353	0,3	1.833.994	15,2
IGAC	5.238.108	59,2	2.782.980	85,4	8.021.088	66,3
Medellín	633.563	7,2	37.418	1,1	670.981	5,5
S. de Cali	526.892	6,0	23.855	0,7	550.747	4,6
Total	8.842.191	100	3.259.385	100,0	12.101.576	100

Tabla 2. Estado de la formación catastral por agencias catastrales, nivel predial

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas catastrales de Antioquia, Bogotá, IGAC, Medellín y Santiago de Cali. Vigencia Fiscal a 1 de enero de 2005

A nivel predial, el IGAC administra el catastro de 8'021.088 que corresponde al 66,3% del total de predios del país en 972 municipios. De éstos, 5'238.108 son urbanos, mientras que 2'782.980 son rurales. La siguiente agencia por número de predios administrados es la de Bogotá con 1'833.994 predios que corresponde al 15,2% de los predios del país. Seguidos por la agencia antioqueña que gestiona 1'024.766 predios en 124 municipios. Las dos últimas agencias catastrales corresponden a las ciudades de Medellín y Santiago de Cali con 670.981 (5,5%) y 550.747 (4,6%) predios respectivamente.

5.2. Actualización de la formación catastral

La actualización de la formación catastral –tal como su nombre lo indica– está referida a renovar o a confirmar los datos derivados del proceso de formación, mediante revisión física, jurídica y económica de los elementos del catastro. Se registrarán todas las modificaciones que se detecten como consecuencia de cambios físicos, variaciones en el uso del suelo o de su productividad, elementos externos influyentes (vías, obras públicas, etc.) o condiciones del mercado inmobiliario.

La normatividad de la actualización catastral, a partir de la expedición de la Ley 14 de 1983, ha sufrido varios cambios especialmente relacionados con la temporalidad de la misma; actualmente y hasta que se modifique la Ley 223 de 1995, las actualizaciones catastrales se deben adelantar en periodos de máximo cinco años. Sin embargo, como la ley no establece sanciones al respecto a los municipios que no lleven a cabo los procesos de actualización muchos municipios y el Gobierno Nacional se escudan en la falta de recursos para adelantar dichos procesos, lo que ha traído como consecuencia ha producido y produce grandes rezagos en la información catastral (anexo, mapas 4 y 5).

En la tabla 3 y en los mapas 4 y 5 se puede analizar el continuo incumplimiento, por parte de las autoridades competentes, en lo establecido en el Artículo 79 de la Ley 223 que modifica los artículos 5 de la Ley 14 de 1983 y 74 de la Ley 75 del 86 y que establece que:

Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de periodos máximos de cinco (5) años con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Tabla 3. Estado de la actualización catastral por agencias catastrales

Entidad	No Mpios	%	Áreas Urbanas	%	Áreas Rurales	%
Antioquia	124	11,1	64	51,6	58	46,8
Bogotá	1	0,1	1	100	1	100
IGAC	992	88,7	391	39,4	288	29
Medellín	1	0,1	1	100	1	100
S. de Cali	1	0,1	1	100	1	100
Total	1.119	100	458	40,9	458	40,9

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas catastrales de Antioquia, Bogotá, IGAC, Medellín y Santiago de Cali. Vigencia Fiscal a 1 de enero de 2005. Nota. Bogotá, Medellín y Santiago de Cali reportan predios sin actualizar, luego a nivel predial no está actualizado el 100% de los predios.

La situación más preocupante es la asociada con los municipios administrados por el IGAC y por la gobernación de Antioquia. En lo referente al catastro urbano, en el caso antioqueño, de los 124 municipios que se gestionan desde Antioquia, sólo cumplen la ley 64 municipios, en otras palabras, sólo el 51,6% de los municipios en su área urbana está actualizado catastralmente. La situación para las áreas rurales es más preocupante, ya que de los mismos 124 municipios, tan solo 58 están actualizados catastralmente, lo que representa sólo el 46,8% de los municipios (anexo, mapa 4).

Con respecto a la situación del IGAC, de los 992 municipios a los que les gestiona el catastro, tan sólo en 391 se han adelantado las labores de actualización catastral en áreas urbanas, lo que representa tan sólo el 39,4% de las áreas urbanas del país. En lo relacionado con el catastro rural, sólo se encuentran actualizadas las áreas rurales de 288 municipios, el 29% del total (anexo, mapa 5). Donde más se evidencian estas faltas de información para el caso urbano es en Amazonas, Guainía, Chocó, Vichada, Meta, Santander, Magdalena, Nariño, Boyacá, Bolívar y Sucre (anexo, mapa 4).

En el caso rural, los vacíos de información están principalmente en la totalidad de los municipios de los departamentos de Amazonas, Vaupés, Guaviare, Vichada, Sucre, Nariño, Chocó, y en la casi totalidad de las áreas rurales de los departamentos de Meta, Cauca, Huila, Casanare, Santander, Norte de Santander, Boyacá, Magdalena, y César, en realidad en casi en totalidad del país. Estos rezagos se explican, especialmente, en los departamentos del sur del país por las condiciones climatológicas y topográficas, ya que gran parte de esa área del país es zona selvática.

5.3. Conservación catastral

Entre las dos grandes actividades catastrales enunciadas, se encuentra el proceso de conservación catastral, que está regulado por la Resolución 2555 de 1988, expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la cual define los cambios que deben ser objeto de seguimiento en este proceso que tiene como finalidad:

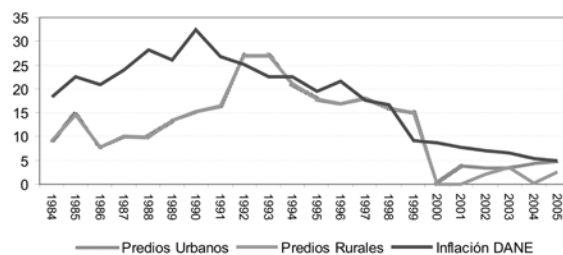
- Mantener al día los documentos catastrales, de acuerdo con los cambios que experimente la propiedad inmueble.
- Asegurar la debida conexión entre el Notariado, el Registro y el Catastro;
- Designar, de manera técnica, los inmuebles en los documentos públicos y en los actos y contratos en general.
- Establecer la base para la liquidación del impuesto predial, y de otros gravámenes y tasas que tengan su fundamento en el avalúo catastral.
- Actualizar la carta catastral y otras cartas temáticas.
- Proporcionar la información que sobre los recursos básicos se posea, para la promoción del desarrollo económico y social del país.

Los cambios que puede experimentar la propiedad inmueble puede ser de varios tipos, por ejemplo, un simple cambio jurídico (propietario) hasta el cambio económico (avalúo catastral) por efecto del proceso de conservación de precios; a estos cambios se le denomina mutaciones catastrales, que se clasifican en

- Mutaciones de primera clase: las que ocurran respecto del cambio de propietario o poseedor.

- Mutaciones de segunda clase: las que ocurran en los límites de los predios, por agregación o segregación con o sin cambio de propietario o poseedor.
- Mutaciones de tercera clase: las que ocurran en los predios, bien sea por nuevas edificaciones, construcciones, o demoliciones de éstas.
- Mutaciones de cuarta clase: las que ocurran en los avalúos de los predios de un municipio por renovación total o parcial de sus aspectos físicos y económicos, tales como los reajustes anuales ordenados por los artículos 6º y 7º de la Ley 14 de 1983 y por los autoavalúos legalmente aceptados.
- Mutaciones de quinta clase: las que ocurran como consecuencia de la inscripción de predios o mejoras por edificaciones no declarados u omitidos durante la formación o la actualización de la formación del catastro.

De estas mutaciones, la relacionada con el avalúo catastral es la que, por lo general e históricamente, presenta mayor tipo de problemas, debido a que el avalúo catastral es la base gravable sobre la que se liquida el Impuesto Predial Unificado (IPU), en Colombia.



Gráfica 1. Reajuste de los avalúos catastrales 1984 - 2005

Fuente: Elaboración propia a partir de Decretos de Reajuste, Documentos CONPES y DANE. IPC. Base actual, 1998=100. DicDic.

Como se observa en la gráfica el reajuste anual de los avalúos catastrales tiene un comportamiento similar al índice general de precios de la economía, también conocido como IPC; cuando la inflación ha crecido, los avalúos se ajustan crecientemente, mientras que cuando ha bajado el reajuste de los avalúos decrece. Es importante anotar que en Colombia no se presentaron las grandes hiperinflaciones que se vivieron en América Latina en la

década del ochenta, lo que no produjo grandes incrementos en el valor de los activos inmobiliarios.

Los máximos ajustes se presentaron durante las vigencias fiscales de 1992, 1993 y 1994, presentando ajustes del 27; 26,92; y 21,07, respectivamente. Mientras que el ajuste más bajo se presentó para la vigencia de 2000 durante la cual el Gobierno Nacional decretó el no reajuste de los avalúos catastrales, producto de la recesión que tuvo el sector inmobiliario a finales de la década del noventa, especialmente durante 1998.

El proceso de reajuste de avalúos ha tenido un número importante de variaciones, desde la expedición de la Ley 14 de 1983; por ejemplo, en ésta se establecía que para el reajuste anual de los avalúos se debía crear un índice de precios de unidad de área para cada categoría de terrenos y construcciones, tomando como base los resultados de una investigación estadística representativa del mercado inmobiliario. Este índice lo estimaba el IGAC, aunque la metodología debía ser aprobada por el DANE.

Por ser un proceso de tipo administrativo los reajustes se establecen mediante decreto, el cual expide el Gobierno Nacional. El decreto, determinaba la proporción del reajuste para cada año a más tardar el 31 de octubre. La ley también establecía que la proporción del reajuste no podía ser superior a la proporción del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor que determine el DANE para el periodo comprendido entre el 1 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

Sin lugar a dudas, la esencia de la ley era el camino por seguir, aunque, infortunadamente, ponía topes y no importaba si los activos del mercado inmobiliario se apreciaban por encima del IPC, lo que como consecuencia lógica ocasiona rezagos y también merma la calidad de la información. A pesar de los topes, la metodología empleada era técnicamente correcta.

El desarrollo de los índices no duró muchos años, ya que el Congreso de la República expidió la Ley 44 de 1990, la cual, en su Artículo 8º, establecía que los avalúos catastrales se debían ajustar anualmente, a partir del 1 de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno

Nacional, antes del 31 de octubre del año anterior, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)¹². Esta ley, introdujo la variante de reajustar los avalúos entre el 70% y el 100% del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el periodo comprendido entre el 1 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

Con esta norma se dejaron de calcular los índices, lo que ocasionó que los reajustes no se estimaran de manera técnica, sino que sólo se utilizara el IPC como referente para los ajustes, sin considerar de manera explícita el comportamiento de los precios de los activos inmobiliarios.

El legislador, con el ánimo de modificar las normas legales que tienen en cuenta el comportamiento pasado del Índice de Precios al Consumidor como factor de reajuste, expidió la Ley 242 de 1995 que estableció criterios que hacen referencia a la meta de inflación, con el objeto de ajustar la legislación de manera que sirva de instrumento para la desindización de la economía, de conformidad con el Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios.

Esta Ley modificó el artículo 8º y estableció, de manera similar, a los anteriores que el valor de los avalúos catastrales se reajustarán anualmente a partir del 1 de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). Hasta aquí, la norma es muy similar a la anterior, sólo que elimina los porcentajes e introduce que el porcentaje de incremento no podrá ser superior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento. En otras palabras, no se incrementarán los avalúos con base en el índice de precios estimado, sino con el índice de precios esperado.

Es importante anotar que para los reajustes de los avalúos catastrales a partir del 1 de enero de

2001, se ha venido recuperando la esencia original de la Ley 14 y para establecer los reajustes se está teniendo en cuenta un índice de valoración predial que lo han desarrollando de manera conjunta los técnicos del IGAC y el DANE. Éste índice sirve de soporte para que el Conpes tome las decisiones que más se acerquen a la realidad, especialmente, teniendo el comportamiento de los activos inmobiliarios.

El reajuste anual de los avalúos es de obligatorio cumplimiento por parte de todos los municipios del país, excepto el Distrito de Bogotá que por su condición de Distrito Capital tiene una normatividad diferente. Por consiguiente, para Bogotá la Ley 601 de 2000, estableció que los avalúos catastrales de conservación se reajustan anualmente en el porcentaje que determine y publique el Gobierno Distrital en diciembre de cada año, de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria urbana y rural, previo concepto del Consejo de Política Económica y Fiscal (Confis) del periodo comprendido entre el 1 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

En lo relacionado con la conservación de los avalúos, lo interesante de la Ley 601 está asociado con la construcción de índices de valoración inmobiliaria tanto para los predios urbanos como para los rurales, esta situación no existe en el resto de los predios del país, desde el punto de vista normativo, ya que la norma para el resto de predios del país sólo hace referencia a la meta de inflación.

6. Catastro en cifras

En Colombia, con vigencia fiscal a 1 de enero de 2005, existían 12'239623 predios, de los cuales 8'843.871 eran urbanos (72,3%) y 3'395.752 rurales (27,7%), el 67% del total del predios los administra el IGAC, mientras que el 33% restante los administran los catastros descentralizados¹³ de los cuales el Catastro de la capital del país administra el 15% de los predios del país.

¹² Es la denominación del Consejo de Ministros, del área Económica y Social.

¹³ Bogotá, Medellín, Santiago de Cali y el Departamento de Antioquia.

Entidad	Números de Predios					
	Total	%	Urbanos	%	Rurales	%
IGAC	8.159.135	66,66	5.239.788	59,25	2.919.347	85,97
Antioquia	1.024.766	8,37	620.987	7,02	403.779	11,89
Bogotá	1.833.994	14,98	1.822.641	20,61	11.353	0,33
Medellín	670.981	5,48	633.563	7,16	37.418	1,10
S de Cali	550.747	4,50	526.892	5,96	23.855	0,70
Total	12.239.623	100	8.843.871	100	3.395.752	100

Tabla 4. Número de predios por entidad catastral 2005

Fuente: IGAC, Catastros Descentralizados, Vigencia Fiscal 1 de enero de 2005

Sin embargo, se debe mencionar que el país aún tiene que seguir avanzando en la producción y en la actualización de la información catastral, toda vez que gran parte del sur del país, especialmente, las áreas rurales no se han formado catastralmente. Las razones para que esto ocurra son varias, entre ellas se encuentra la falta de cartografía básica, debido a las condiciones climatológicas, la falta de incentivos fiscales y fundamentalmente los problemas de orden público de esa región del país.

7. Financiación del catastro

El tema relacionado con la financiación del catastro en los últimos años no está claro. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, considera que son los propios municipios los que deben asumir dicha responsabilidad. Por la falta de recursos de inversión por parte de la nación para con el IGAC y con el ánimo de adelantar los procesos de formación y actualización catastral en los distintos municipios del país las agencias catastrales, principalmente el IGAC trabaja con los siguientes escenarios de financiación:

- Convenios administrativos entre las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)¹⁴ y los municipios para financiar procesos de formación y actualización catastral. El interés de las corporaciones es muy sencillo, en Colombia existe una sobretasa ambiental que reciben las corporaciones del total del impuesto predial, de lo anterior se deriva que si existe una base mayor como se

espera en un proceso de actualización catastral, las CAR recibirían más recursos.

- Crédito interno, a través de una línea especial de crédito para los municipios con tasas preferenciales a través de FONADE¹⁵.
- Crédito externo.
- Cooperación internacional.
- Presupuestos públicos, para el caso del catastro nacional, a través del funcionamiento del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con sus equipos técnicos y capacidad instalada. En el caso de los catastros descentralizados, a través de los presupuestos de funcionamiento e inversión de cada uno de los entes territoriales responsables de las agencias catastrales

En lo relacionado con el crédito interno, a través de una línea especial de crédito para los municipios con tasas preferenciales a través de FONADE, desde 2001 FONADE diseñó la siguiente línea de crédito, para que los municipios que lo solicitaran y tuvieran capacidad de endeudamiento pudieran aplicar a la línea de crédito preferencial para desarrollar procesos de formación o actualización catastral:

- Objeto: financiar el costo de la formación o actualización catastral
- Monto: hasta el 100% del costo.
- Plazo: hasta tres años, incluidos seis meses de gracia para pago a capital.
- Tasa: DTF + 2.5 T.A. (tasa preferencial de FONADE).
- Garantía: Pignoración con tenencia bajo esquema fiduciario o en la fuente de recaudo del impuesto predial o de una renta de transferencia nacional, susceptible de comprometer, hasta por el 150% del servicio de la deuda.

Los municipios que no tienen capacidad de endeudamiento debían solicitar a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el aval necesario para aplicar a este tipo

¹⁴ Autoridad Ambiental del Orden Regional.

¹⁵ Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE).

de líneas crediticias, toda vez que con la ejecución de esta clase de trabajos se fortalecen las finanzas municipales.

8. Beneficios del catastro

A pesar de los rezagos de la información catastral esta es muy importante para el crecimiento y desarrollo del país [20 y 21], ya que de manera directa e indirecta genera impactos positivos, en los que destacan aspectos económicos, sociales y ambientales de los que se encuentran los siguientes:

- Seguridad jurídica de la propiedad.
- Fortalecimiento de las finanzas municipales.
- Mayor información para los procesos de planeación y ordenamiento territorial.
- Apoyo al Plan Colombia.
- Desarrollo sostenible.
- Erradicación de cultivos ilícitos.
- Mayor cobertura en la estratificación socioeconómica.
- Definición y coberturas de servicios públicos.
- Coberturas en la formalización y la titulación predial.
- Inventario de los recursos naturales para su protección y conservación.
- Información catastral en línea y en tiempo real.
- Desarrollo de infraestructuras.
- Apoyo en situaciones de emergencia por causa de desastres naturales.
- Investigación.

Conclusiones

Hay que avanzar en la consolidación de una base única y nacional de catastro, de forma tal que se pueda contar con una base integrada y actualizada sobre el territorio, la cual esté al servicio de la sociedad. Para alcanzar este objetivo se deben adelantar procesos de certificación internacional que

incluya no sólo los modelos de datos, sino también las infraestructuras tecnológicas para convertir el catastro en el verdadero instrumento para la planificación y el análisis del territorio.

Avanzar en la producción de información catastral rural, ya que a pesar de que han pasado casi un cuarto de siglo desde la expedición de la Ley 14 de 1983, aún gran parte de la zona rural del país no se encuentra formado catastralmente en el marco de dicha Ley, a 1 de enero de 2005 se encontraban sin formación rural 120 municipios, que corresponde a un poco más de un tercio de la zona rural del país.

El Gobierno Nacional debe generar los incentivos, para que se cumpla como mínimo los plazos establecidos por la Ley 223 de 1995 en lo relacionado con los periodos máximos para adelantar los procesos de actualización catastral, que actualmente esta en cinco años.

Fortalecer los observatorios de precios del mercado inmobiliario catastral con el ánimo de contar con un poderoso instrumento para el análisis y la planificación del territorio a escala local y regional.

Introducir en los modelos catastrales de valoraciones técnicas de econometría espacial y de precios hedónicos para el mejoramiento de los modelos actuales, para lo cual es necesario capacitar al recurso humano no sólo en aspectos relacionados con los sistemas de información geográfica, sino también en este tipo de instrumentos para la mejor gestión del recurso suelo.

Finalmente, es importante que las autoridades catastrales empiecen a realizar estudios de valoración económica, especialmente de bienes no mercadeables (bienes ambientales), ya que sólo de esta forma la administración pública puede estimar los beneficios o costos sociales que tiene la implementación o no de cualquier política pública y el impacto que ésta pueda tener en el bienestar de la sociedad.

Referencias bibliográficas

- [1] Coromines, J. (1954) Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Castellana. Madrid: Ed. Gredos. 4V.
- [2] Kaufmann, J. and Steudler, D. (1998) Cadastre 2014: A Vision for a Future Cadastral System. International Federation of Surveyors (FIG). Comisión 7. Denmark.
- [3] Steudler, D. Rajabifard, A. and Williamson, I. (2004) Evaluation of Land Administration Systems. Land Use Policy. 21, pp. 371380.
- [4] Larsson, G. (1991) Land Registration and Cadastral Systems: Tools for Land Information and Management. Harlow, Essex, England. Longman Scientific and Technical. New York, Wiley.
- [5] Enemark, S. (813 de agosto de 2005) A Cadastral Tale. Semana de Geomatica. Bogotá, Colombia.
- [6] Enemark, S. and Sevatal, H. (1999) Cadastres, Land Information Systems and Planning: Is Decentralisation a Significant Key to Sustainable Development? Melbourne, Australia: UNFIG Conference on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development.
- [7] Miranda, J. (Abril de 2004) El catastro y el impuesto sobre bienes inmuebles. Revista de Catastro. Ministerio de Economía y Hacienda, España, pp. 749.
- [8] Miranda, J. (2224 de noviembre de 2005). Gestión catastral en España. Seminario internacional sobre Infraestructuras catastrales y uso de la información catastral para el desarrollo sostenible. Bogotá, Colombia.
- [9] Conejo F., C. (Julio de 2003) El Sistema de información catastral español. Situación actual y estrategias de renovación. Revista de Catastro. Ministerio de Economía y Hacienda, España, pp. 3148.
- [10] Nieto, J. (Abril de 2000) La competencia estatal sobre el catastro. Revista de Catastro. Ministerio de Economía y Hacienda, España, pp. 724.
- [11] Borrero, S. (1999) The Economic and Social Justification for Cadastral Reform: The Latin American Experience. Melbourne, Australia: UNFIG Conference on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development.
- [12] Álvarez, M. (September 5th 2003) Argentina, Country Report. Cadastral Template. A Worldwide Comparasion of Cadastral System. www.cadastraltemplate.org..
- [13] Reyes, M. (April 12 2004) México, Country Report. Cadastral Template. A Worldwide Comparasion of Cadastral System. www.cadastraltemplate.org.
- [14] Osch, B. and Lemmen, C. (2004) Towards the Introduction of Workflow Management at the Netherlands Cadastre. Proceedings of the FIG Working Week 2004, Athens, Greece.
- [15] Van der Molen, P. (May 16th 2003) Nederland, Country Report. Cadastral Template. A Worldwide Comparasion of Cadastral System. www.cadastraltemplate.org.
- [16] Bogaerts, T. and Zevenson, J. (2001) Cadastral Systems – Alternatives. Computers, Environment and Urban Systems. Vol. 25, pp. 325337.
- [17] Van der Molen, P. (Diciembre de 2002) El Derecho de propiedad, el registro y el catastro en la Unión Europea. Revista Catastro. Ministerio de Economía y Hacienda, España, pp. 6370.
- [18] Williamson, I.P. (2001) Land Administration “Best Practice” Providing the Infrastructure for Land Policy Implementation. Land Use Policy. Vol. 18, pp. 297307.
- [19] Fedesarrollo. (Agosto de 2002). Misión del ingreso público Informe final. Bogotá: Consejo Directivo.
- [20] Martínez, Y. and Ubaque, N. (March 2002a) LIS for Sustainable Development, Territorial Ordering and Planning. Cadastral Reform in Colombia. GIM Intenational.
- [21] Martínez, Y. and Ubaque, N. (April 2002b) Management and Modernization of the Cadastral Infrastructure in Colombia. Washignton, D.C.: Proceidings FIG XXII International Congress.

Autores

José Antonio Pinzón Bermúdez

Nació en Bogotá, Colombia. Es Ingeniero Catastral y Geodesta de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, de Bogotá, Colombia. Obtuvo su título de Maestría en Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en la Universidad de los Andes de Bogotá, Colombia. Actualmente, es candidato a doctor por la Universidad de Barcelona, de Barcelona, España.

Correo electrónico: ja_pinzon@yahoo.com.mx

Jaume Fonti Garolera

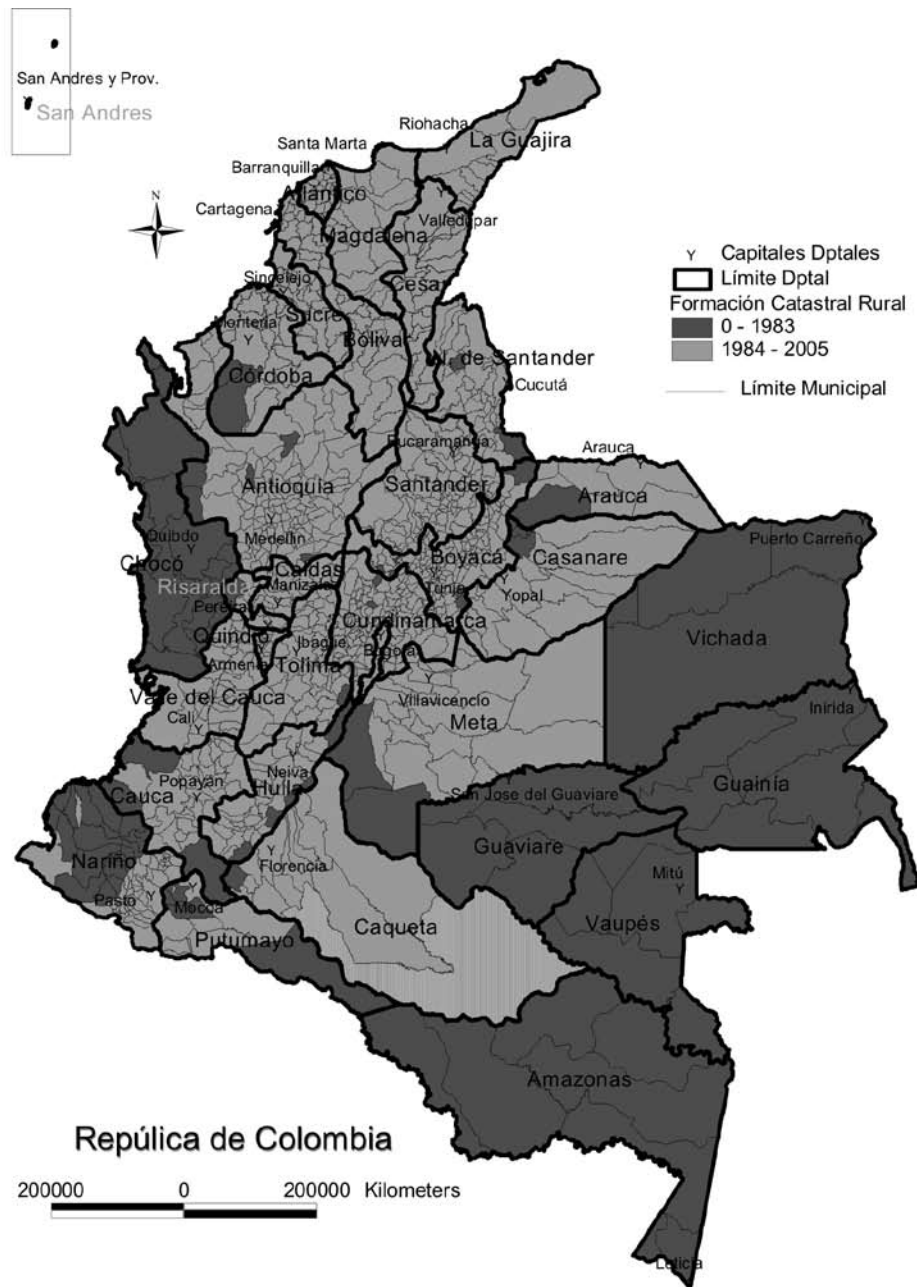
Nació en la Comunidad Autónoma de Cataluña, España. Geógrafo de la Universidad de Barcelona, de Barcelona, España. Obtuvo su título de doctorado en la Universidad de Barcelona, de Barcelona, España. Actualmente, se desempeña como profesor titular de ordenación del territorio en la Universidad de Barcelona.

ANEXO

Mapa I. Autoridades Catastrales

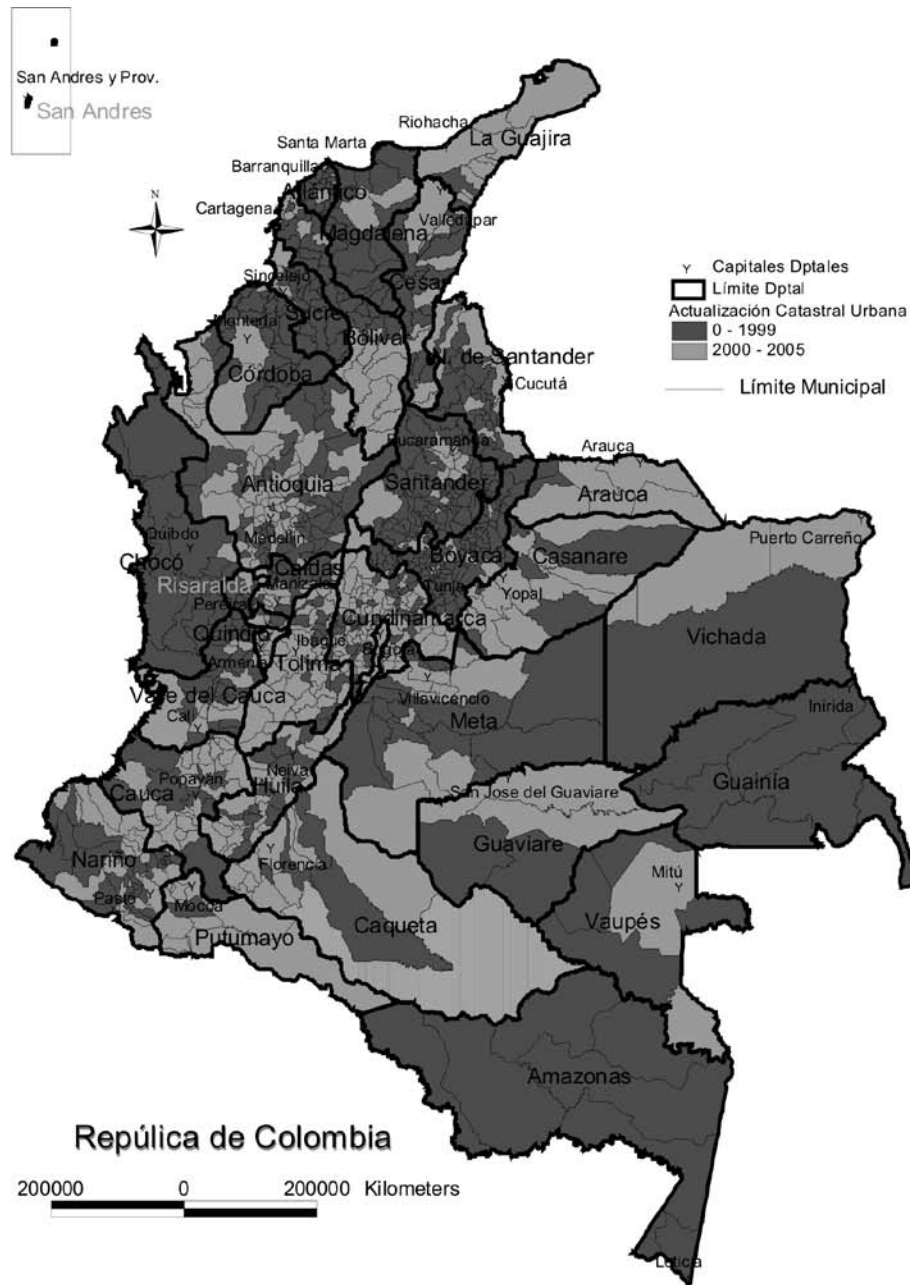


Mapa 3. Formación Catastral Rural



Fuente: Agencias catastrales, Documentos Conpes

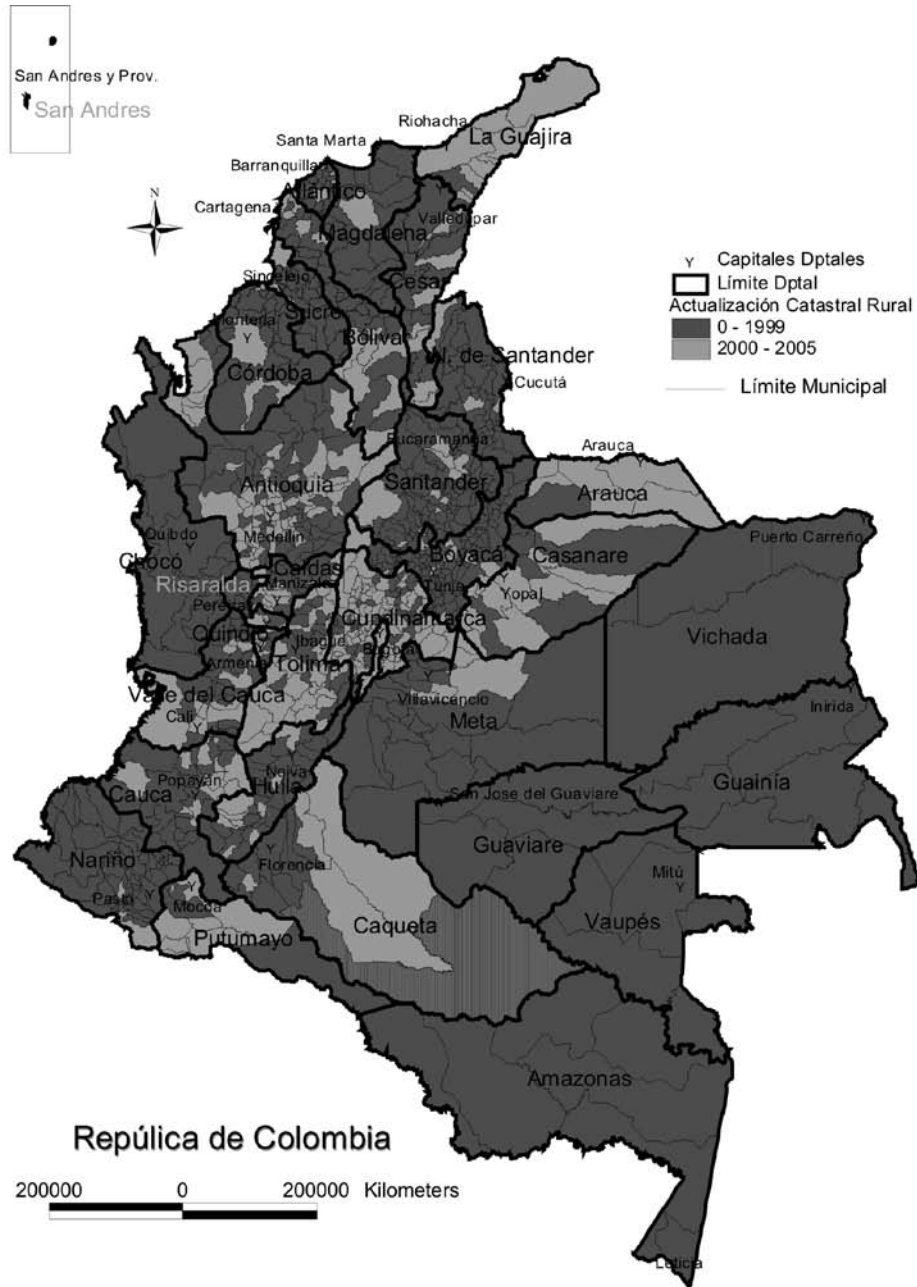
Mapa 4. Actualización Catastral Urbana



Fuente: Agencias catastrales, Documentos Conpes

Fuente: Agencias catastrales, Documentos Conpes.

Mapa 5. Actualización Catastral Urbana



Fuente: Agencias catastrales, Documentos Conpes