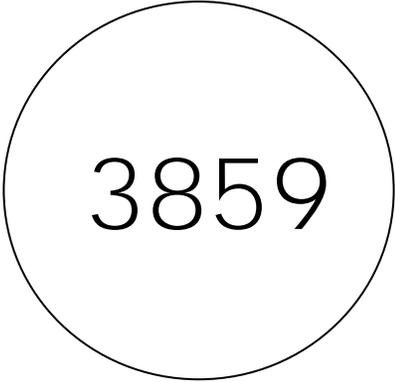


Documento CONPES

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



3859

POLÍTICA PARA LA ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN CATASTRO MULTIPROPÓSITO RURAL-URBANO

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Departamento Nacional de Planeación
Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Superintendencia de Notariado y Registro
Agencia Nacional de Tierras

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 13 de junio de 2016

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

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Germán Vargas Lleras
Vicepresidente de la República

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Jorge Eduardo Londoño Ulloa
Ministro de Justicia y del Derecho

Luis Carlos Villegas Echeverri
Ministro de Defensa Nacional

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Clara López Obregón
Ministra de Trabajo

Germán Arce Zapata
Ministro de Minas y Energía

María Claudia Lacouture Pinedo
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Gina Parody d'Echeona
Ministra de Educación Nacional

Luis Gilberto Murillo Urrutia
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

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

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

Jorge Eduardo Rojas Giraldo
Ministro de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Simón Gaviria Muñoz
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Manuel Fernando Castro Quiroz
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Luis Fernando Mejía Alzate
Subdirector Sectorial

Resumen ejecutivo

En la actualidad, el 28% del territorio nacional no cuenta con formación catastral, y 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% son, a su vez, municipios que hoy no cuentan con información catastral básica. A lo anterior se suma una cartografía nacional desactualizada y que, en un 59% del territorio, no tiene la escala, ni la representación apropiadas para la gestión catastral y demás usos de política pública.

En el escenario de una Colombia en paz, el catastro multipropósito se presenta como una oportunidad para resolver problemas relacionados con la gestión de la tierra que han aquejado a la sociedad colombiana por décadas. Lo anterior, debido a que esta poderosa herramienta permite identificar, caracterizar y medir con exactitud los predios que componen el territorio; y contribuye a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, y a establecer la vocación del suelo. Es, en esa medida, una herramienta insustituible de planificación e información para promover el adecuado ordenamiento y aprovechamiento productivo del territorio, la restitución y formalización de los derechos de propiedad, y el manejo o reducción de la conflictividad por el uso del suelo, entre otros aspectos.

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

A diferencia de lo que ocurre en otros países, particularmente los países miembros de la OCDE, el catastro actual de Colombia no tiene un enfoque multipropósito, ya que ha sido concebido y usado, principalmente, como un instrumento para el fortalecimiento fiscal, desconociendo sus aplicaciones en las demás finalidades centrales del Estado. Esto implica que los distintos niveles de gobierno, en especial el nacional, con frecuencia ejecuten acciones redundantes, inconsistentes e inoportunas, lo que conlleva altos costos para las políticas públicas ambientales, de gestión de tierras, agropecuarias, de infraestructura, de ordenamiento, entre otras que requieren información precisa y actualizada sobre los predios.

Adicionalmente, el enfoque fiscal del catastro actual ha contribuido a que este no refleje de manera precisa la dimensión física y económica de los predios, y a que existan importantes fallas en la dimensión jurídica del catastro, dado que la descripción y la medición de los predios no han sido concebidas para brindar certeza jurídica a la propiedad, lo que ha llevado a discrepancias entre la información del registro de la propiedad y la del catastro.

Además, se identifican arreglos institucionales que limitan la efectiva operación catastral en el país.

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

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

En la financiación del catastro multipropósito concurrirán la nación, los departamentos, y los municipios, así como la cooperación internacional. Esta política tiene un costo de 2,6 billones de pesos, y su implementación es liderada por Presidencia de la República, el DNP, el IGAC, la SNR y la ANT, con el apoyo de otras entidades del Gobierno nacional.

Clasificación: K11, R58.

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

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	9
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	10
2.1. Marco normativo y de política	10
2.2. Justificación.....	13
3. MARCO CONCEPTUAL	15
4. DIAGNÓSTICO	18
4.1. Dimensión económica: los avalúos catastrales no reflejan la condición económica de los predios	20
4.2. Dimensión física: imprecisa representación geográfica de los predios	26
4.2.1. Limitaciones de la cartografía básica con fines catastrales	26
4.2.2. Ausencia de estándares en los levantamientos catastrales	27
4.2.3. Escasez de recurso profesional calificado.....	28
4.3. Dimensión jurídica: baja interrelación de la información catastro-registro y ausencia de un marco jurídico integral	29
4.3.1. Débil interrelación catastro-registro	29
4.3.2. Ausencia de un marco normativo unificador, integrador y moderno	31
4.4. Dimensión institucional: arreglos inadecuados, baja capacidad y eficiencia catastral	33
4.4.1. Inadecuada adscripción administrativa y concentración de funciones.....	33
4.4.2. Duplicidad y limitado acceso a la información sobre tierras y propiedad.....	36
5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	38
5.1. Objetivo general	38
5.2. Objetivos específicos	38
5.3. Plan de acción	39
5.3.1. Estrategia 1: valores catastrales acordes con las condiciones económicas de los predios.....	40
5.3.2. Estrategia 2: representación física de los predios de acuerdo a estándares mínimos	42
5.3.3. Estrategia 3: garantizar la interrelación catastro multipropósito-registro y contar con una norma integradora y unificadora en estas materias	46
5.3.4. Estrategia 4: fortalecimiento de la institucionalidad catastral y adecuación de mecanismos para el acceso e interoperabilidad de la información.....	49

5.4.	Ruta de implementación del catastro multipropósito	54
5.4.1.	Fase 1: prueba piloto, 2016	55
5.4.2.	Fase 2: escalamiento progresivo, 2017-2023.....	56
5.5.	Costos y estrategia de financiamiento	58
5.6.	Seguimiento y evaluación	62
6.	RECOMENDACIONES	64
ANEXOS	73
Anexo A.	Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	73
Anexo B.	Relación con las metas de los objetivos de desarrollo sostenible	74
Anexo C.	Marco normativo relevante	79
Anexo D.	Incremento indicativo del recaudo predial de los municipios por efecto de la adopción del catastro multipropósito, 2017-2013.....	82
BIBLIOGRAFÍA	85

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Comparación entre avalúos comerciales y catastrales en zona urbana y rural, seis predios.....	20
Tabla 2. Precios y avalúos por m ² según tipo de inmueble, 2012.....	21
Tabla 3. Recaudo impuesto predial por autoridad catastral, 2014.....	21
Tabla 4. Costos indicativos por fuentes y usos ^(a)	59
Tabla 5. Incremento indicativo del recaudo de los municipios entre 2017 y 2023 por efecto de la implementación del catastro multipropósito.....	60
Tabla 6. Cronograma de seguimiento.....	62
Tabla 7. Relación de metas ODS con catastro multipropósito.....	74
Tabla 8. Porcentaje de actualización anual con catastro multipropósito, 2017-2023.....	82
Tabla 9. Porcentaje de aumento del recaudo por efecto actualización con catastro multipropósito, 2017-2023.....	82
Tabla 10. Efecto sobre el predial con la adopción del catastro multipropósito, 2017-2023.....	84

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Brecha de ajustes al avalúo catastral según meta de inflación e IVP.....	25
Gráfico 2. Histórico del recaudo de IPU en el municipio de Tenjo.....	26

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Elementos del arreglo institucional del catastro actual.....	36
Figura 2. Institucionalidad catastral propuesta.....	54
Figura 3. Fases de implementación del catastro multipropósito.....	55

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Estado de actualización y formación catastral por zona.....	19
---	----

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FIG	Federación Internacional de Agrimensores (sigla en francés: <i>Fédération Internationale des Géomètres</i>)
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
IDEAM	Instituto de Hidrología y Meteorología y Asuntos Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IPU	Impuesto predial unificado
ISO	Organización Internacional de Normalización (sigla en inglés: <i>International Organization for Standardization</i>)
IVP	Índice de Valoración Predial
LADM	Modelo de Dominio para la Gestión del Territorio (sigla en inglés: <i>Land Administration Domain Model</i>)
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RNRP	Registro Nacional de Reconocedores Prediales
SAT	Sistema de Administración de Tierras
SGR	Sistema General de Regalías
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
VPN	Valor presente neto

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, 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.

El catastro es un instrumento para la identificación y medición de los predios que integran un territorio, tradicionalmente 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. El desarrollo de las tecnologías de información en los últimos veinte años ha permitido materializar este potencial. De ahí que los países más avanzados han implementado catastros orientados a múltiples finalidades, catastros con un enfoque multipropósito.

En Colombia, el catastro se ha concebido principalmente como un instrumento para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales, desconociendo en gran medida sus otras aplicaciones. En consecuencia, el catastro nacional actual no cuenta con una orientación multipropósito y presenta importantes deficiencias al menos en tres aspectos estructurales: (i) no es completo, no está formado en 28% del territorio nacional; (ii) no está actualizado en el 63,9% del territorio (722 municipios) y; (iii) no está integrado con otros sistemas de información sobre el territorio.

A lo anterior se suman las siguientes dificultades: (i) los avalúos catastrales no reflejan las condiciones económicas y físicas de los predios; (ii) la representación geográfica de los predios es imprecisa, debido a que la cartografía con fines catastrales es insuficiente y desactualizada, así como por la falta de aplicación de estándares técnicos mínimos; (iii) la información predial de la ficha catastral es inconsistente con la contenida en el folio de registro jurídico de la propiedad, y además no existe un marco normativo moderno, unificador e integrador catastral y registral; y (iv) existe un modelo institucional inadecuado que dificulta y hace inoportunos y más costosos los procesos de formación, actualización y conservación catastral.

Por todo lo anterior, y a pesar de importantes avances en términos de metodologías para la valoración predial, de desarrollos en cartografía y estándares para los levantamientos prediales, de una multiplicidad de desarrollos normativos y de políticas anteriores tendientes a mejorar la consistencia de la información catastral y registral, la reforma al catastro es hoy en día una necesidad para consolidar la paz y el buen gobierno en los territorios de Colombia. Con ese objetivo, este documento propone una política para la conformación, implementación y sostenimiento de un catastro multipropósito, acorde con estándares internacionales. Esto implica la incorporación de ajustes de estructura en los aspectos institucionales, metodológicos, técnicos, tecnológicos y de operación actuales, además de la adopción de una nueva cartografía básica para propósitos catastrales en todo el país.

El documento contiene seis secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes normativos y de política del catastro colombiano. La tercera sección incluye un marco conceptual que define el catastro multipropósito y sus principales usos de política. La cuarta sección describe los problemas estructurales del catastro actual en cuatro dimensiones básicas: (i) económica; (ii) física; (iii) jurídica; e (iv) institucional. La quinta sección define los lineamientos de política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito en Colombia, así como un plan de implementación en dos etapas. Incluye también la estimación de costos, la estrategia de financiamiento de la política y su esquema de seguimiento y evaluación. La última sección incluye las principales recomendaciones.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

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

2.1. Marco normativo y de política

La primera referencia normativa y de política del catastro en Colombia fue la Ley 30 de 1821¹ (Catastro General del Cantón) dirigida a financiar la guerra de independencia a partir de la identificación de los bienes inmuebles y de sus propietarios. En 1930, la Misión Kemmerer recomendó la modernización y racionalización de la tributación, así como la elaboración de planos prediales para detallar situación, extensión, área y otras características de las propiedades, a partir de lo cual el catastro se constituyó como un sistema. Fue la Ley 78 de 1935² la que determinó la nacionalización del catastro y estableció

¹ Expedida por el Congreso de Villa del Rosario de San José de Cúcuta.

² Por la cual se reforman las disposiciones vigentes del impuesto sobre la renta, se aumenta la tarifa, se establecen unos impuestos adicionales y se suprimen otros.

la declaración del valor de los bienes raíces por parte del propietario y su estimación por parte del catastro. Ese mismo año, atendiendo las recomendaciones de la misión, el Decreto 1440 de 1935³ creó el Instituto Geográfico Militar y Catastral. Luego, a través del Decreto 290 de 1957⁴, se creó el actual Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), entidad que asumió las competencias catastrales del país.

En paralelo se crearon cuatro catastros descentralizados: (i) la Oficina de catastro de Medellín, actual Subsecretaría de catastro⁵; (ii) el catastro de Bogotá⁶, hoy Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital; (iii) el catastro municipal de Cali, actual Subdirección de Catastro Municipal⁷; y (iv) el catastro de Antioquia, hoy Dirección de Sistemas de Información y Catastro⁸.

En 1970 se expidió el Estatuto de registro de instrumentos públicos, por medio del Decreto 1250 de 1970⁹, el cual establece la articulación del registro con el catastro físico, económico, fiscal y jurídico. Posteriormente, el Decreto 2156 de 1970¹⁰, aborda la articulación del registro y catastro a través del registro nacional de inscripción. Estatuto sustituido en 2012 con la Ley 1579¹¹.

En la década de 1980, la Misión Bird-Wiesner para las finanzas intergubernamentales evidenció problemáticas asociadas al impuesto predial. A raíz de las recomendaciones de esta misión, se expidió la Ley 14 de 1983¹² y el Decreto 3496 de 1983¹³ que la reglamenta, con el objeto de fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, normas que rigen el catastro en la actualidad. Estas reconocen al IGAC como la autoridad catastral nacional, y a los catastros de Bogotá, Medellín, Cali y Antioquia como autoridades catastrales descentralizadas¹⁴. Además, definen el catastro como el inventario, 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, y determinan

³ Por el cual se crea el Instituto Geográfico Militar y Catastral.

⁴ Por el cual se dictan normas procedimentales sobre problemas relativos a predios rurales.

⁵ Acuerdo Municipal 14 de 1926.

⁶ Reglamentado por la Resolución 37 de 1944 del Instituto Geográfico Militar y Catastral.

⁷ Acuerdo Municipal 06 de 1981.

⁸ Decreto Departamental 199 de 1954 (ratificado por el Decreto nacional 1556 de 1954).

⁹ Por el cual se expide el Estatuto del registro de instrumentos públicos.

¹⁰ Por el cual se modifica el Decreto-ley 1250 de 1970 y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Por el cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.

¹² Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

¹³ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones; hoy compilado en el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de Estadística, Decreto 1170 de 2015.

¹⁴ Les otorga autonomía para formación, actualización y conservación catastral, bajo la vigilancia del IGAC.

los objetivos de las autoridades catastrales, los ciclos de actualización¹⁵, el reajuste automático anual de avalúos, el método de valoración catastral masiva y por zonas homogéneas, y la inscripción de mejoras no incorporadas para efectos tributarios¹⁶.

En 1984 se expidió el Decreto 1711¹⁷ con el objeto de reestructurar el intercambio obligatorio de información del registro con el catastro, así como de establecer los procedimientos y los mecanismos para agilizar y tecnificar la función registral y reorganizar administrativamente el registro de instrumentos públicos, con el fin de adecuarlo a la operación de las funciones catastrales.

Posteriormente, la Ley 44 de 1990¹⁸ creó el impuesto predial unificado (IPU) y determinó los criterios a tener en cuenta para fijarlo. Con esto último, se fusionaron varios gravámenes, entre ellos, la sobretasa de levantamiento catastral¹⁹, con lo cual se eliminó la renta de destinación específica para la financiación de las actividades de formación, actualización y conservación del catastro. Aspecto que explica, en parte, la falta de financiamiento del modelo actual de catastro y algunas de sus deficiencias.

En cuanto a los antecedentes de política, en la última década se han formulado políticas públicas para fortalecer el catastro, y en particular la interrelación del registro y el catastro (documento CONPES 3641²⁰); y la producción, intercambio, acceso y uso de información geográfica mediante la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE, CONPES 3585²¹).

La política de interrelación catastro-registro, ha buscado facilitar el intercambio, unificación, mantenimiento y acceso a la información, tanto catastral como registral, por parte de los actores del proceso. Para esto, se definieron acciones de tipo normativo, tecnológico y técnico que deben realizar las instituciones participantes al 2019, con el fin de adelantar la interrelación inicial de las bases de datos de catastro y registro (ICARE) para los predios existentes a nivel nacional, y la interrelación permanente (IPER) tanto para los predios interrelacionados como para los nuevos.

El resultado obtenido en la interrelación inicial es del 67% de los predios. No obstante, dicha interrelación corresponde a la consistencia de los datos entre las fuentes institucionales, pero no con la realidad en terreno (área y linderos), lo que dificulta la ejecución de políticas

¹⁵ Establece la obligatoriedad de actualización catastral en periodos de cinco años.

¹⁶ En lo operativo y técnico los procesos catastrales se rigen por las Resoluciones 070 de 2011 y 1008 de 2012 del IGAC.

¹⁷ Dicta normas sobre interrelación registro-catastro, y tecnifica y reorganiza el registro de instrumentos públicos.

¹⁸ Sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, entre otras disposiciones de carácter tributario.

¹⁹ Cobrada sobre el avalúo catastral del IGAC o el auto avalúo de cada propietario o poseedor de inmuebles.

²⁰ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3641.pdf>

²¹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3585.pdf>

relacionadas, entre otras, con formalización y restitución de tierras. Con respecto a la interrelación permanente, se ha avanzado en la definición del número predial nacional para unificar la información del IGAC y los catastros descentralizados, se implementó el Sistema Nacional Catastral en siete Direcciones Territoriales y dos Unidades Operativas Catastrales y se puso en marcha la Ventanilla Única de Registro (VUR); quedando pendiente la expedición de normativa para la unificación de definiciones y la expedición del certificado plano predial catastral como base de las transacciones inmobiliarias; y los desarrollos tecnológicos para la interoperabilidad de las plataformas de catastro y registro.

En relación con la política ICDE, el objetivo fue articular la producción, disponibilidad, acceso y uso de la información geográfica en las entidades del Estado, a través de acciones para fortalecer el marco normativo, la coordinación interinstitucional y la producción de información geográfica a 2010. Los logros de la política incluyen la consolidación del esquema institucional, con la respectiva articulación de fuentes de financiación, y avances en la creación de nodos ICDE en diez entidades; definición del Plan Estratégico Nacional de Producción, Acceso, Uso y Gestión de Información Geográfica; y definición de estándares para la producción, documentación, acceso y uso de información geográfica. Sin embargo, los estándares para la información catastral no han sido definidos, requiriéndose la adopción de un modelo de dominio de administración de tierras (ISO 19152) que contribuya a la conformación y operación del catastro como información a ser accedida por múltiples usuarios.

El hito normativo reciente de mayor relevancia para resolver la problemática catastral nacional, fue la expedición de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: *Todos por un nuevo país*. Esta ley, en su artículo 104, ordenó la implementación de un catastro con enfoque multipropósito que trascienda el enfoque fiscal actual y contemple las funciones económicas, sociales y ambientales de la propiedad, como prerrequisito para un adecuado ordenamiento del territorio. A través de dicho artículo, contempló igualmente, la creación de un Sistema Nacional de Gestión de Tierras a partir de la información del catastro multipropósito y del registro público de la propiedad y, adicionalmente, ordenó la adopción de estándares modernos en materia cartográfica y de información predial. Entre estos se incluyen instrumentos y procedimientos novedosos para alcanzar la plena coherencia entre el catastro y el registro, y avanzar en la formalización de la propiedad, tales como los levantamientos por barrido predial masivo, y la rectificación administrativa de área y linderos de bienes inmuebles a partir de acuerdo de voluntades de los propietarios (artículo 105).

2.2. Justificación

Como se deduce de la sección anterior, hasta 2015 la regulación del catastro estuvo contenida en normas de exclusivo propósito fiscal. A pesar de que, según las mismas, el catastro debe contener una correcta identificación física y jurídica de los inmuebles, y que

ambos sistemas –catastro y registro– deben interoperar; lo cierto es que la parte física y jurídica no han tenido una relevancia semejante por considerarse que estas no reportan beneficios económicos directos, como sí lo hace la dimensión económica gracias a los tributos.

El contexto señalado ha limitado el logro de los cometidos relativos a las dimensiones física y jurídica del catastro tales como la completa y exacta definición de linderos, de la vocación del suelo o la seguridad jurídica de la propiedad tanto pública (baldíos, bienes fiscales patrimoniales y bienes de uso público) como privada. Mientras tanto, ha existido un énfasis marcado en todo lo relacionado con los avalúos catastrales²², que son el insumo fundamental para el cobro de impuestos. No obstante, se evidencian importantes falencias en cuanto a la tasación de los avalúos catastrales ya que estos, en la actualidad, no reflejan la condición real de los inmuebles, ni tienen en cuenta la oferta de servicios ambientales o ecosistémicos que ofrece el territorio. En ese sentido, por ejemplo, no se desarrollan criterios de valoración de aporte a la conservación de la biodiversidad por parte de los predios.

Por su parte, si bien se han desplegado esfuerzos de interoperabilidad catastro-registro y de infraestructura tecnológica, como pasos hacia otorgar seguridad jurídica, modernizar y estandarizar la captura de información y hacerla accesible al público, estos no han sido suficientes para resolver la problemática estructural del catastro. Aunque el balance inicial del ejercicio de interrelación catastro-registro dio como resultado una coincidencia en el 67% de los predios, una confrontación de esta información con la realidad en terreno (área y linderos) vía ejercicios selectivos, muestra un amplio margen de inconsistencias que dificulta la ejecución de políticas de formalización y restitución de tierras (IGAC, 2016).

En 2011, la implementación de la política de tierras, particularmente en lo que a restitución y formalización se refiere, evidenció las falencias históricas del catastro actual ya que sus insumos, a la fecha, han limitado la celeridad y efectividad de estas labores.

Debido a esto, el documento sobre la reforma rural integral, que recoge lo acordado inicialmente en el marco de las negociaciones de paz con la insurgencia, concibe y reconoce el catastro como un instrumento de planificación e información: (i) para facilitar el desarrollo agrario integral, estimular la desconcentración de la propiedad rural, y regularizar con transparencia la propiedad; (ii) para precisar el aprovechamiento actual de cada predio, con

²² El artículo 6 de la Ley 242 de 1995 determinó que el valor de los avalúos catastrales debe ajustarse anualmente en un porcentaje determinado por el Gobierno nacional previo concepto del CONPES. Así las cosas, cada año se publica un documento CONPES que presenta el reajuste de avalúos catastrales para la vigencia respectiva. Adicionalmente, el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011 estableció que el IGAC debe renovar la metodología para que se estimen valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario, y no a través de valores parciales de terreno y construcción como se había realizado desde hace tres décadas.

el fin de actualizar el valor del suelo e inducir a través del impuesto predial un uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra; y (iii) para vincular la realidad de la tenencia de la tierra con el registro de los inmuebles, de tal forma que los derechos de propiedad sean efectivamente protegidos y reflejen la tenencia legítima de quien ocupa la tierra y la aprovecha.

La ausencia de estos atributos en el catastro actual, plantean la necesidad de intervenirlo a profundidad para convertirlo en un catastro moderno y con enfoque multipropósito. Más aún cuando el catastro con enfoque multipropósito es el instrumento que provee la información necesaria para la formulación y ejecución de otras políticas públicas, entre ellas, las relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, Anexo B). Para convertir el catastro en un sistema moderno y multipropósito, se requieren lineamientos de política en materia de institucionalidad, normatividad, estándares técnicos y procedimentales; así como metodologías distintas que permitan que los elementos físico, jurídico y económico del catastro sean desarrollados conforme a las mejores prácticas internacionales y provean la precisión técnica, la claridad jurídica y la eficiencia económica que hoy no existe.

3. MARCO CONCEPTUAL

Esta sección presenta tres elementos fundamentales para la comprensión de la política objeto de este documento: (i) la definición de catastro multipropósito; (ii) sus características y usos; y (iii) su relación con la gestión y administración de tierras.

El catastro multipropósito se define como un sistema de información de la tierra basado en el predio, el cual excede los fines fiscales o tributarios, propios del catastro tradicional, en dos aspectos: (i) brindar seguridad jurídica por medio de la inscripción o representación de los intereses sobre la tierra, relacionados con su ocupación, valor, uso y urbanización; y (ii) apoyar las decisiones de ordenamiento territorial y de planeación económica, social y ambiental, mediante la integración de información sobre derechos, restricciones y responsabilidades, en concordancia con el principio de independencia legal.

De acuerdo con la Federación Internacional de Agrimensores (FIG, 1995), los objetivos del catastro forman parte de los objetivos de los sistemas de gestión e información de tierras. Algunos de estos son: (i) mejorar la eficiencia en el uso de la tierra en consistencia con el crecimiento de la población; (ii) mejorar los incentivos para el desarrollo, como provisión de vivienda e infraestructura básica; (iii) mitigar la degradación ambiental, brindando información para promover el acceso equitativo y eficiente a los beneficios económicos de la tierra y sus servicios, asegurando su sostenibilidad; y (iv) apoyar los servicios del gobierno mediante la tributación.

Los usos del catastro multipropósito en Colombia se definen por las características del mismo, las cuales responden, entre otros, a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional

de Desarrollo 2014-2018, las declaraciones de catastro 2014 de la FIG, la Visión 2034 del Comité Intergubernamental de Topografía y Cartografía de Australia y Nueva Zelanda (ICSM, por sus siglas en inglés), y la ISO 19152:2012 sobre el modelo para los dominios de la administración del territorio (LADM). Para la formulación de la política objeto de este documento, se resalta la importancia de la norma ISO 19152:2012 LADM, ya que en esta se consignan los estándares internacionales que dicha política busca adoptar. Dicha adopción permitirá la integración e interoperabilidad del catastro con los demás sistemas de información de tierras, en el marco del principio de independencia legal.

En concordancia con los usos tradicionales del catastro, un sistema multipropósito incluye el avalúo de los predios identificados e individualizados, facilitando la administración fiscal equitativa de la tierra y la eficiencia en materia de liquidación y recaudo del impuesto predial en el país, entre otros tributos. Sin embargo, al también contener información completa y exacta sobre la situación legal y real de los predios, el catastro multipropósito anula la separación entre este sistema y el registro, eliminando los errores e inconsistencias sobre la identificación e individualización de predios y la titularidad de los mismos, e identificando las diferentes formas o relaciones de tenencia de la tierra²³.

Por otro lado, la integración e interoperabilidad del catastro con los demás sistemas de información de tierras, característica propia de un catastro multipropósito, permite conocer de forma completa la información de los predios en materia de: interesados, derechos, restricciones y responsabilidades, y unidades espaciales y administrativas. Además, dicha integración, de acuerdo al principio de independencia legal²⁴, permite que el catastro multipropósito, como mínimo, cruce la información jurídica de registro, las restricciones y responsabilidades ambientales, la delimitación de los bienes fiscales patrimoniales y de los bienes privados, la delimitación de resguardos indígenas y tierras de comunidades negras, áreas ocupadas y la tenencia informal del uso de la tierra, entre otros. De esta manera, el catastro multipropósito mejora la seguridad jurídica de los derechos de propiedad, facilita el

²³ Otros usos potenciales del catastro multipropósito son: (i) definir de un inventario de baldíos y de bienes fiscales patrimoniales del Estado; (ii) facilitar la restitución y formalización de la propiedad al clarificar y proteger los derechos de propiedad; (iii) ayudar a identificar y resolver conflictos de uso del suelo y de tenencia; (iv) facilitar el ordenamiento urbano, rural y ambiental del territorio; (v) identificar y definir zonas de producción minera; (vi) mapear áreas de formalización minera y degradación; (vii) identificar redes de infraestructura; (viii) mejorar la gestión predial y mejorar la programación presupuestal; (ix) delimitar fronteras, territorios indígenas y colectivos; (x) identificar la oferta social, judicial, entre otros.

²⁴ El principio de independencia legal es un desarrollo conceptual que constituye una buena práctica adoptada a nivel internacional que se adoptará también en el país Red Iberoamericana de Catastro, la Federación Internacional de Geómetras y está incorporado en la norma internacional ISO-19-152). Este principio permite compartir e integrar información de entidades legalmente independientes (por ejemplo, entre la Superintendencia de Notariado e IGAC). La responsabilidad de la producción y administración de los datos de la información geográfica es de las diferentes entidades u organizaciones facultadas por la ley para tal efecto.

funcionamiento de las sociedades y los mercados, y asegura el uso eficaz de información por parte del Estado y demás interesados.

Sobre el acceso del público a la información, el catastro multipropósito incluye la utilización de tecnologías y estándares y estándares –consignados en la ISO 19152:2012 LADM– para integrar la información de todas las entidades públicas, asociarla con información predial y ponerla a disposición del público, dando aplicación a los lineamientos de datos abiertos. Lo anterior fortalece el papel de la ciudadanía en el marco de la gobernanza.

De esta manera, el catastro multipropósito supera el enfoque fiscal tradicional, constituyéndose en un instrumento de gran utilidad para la gestión pública, la toma de decisiones gubernamentales, la formulación y la evaluación de políticas públicas. Así mismo, por incluir la información sobre la realidad del uso del suelo, el catastro multipropósito evidencia el estado del ordenamiento territorial, facilitando al gobierno los elementos necesarios para la gestión en esta materia.

En cuanto a la gestión y administración de tierras, el catastro multipropósito se constituye en un elemento clave. Esto, porque la gestión de tierras abarca todas las actividades relacionadas con el manejo de este recurso en sus dimensiones económica, social y ambiental. Es el caso de la valoración de la propiedad, la minería, la gestión de servicios públicos, entre otros. Esto incluye los procesos de registro y disseminación de información sobre la propiedad, su valor y el uso de la tierra (UN-ECE, 1996); con lo cual contempla los procesos de determinación, registro, y difusión de información sobre la relación entre las personas y la tierra en términos de derechos, restricciones y responsabilidades (ISO, 19152:2012 LADM).

En este contexto, el Sistema de Administración de Tierras (SAT) es la infraestructura base para la implementación de políticas sobre la tierra y su administración. El SAT incluye acuerdos institucionales, datos, procesos, estándares, sistemas de administración requeridos para apoyar la distribución de la tierra, la dinamización de los mercados de tierra, la tasación de la tierra, entre otros (Williamson *et al.*, 2009). Es por esto que el catastro multipropósito, junto con el registro, como sistemas de información de tierras, son el nodo principal del SAT (Stuedler y Rajabifard, 2012).

El catastro, el registro y los demás sistemas de información de tierras que hagan parte del SAT, se articulan entre sí a través de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE), la cual facilita la acción armónica de las entidades u organismos estatales que desarrollan políticas relacionadas con la tierra y administran sus sistemas de información. De igual forma, facilita el acceso de todas las personas interesadas, públicas y privadas, a la información de tierras.

En este sentido, entendiendo el catastro multipropósito como un sistema de información para la gestión y administración de tierras, que adopta elementos tecnológicos para la

integración y divulgación de la información, este se consolida como un elemento esencial para la gobernanza de la tierra y la habilitación espacial de la sociedad colombiana.

4. DIAGNÓSTICO

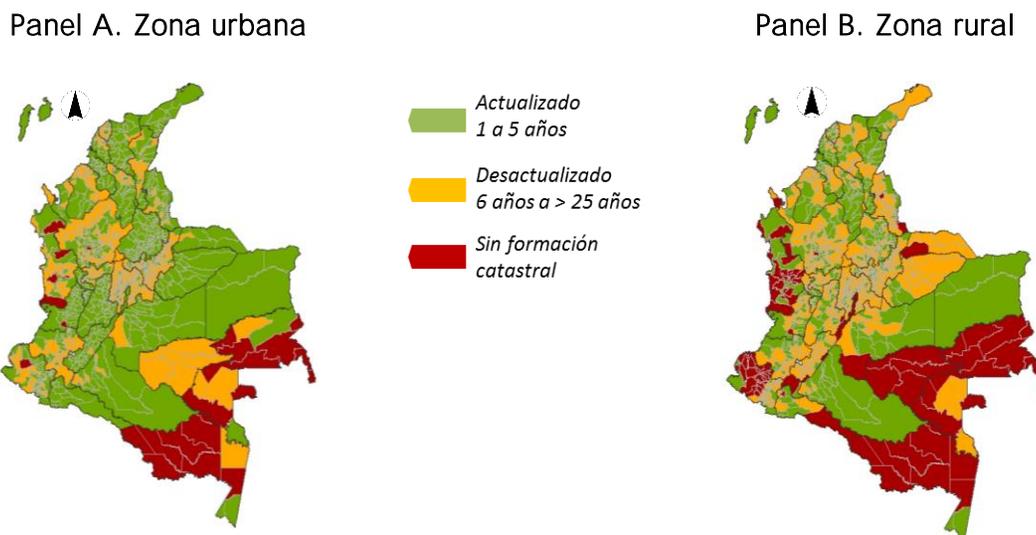
El catastro colombiano es incompleto y está desactualizado. En la actualidad, el 28% de la superficie del territorio colombiano no tiene formación catastral (60 municipios y 20 áreas no municipalizadas), y el 63,9% del territorio ya formado tiene catastros desactualizados (722 municipios²⁵). Así mismo, de un total de 187 municipios afectados por alta incidencia de conflicto armado, el 16,5% no tiene formación catastral²⁶ y el 62,5% cuenta con catastros desactualizados; lo que indica que, un 79% de los municipios históricamente más afectados por el conflicto armado son, a su vez, municipios sin información catastral básica precisa. A lo anterior, se suma una cartografía nacional desactualizada y que, en un 59% del territorio no tiene la escala ni la representación suficiente para el levantamiento catastral y demás usos de política (IGAC, 2015).

Las zonas rurales del país presentan el problema más latente: 26,3 millones de hectáreas (*i.e.* 23,2% del total de áreas rurales) no han sido formadas (IGAC, 2016). En el área urbana, sin embargo, de un total de 414.100 hectáreas, solo cerca de 188 hectáreas se encuentran sin formar (DNP, 2014). 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; regiones que albergan el 81% de los resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras y áreas de protección ambiental del país (Mapa 1).

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

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

Mapa 1. Estado de actualización y formación catastral por zona



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

El nivel de actualización catastral del país (29% de los municipios) es extremadamente bajo: tan solo 320 de un total de 1.101 municipios y San Andrés cuentan con catastros al día. Lo anterior contrasta con las disposiciones normativas, ya que de acuerdo con la Ley 223 de 1995²⁷, las actualizaciones deben realizarse al menos cada cinco años. En consecuencia, todo municipio con vigencia catastral anterior a 2011 se encuentra desactualizado.

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

La desactualización y falta de formación del catastro actual se explica, en parte, por su enfoque fiscal, que limita su uso como principal instrumento de planificación territorial, ya que no está en condiciones de proveer la base de información que demandan las políticas actuales. Esta limitación se expresa en que la descripción y medición de los predios no han sido concebidas para brindar certeza jurídica a la propiedad, lo que conlleva a discrepancias entre la información del registro de propiedad y la del catastro. La prevalencia de descripciones informales en el registro es una fuente potencial de conflicto de linderos, y el catastro no está en condiciones de respaldar suficientemente a la justicia en los pleitos.

²⁷ Por la cual se expiden normas de racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.

Es precisamente esto lo que esta política busca resolver, ampliando el enfoque del catastro a uno multipropósito y desarrollando las acciones para su exitosa adopción e implementación. Al ejecutar dichas acciones, se resolverán los problemas estructurales que aquejan al catastro actual, los cuales son descritos en esta sección desde cuatro dimensiones básicas: (i) económica; (ii) física; (iii) jurídica; e (iv) institucional.

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

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

Tabla 1. Comparación entre avalúos comerciales y catastrales en zona urbana y rural, seis predios

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

Fuente: DNP con información del IGAC, 2015.

Nota: Se utilizan ejemplos puntuales debido a la falta de información.

Estudios complementarios sobre el tema reafirman las altas dispersiones existentes entre el avalúo comercial y el catastral. Econometría (2013), por ejemplo, analizó las bases catastrales y las de registro de propiedad para Bogotá, Medellín y Cartagena. Encontró que la mediana de los precios de las transacciones comerciales es muy superior a la del avalúo catastral, siendo Medellín la ciudad en donde esta diferencia es menor (Tabla 2).

Tabla 2. Precios y avalúos por m² según tipo de inmueble, 2012
 Precio y avalúo^(a) en millones de pesos/m²

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

Fuente: SNR, IGAC, y cálculos de Econometría S.A., 2013.

Nota: ^(a) Los precios y avalúos corresponden a medianas. ^(b)A/P: Avalúo/precio.

Las diferencias entre el avalúo comercial y el catastral suponen un rezago en los ingresos por concepto de impuesto predial. Para ilustrar la magnitud de dicho rezago, basta con contrastar la participación del ingreso predial de Bogotá con la del resto de municipios del país cuyo catastro es administrado por el IGAC. En 2014, el ingreso predial de Bogotá representó el 38% del total de los ingresos por predial del país, su nivel fue ligeramente superior al de 975 municipios (en 2.965 millones de pesos), donde el catastro es operado por el IGAC.

Mientras el ingreso predial promedio por predio para Bogotá fue 857.299 pesos, y para los cuatro catastros descentralizados fue 558.238 pesos, para las 975 entidades con catastros formados, administrados por el IGAC, la misma cifra apenas alcanzó 200.543 pesos. De igual forma, el recaudo predial per cápita para Bogotá en el año 2014, fue 262.849 pesos, mientras que, para aquellos municipios administrados por el IGAC, solo alcanzó los 65.608 pesos, es decir, Bogotá triplica el recaudo predial per cápita de los municipios restantes del país²⁸ (Tabla 3).

Tabla 3. Recaudo impuesto predial por autoridad catastral, 2014

Entidad catastral	Municipios	Número de predios	Recaudo predial 2014 ^(a)	%	Predial promedio /predio ^(b)	Población	Predial per cápita
Cali	1	664.883	330.951	6	497.758	2.344.703	141.148
Antioquia	124	1.328.791	360.206	7	271.078	3.936.946	91.494
Medellín	1	912.752	553.874	11	606.818	2.441.123	226.893
Bogotá	1	2.384.390	2.044.135	38	857.299	7.776.845	262.849
Subtotal descentralizados	127	5.290.816	3.289.166	62	558.238	16.499.617	180.596
IGAC	975	10.178.194	2.041.170	38	200.543	31.111.656	65.608
Total	1.102	15.469.010	5.330.336	100	344.582	47.611.273	111.955^(a)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP, a partir del FUT (2014).

²⁸ Las tendencias mostradas se explican porque en Bogotá el valor de las actualizaciones catastrales se acerca más al valor comercial.

Nota: ^(a) Millones de pesos. ^(b) Pesos. ^(a) Promedio.

El hecho que los avalúos catastrales no reflejen las características físicas y económicas de los inmuebles debe entenderse como consecuencia de la descentralización y de tres aspectos principales: (i) poca disponibilidad de información del mercado inmobiliario; (ii) debilidades metodológicas y procedimentales; y (iii) limitaciones normativas.

La importancia de contar con información del mercado inmobiliario, que además sea confiable, radica en que el avalúo catastral se determina a partir de investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. Este valor se obtiene extrapolando los resultados obtenidos con la aplicación de métodos de valoración puntual, tales como comparación de precios de mercado, capitalización de rentas o ingresos y valor residual, entre otros. El principal problema radica en que, en algunos casos por falta de acceso y confiabilidad de la información, sobre todo en el área rural, se acude a las encuestas, sin el debido rigor técnico, impactando la precisión de los avalúos estimados.

Parte de las dificultades de disponibilidad obedecen a que la herramienta existente de levantamiento de información de mercado inmobiliario (Observatorio del Suelo y Mercado Inmobiliario, OSMI), implementado por el IGAC desde el 2007, presenta varias limitaciones²⁹. Por otra parte, la falta de confiabilidad de los datos disponibles se debe, entre otras razones, a que no se formalizan documentos jurídicos con los valores comerciales reales de la transacción, sino con los valores catastrales, los cuales son particularmente bajos en zonas rurales, debido al amplio grado de desactualización. Lo anterior se da porque el avalúo catastral es el menor valor permitido legalmente en la escritura (artículo 57, Ley 683 de 2003³⁰); situación que se asocia con una menor tributación (ej. predial unificado, renta, registro).

En cuanto al segundo aspecto, para determinar los avalúos catastrales se utiliza una metodología masiva a partir de estimaciones de: (i) el valor del terreno, mediante Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas (ZHG); y (ii) el valor de las edificaciones, mediante tablas de valor según su tipología³¹. Estas estimaciones se realizan de manera independiente y la liquidación final se determina con fundamento en los valores unitarios fijados para la ZHG, el precio unitario del tipo de edificación y las correspondientes áreas de terreno y edificaciones.

Esta metodología de valoración masiva considera aspectos técnicamente válidos, pero evidencia algunas debilidades en cuanto a su aplicación y actualización. Con respecto a su aplicación, la metodología no es flexible en la incorporación de aspectos diferenciadores

²⁹ Algunas limitaciones de la herramienta son: (i) datos insuficientes; (ii) ausencia de datos relevantes, tales como transacciones efectivas, estudios de suelos, costos de producción, entre otras; y (iii) no guarda la trazabilidad del proceso de depuración y análisis estadístico, que conduzca a mejorar la calidad de la información.

³⁰ Que modifica el artículo 90 del Estatuto tributario.

³¹ Para el catastro distrital, los valores unitarios de construcción se estiman mediante modelos econométricos.

según la zona del país, ya que no existe un estudio detallado de los determinantes del mercado inmobiliario por región. Esto impide diferenciar la valuación en zonas rurales, perimetrales (rurales con comportamiento urbano y urbanas con comportamiento rural), y zonas especiales (suelos de valor ambiental como ecosistemas de interés estratégico como páramos, humedales, bosques y Sistema Nacional de Áreas Protegidas). Aspecto en el que también se evidencian falencias metodológicas que impactan el nivel de confiabilidad. Tal es el caso del método residual, cuya aplicación, si bien es confiable a nivel individual, a nivel masivo requiere de una elaboración compleja a partir de modelos econométricos para la estimación de valores de edificaciones a nivel nacional, a fin de garantizar su robustez y significancia estadística.

Adicionalmente, no existe una metodología especializada para la valoración de predios conservados ambientalmente, lo que desincentiva la protección o conservación de zonas estratégicas. Por ejemplo, en ecosistemas estratégicos, como los complejos de páramos, existen 46.700 hectáreas degradadas producto de la expansión de la frontera agropecuaria (papa y ganadería). Esto ocurre porque actualmente es más rentable desarrollar una actividad productiva que conservar terrenos que no tienen ningún valor económico transable, y porque además los predios son titulados en la medida que se demuestra que se está desarrollando una actividad productiva en ellos (Ley 160 de 1994). Lo anterior, es una de las causas que ha generado pérdida de biodiversidad y altas tasas de deforestación en el país, lo que ha reducido la oferta de bienes y servicios ecosistémicos al configurarse escenarios en que las acciones de preservación no generan beneficios para los poseedores de los predios.

La no existencia de una metodología para la valoración de predios conservados ambientalmente, junto con la desactualización catastral, también ha dificultado la gestión de recursos para el sector ambiental. Lo anterior, porque la principal financiación de dicho sector es el cobro de la sobretasa ambiental del impuesto predial. Por consiguiente, la desactualización catastral y el no prestar especial consideración al avalúo de áreas naturales conservadas representan los principales inconvenientes para mejorar la gestión de recursos del sector.

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

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

Con respecto al tope máximo de reajuste anual de los avalúos, cuando no hay actualización catastral, este lineamiento no permite reflejar la dinámica del mercado inmobiliario. Para predios urbanos, la Ley 242 de 1995³² determina como tope máximo de reajuste la meta de inflación del país y no el Índice de Valoración Predial (IVP), el cual mide la variación en el valor de los inmuebles con destino económico habitacional³³. Para predios rurales, dedicados a actividades agropecuarias, la Ley 101 de 1993³⁴ establece como referencia el menor indicador entre el Índice de Precios al Productor para el Sector Agropecuario (IPPA) y la meta de inflación. Lo anterior no aplica para aquellos predios que han sido formados o actualizados, ni para predios de los catastros descentralizados que decidan calcular un IVP diferencial (Ley 1607 de 2012), como es el caso de Bogotá y Cali.

Para ilustrar lo inconveniente que ha resultado la aplicación de dichas normas, basta considerar que, en los últimos 10 años, la brecha entre los reajustes del avalúo catastral y el IVP alcanza 36,8 puntos porcentuales. Lo anterior significa que un predio que en el año 2005 tenía un avalúo catastral de 100 millones, a 2016 debiera haber incrementado este valor, según el IVP, en 82,8 millones. Sin embargo, dicho avalúo se incrementó solamente en 46 millones con la aplicación del reajuste por meta de inflación (Gráfico 1).

Por su parte, la Ley 1450 de 2011³⁵ establece que el avalúo catastral fijado para los procesos de formación y actualización catastral no podrá ser inferior al 60% de su valor comercial. Aunque esta condición es válida en el sentido de restringir diferencias entre el avalúo catastral y el valor comercial de los inmuebles, es necesario seguir avanzando en establecer un límite inferior que permita cerrar la brecha entre ambos avalúos.

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

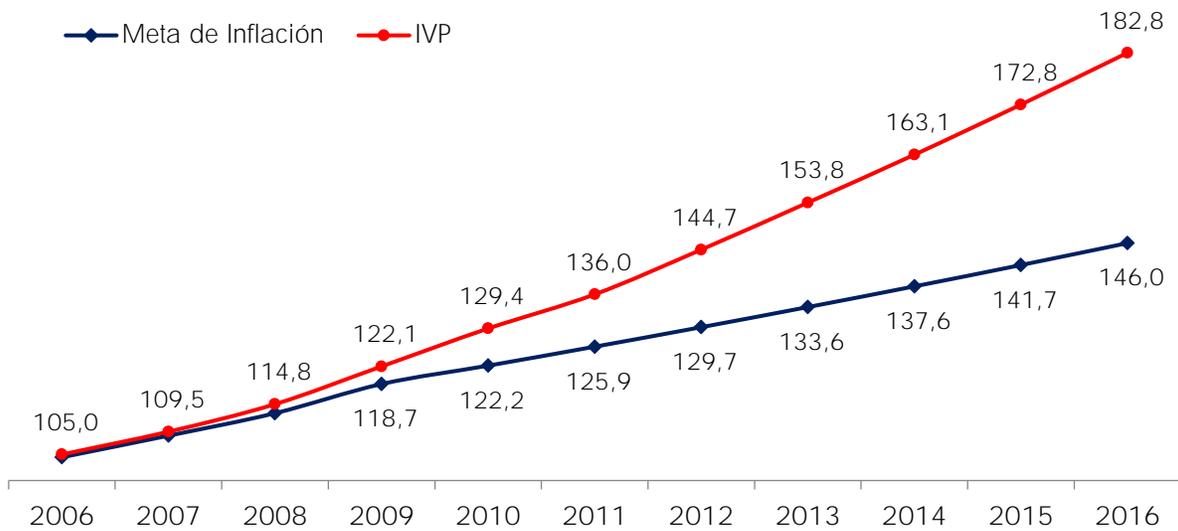
³² Por la cual se modifican las normas sobre crecimiento del IPC como factor de ajuste de valores catastrales.

³³ El IVP es el promedio de las variaciones de los valores comerciales reportados en una muestra de predios visitados. Para Bogotá y Cali se calcula el Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural (IVIUR).

³⁴ Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

³⁵ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos*.

Gráfico 1. Brecha de ajustes al avalúo catastral según meta de inflación e IVP
Índice base 100 = 2005



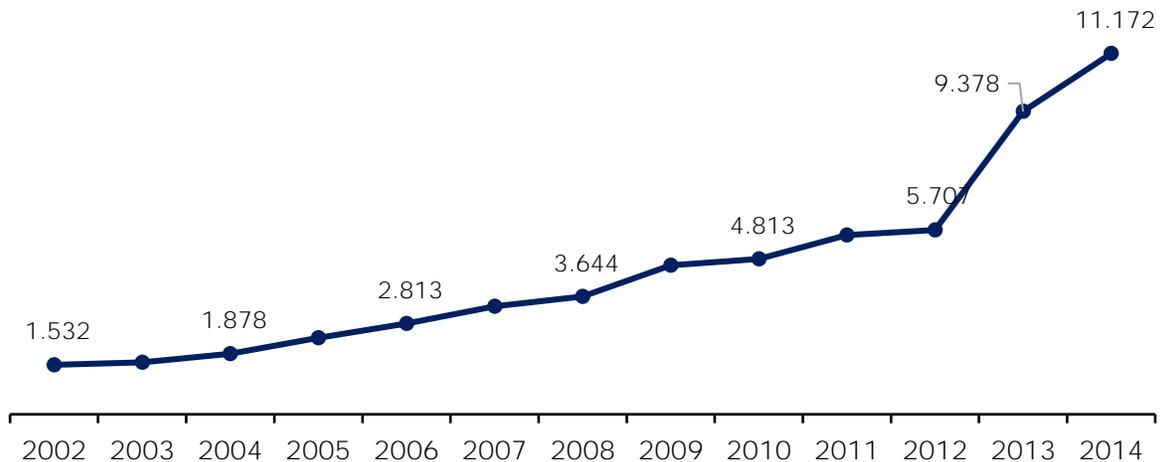
Fuente: DNP, 2016.

Las dificultades descritas referidas a la poca disponibilidad de información, debilidades metodológicas y limitaciones normativas, hacen que los avalúos catastrales no reflejen la real condición física y económica de los predios, hecho evidenciado en la gran diferencia entre los avalúos catastrales y los comerciales. Esto limita la capacidad de recaudo de los municipios a través del IPU³⁶ e impide capturar en su verdadera dimensión la dinámica del mercado inmobiliario en las valoraciones prediales.

Un ejemplo de las bondades de la actualización catastral es la experiencia reciente del municipio de Tenjo. Con posterioridad a la actualización catastral, realizada en 2013, este municipio experimentó un incremento del avalúo catastral (base gravable) de 199%. Esto causó un aumento de 64% en el recaudo de impuesto predial en el primer año, al pasar de 5.707 millones en 2012 a 9.378 millones en 2013; y un incremento adicional de 19%, en el segundo año, al alcanzar 11.172 millones en 2014 (Gráfico 2).

³⁶ Entre otros instrumentos de financiación del suelo, tales como, participación en plusvalía, contribuciones de valorización, reparto equitativo de cargas y beneficios.

Gráfico 2. Histórico del recaudo de IPU en el municipio de Tenjo
Millones de pesos



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

4.2. Dimensión física: imprecisa representación geográfica de los predios

El uso limitado que se le ha dado al catastro ha contribuido a la falta de exactitud en la representación física de los predios. En particular, este problema está relacionado con tres de los principales insumos técnicos para la intervención en terreno: la cartografía básica con fines catastrales, los estándares para el levantamiento de información física catastral, y personal técnico con la calificación mínima requerida.

4.2.1. Limitaciones de la cartografía básica con fines catastrales

Los productos cartográficos para usos catastrales deben responder a todas las necesidades de las instancias del nivel nacional y territorial (públicas y privadas); apoyar la identificación preliminar de los predios como la unidad básica del catastro, y su posterior representación.

La cartografía básica colombiana no está actualizada. Aunque existe un cubrimiento cartográfico completo del país, este no cumple con los requisitos técnicos de escala y resolución como insumos del catastro y para los usos de política pública. La cartografía actual más completa para todo el país tiene escalas entre 1:500.000 y 1:100.000, pero es necesario contar con escalas de al menos entre 1:10.000 y 1:25.000 en las zonas rurales y de, como mínimo, 1:2.000 en las zonas urbanas. Estas escalas representan el estándar técnico mínimo, internacionalmente recomendable, para los procesos catastrales multipropósito en terreno.

Si bien el país cuenta con alguna cartografía en esta escala, levantada de manera dispersa y en respuesta a requerimientos puntuales de diversas instituciones, la misma se encuentra ampliamente desactualizada. De acuerdo con el IGAC, se tiene cartografía 1:25.000 para un 52% de las zonas rurales, pero con niveles diferentes de desactualización. Lo mismo sucede en las zonas urbanas, para las cuales sólo en un 29% se cuenta con cartografía 1:2.000, también desactualizada (IGAC, 2015).

Por tal motivo existe una atomización de la producción cartográfica del país, la cual resulta en parte de la limitada capacidad de respuesta del IGAC frente a las demandas de producción cartográfica tanto pública como privada, así como por la falta de planes integrales de corto, mediano y largo plazo. En consecuencia, diferentes entidades del nivel nacional y territorial, públicas y privadas, contratan el levantamiento cartográfico que necesitan para su propio consumo y diversas finalidades, al margen de la autoridad cartográfica. Este accionar ha llevado a que exista multiplicidad de insumos cartográficos, y una abundante duplicidad de esfuerzos y recursos.

De manera aproximada, con la fragmentaria información disponible, solo en entidades públicas se estimaron asignaciones anuales por 90.104 millones de pesos entre 2012 y 2015 (DNP, 2016) para levantar cartografía, valor equivalente al costo total de actualización del país en la escala y representación requerida. Esta situación podría optimizarse con una mayor capacidad de respuesta, articulación y regulación centralizada de los estándares y asignación de recursos para actividades cartográficas.

Adicionalmente, la cartografía básica del país presenta otras limitaciones relacionadas con: (i) la no definición total de deslindes, lo que limita la correcta delimitación entre algunas entidades territoriales; (ii) la insuficiente red geodésica frente a la exactitud requerida; y (iii) la desactualización que presenta la toponimia, que no facilita la ubicación en terreno. Por otro lado, la cartografía temática, incluyendo la ambiental, no sigue estándares que permitan homologarla con la cartografía básica para la toma de decisiones, impidiendo la interoperabilidad entre los sistemas de información. Estas problemáticas se constituyen en una barrera para la actualización y formación del catastro, y para los procesos de ordenamiento, planificación y gestión ambiental y territorial en general.

4.2.2. Ausencia de estándares en los levantamientos catastrales

Las inconsistencias entre la información consignada en el catastro y la que se encuentra en el terreno, en particular en los aspectos físicos, se explican, en parte, por la falta de aplicación de estándares técnicos mínimos, particularmente relacionados con la exactitud posicional de los predios. De lo anterior se desprende que, al utilizar diferentes metodologías que no están alineadas bajo un estándar definido, no hay certeza sobre la precisión de la representación física del territorio.

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

Así, por ejemplo, Colombia no utiliza prácticas de levantamiento predial catastral de última generación basadas en estándares, a través de procesos como el denominado barrido predial masivo³⁷. Este último, permite la materialización de fuertes economías de escala en el levantamiento masivo de información en campo (predio a predio), al integrar secuencialmente los procesos de barrido catastral con los procesos de registro jurídico y formalización de la propiedad. En esa medida permite lograr eficiencias operativas que se traducen en mayor impacto, menor costo, amplia difusión y, lo más importante, disminución y resolución de los conflictos de tenencia y uso del suelo que, en conjunto, derivan en una alta legitimación de los procesos catastrales y de registro público predial por parte de las comunidades y las mismas autoridades locales.

La experiencia internacional en el uso de metodologías de barrido predial masivo, particularmente su aplicación en los países de Europa del este –en los procesos de reconstrucción posconflicto–, indica que un 80% de los conflictos de tenencia y problemas de inseguridad jurídica existentes pueden resolverse *in situ*, en el predio, al hacer uso de estos procedimientos; mientras que, solo el 20% restante, debido a su mayor complejidad suele requerir elevarse a instancias judiciales (Banco Mundial, 2016). Esto, claro está, requiere de una adecuada coordinación y concurrencia de un número de actores e instituciones en campo, tales como los organismos de registro público de la propiedad, la autoridad catastral, las instituciones encargadas del ordenamiento social de la propiedad rural, y las instancias de conciliación y resolución de conflictos.

4.2.3. Escasez de recurso profesional calificado

Colombia no cuenta con un registro de profesionales certificados que puedan realizar actividades catastrales, a pesar de que actualmente es posible identificar varios perfiles profesionales que, complementados, podrían realizar los procesos catastrales. Entre estos se encuentran las personas formadas en áreas especializadas como sistemas de información geográfica, teledetección, sistemas geodésicos, valoración catastral, geomática, planeación y ordenamiento territorial, y administración de información geoespacial; y profesionales

³⁷ En Colombia, recientemente el Programa de formalización de la propiedad rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural comenzó a implementar la metodología en cuestión. Aunque es aplicada de manera muy focalizada en zonas de intervención priorizada, a muy baja escala, en las denominadas Zonas de Formalización Masiva (ZFM).

como ingenieros catastrales y geodestas, ingenieros topográficos, ingenieros forestales, ingenieros geógrafos, ingenieros ambientales, agrólogos, geógrafos y arquitectos.

A pesar de lo anterior, actualmente no se puede certificar qué personas están en capacidad de realizar actividades de formación, actualización y conservación catastral multipropósito. Por ende, la existencia de un registro es crucial para la apertura de la operación catastral bajo el esquema que propone este documento (Estrategia 4, línea de acción 4.1), en el que las labores catastrales estarán a cargo de terceros, de las entidades territoriales a través de la delegación de competencias, o de los catastros descentralizados. En ese contexto, resulta primordial garantizar que estos actores sean idóneos, estén altamente capacitados y cumplan con los requerimientos mínimos para llevar a cabo las labores catastrales.

4.3. Dimensión jurídica: baja interrelación de la información catastro-registro y ausencia de un marco jurídico integral

Para contar con un catastro con enfoque multipropósito se necesita de la articulación y coordinación de las diferentes entidades que producen y administran información de tierras. Sin embargo, entre todas las entidades que deben articularse para tal fin, se resalta la estrecha relación que debe existir entre las autoridades catastrales y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), ya que esta última es la responsable de dar publicidad a los derechos registrales sobre las propiedades, cuya identificación física corresponde al catastro. Una adecuada articulación entre estas entidades es condición necesaria para otorgar seguridad jurídica y certeza en el objeto de la propiedad, que es una de las principales finalidades de la nueva política catastral con enfoque multipropósito.

Desde el componente jurídico se identifican dos problemáticas que contribuyen al atraso catastral del país: (i) la inadecuada interrelación entre catastro y registro que implica inseguridad jurídica, dado que las diferentes fuentes institucionales de información no le otorgan al propietario confianza y certeza frente al objeto de su propiedad; y (ii) la ausencia de una norma unificadora, integradora y moderna en materia catastral y registral.

4.3.1. Débil interrelación catastro-registro

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

Ahora bien, al cruzar un mayor número de variables como nomenclatura, nombre e identificación del propietario, entre otras, los porcentajes de interrelación tienden a disminuir. Si adicionalmente se compara la información de área y linderos de los predios rurales del país, algunas estimaciones indican que difícilmente se encontraría coincidencia en más del 2% de los predios. Ante la carencia de información a nivel nacional, no es posible dar un porcentaje preciso de predios con interrelación total de variables incluyendo área y linderos, pero la dimensión del problema ha podido aproximarse a partir de evidencia de ejercicios puntuales³⁸.

Las diferencias actuales entre la información contenida en el catastro y el registro sobre un mismo inmueble, ocurren porque los dos sistemas se alimentan de procedimientos jurídicos diferentes que no guardan ninguna relación entre sí, y que no se validan ni contrastan mutuamente. De una parte, la información del registro público de la propiedad, que es el que tiene validez superior, se nutre de escrituras públicas, de actos administrativos o de sentencias de constitución, extinción, o modificación de un derecho de propiedad inmueble³⁹. Por otra parte, la información del catastro tiene origen en lo observado y levantado en las visitas a terreno realizadas por las autoridades catastrales, en el marco de los procesos de formación, actualización o conservación catastral.

La descripción de área y linderos de los predios que hacen parte del registro, se levanta de forma imprecisa y subjetiva, tomando como referencia aspectos físicos que pueden cambiar o dejar de existir en el tiempo. Lo anterior se debe a que actualmente, la precisión técnica en la determinación de los linderos georreferenciados, atados a coordenadas sobre una red geodésica, no es una exigencia legal de carácter obligatorio.

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

³⁸ El proyecto ICARE (2012) en Tabio, Cundinamarca (a 1 hora de Bogotá, con una dinámica inmobiliaria importante, y zonas rurales con buenas vías de acceso y servicios públicos), examinó 4.825 predios rurales de la base catastral municipal, actualizada en 2011, y la cruzó con el registro de propiedad. De estos predios, solo se pudo realizar comparación de cabida y linderos en 2.662 casos, 65,9%. De estos, apenas 1,65% de los predios rurales encontraron plena coincidencia, cifra que representa el 1,09% de los inmuebles interrelacionados y 0,9% del total de predios reportados en el catastro.

³⁹ Los actos, documentos y títulos sujetos a registro están definidos en la Ley 1579 de 2012, Estatuto Registral y de Instrumentos Públicos.

En el Subsidio Integral de Reforma Agraria, por ejemplo, un total de 1.380 predios a adquirir superaron los requisitos mínimos exigidos en la primera fase⁴⁰, pero de ellos 1.261 (91,4%) evidenciaron dificultades técnicas al cotejar la información de catastro y registro por diferencias de área. Esta situación obligó a supeditar la entrega del subsidio a la aclaración y rectificación de dicha información, haciendo más lento el proceso y, en muchos casos, impidiendo el desembolso de los recursos (Incoder, 2014).

La información catastral disponible no recoge los diferentes tipos de ocupación asociados a la tierra, y tampoco permite a la nación contar con un inventario completo y actualizado de los bienes baldíos y otros cuya titular es la nación. La Ley 14 de 1983, en los artículos 3 y 19, sólo exige que los poseedores reporten el valor de sus mejoras para efectos de la liquidación del impuesto predial, mientras que, para el caso de los propietarios sí se exige la identificación física de los predios.

La inexistencia del inventario de baldíos y de las relaciones de ocupación que se dan sobre ellos, ocurre debido a que los recursos y esfuerzos desplegados por la institucionalidad, se han concentrado en el énfasis fiscal del catastro, de forma que al no tener una relación directa con el pago de impuestos y no estar en sintonía con los fines fiscales, la Ley 14 de 1983 no ordena el levantamiento de baldíos y ocupaciones. Esto ha traído como consecuencia una inadecuada administración de las tierras de la nación, y un desconocimiento de cuál es su patrimonio y qué puede hacerse con él.

Se concluye que las inconsistencias de información entre el catastro y el registro de la propiedad no contribuyen a otorgar seguridad jurídica sobre las relaciones de propiedad y ocupación lo que, a su vez, limita las acciones de política pública encaminadas a la gestión del suelo, la planeación y el ordenamiento del territorio.

4.3.2. Ausencia de un marco normativo unificador, integrador y moderno

Ligado a lo anterior, desde la perspectiva jurídica, una de las grandes problemáticas que contribuye al atraso catastral del país, es la ausencia de una norma unificadora e integral en materia de catastro y registro. Norma que además debe estar acorde con estándares internacionales y anticipar las nuevas realidades y retos que enfrentará el país en el posconflicto.

En la actualidad, existen diversas normas específicas tanto para catastro como para registro (en el Anexo C se presenta una compilación de la normativa existente en torno al catastro y el registro). Por ejemplo, en el caso del catastro, las normas vigentes son la Ley 14 de 1983 y el Decreto 3496 de 1983 que la reglamenta. Esta normatividad es antigua pues no tiene en cuenta los nuevos desarrollos, en particular el enfoque multipropósito y el uso de

⁴⁰ En 2011 el programa se dio en tres fases: (i) acopio de información y análisis de requisitos mínimos; (ii) visita predial y estudio técnico de las condiciones del predio; y (iii) asignación y desembolso del subsidio.

las nuevas tecnologías de información y las comunicaciones que incrementan la eficiencia y la oportunidad de los procesos de formación, actualización y conservación catastral. No obstante, existen desarrollos técnicos y metodológicos para la producción de información catastral en normas como la Ley 223 de 1995, la cual define los períodos máximos para adelantar procesos de actualización catastral bajo un enfoque predominantemente fiscal y, la Resolución 070 de 2011 del IGAC⁴¹ que reglamenta los procesos del IGAC para la formación, actualización y conservación catastral.

Por su parte, en el tema registral, existe también diversa normativa, pero esta es más actualizada que la catastral y además existe un Estatuto de Registro y de Instrumentos Públicos, adoptado con la Ley 1579 de 2012⁴², que integra la normativa en esta materia. No obstante lo anterior, y pese a la reciente expedición del Decreto 2367 de 2015, que crea al Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural como máximo órgano colegiado para la formulación de lineamientos generales de política, coordinación y articulación de acciones en materia de ordenamiento del suelo rural, las normas en materia catastral no abordan las necesidades actuales de articulación catastro-registro. Tampoco incorporan la aproximación multipropósito que sustenta los catastros modernos. Así mismo, existen necesidades de armonización de la normatividad vigente, teniendo en cuenta la nueva institucionalidad para la paz y en general, las recientes reformas a la estructura del Estado.

Adicionalmente, al carecer de integralidad –y también debido a los altos niveles de desactualización y baja formación–, múltiples normas con disposiciones en materia de catastro⁴³ han tendido a definir lineamientos inconsistentes con los propósitos de una política moderna, que terminan limitando técnicamente la valoración catastral de los predios. En conjunto, la aplicación de lineamientos normativos dispersos y con propósitos carentes de integralidad y consistencia no permite reflejar plenamente la dinámica del mercado inmobiliario y contribuye a ampliar las brechas entre el avalúo catastral y el valor comercial de los inmuebles, con su correspondiente incidencia en las finanzas territoriales dada la dinámica sub-óptima del predial municipal, como fue explicado en la sección 4.1.

De igual forma, el marco legal actual es débil en cuanto a definir fuentes permanentes, distintas a las asignaciones del Presupuesto General de la Nación, para financiar año a año la gestión catastral del país. Lo anterior, porque no dispone de mecanismos de autofinanciamiento, ni habilita o promueve esquemas de tercerización y competencia que permitan, de acuerdo con parámetros modernos de operación exitosos en otros contextos,

⁴¹ Reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral.

⁴² Por la cual se expide el Estatuto de Registro y de Instrumentos Públicos.

⁴³ Tales como la Ley 14 de 1983, la Ley 242 de 1995, la Ley 101 de 1993, la Ley 1450 de 2011, o la Ley 1607 de 2012.

vincular la participación privada en el financiamiento y la operación de actividades de formación, actualización y conservación catastral, nacional y territorial, mejorando la eficiencia (mayor cubrimiento a menor costo) y la eficacia (cobertura total con la oportunidad y calidad requerida) del catastro. Problemática que será profundizada más adelante.

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

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

Se han identificado arreglos institucionales y funcionales que limitan la gestión catastral y de información sobre tierras en el país. En esta subsección se describen: (i) las falencias de la estructura del modelo institucional actual del IGAC; y (ii) la existencia de duplicidad de esfuerzos y bajo acceso a la información de tierras y propiedad.

4.4.1. Inadecuada adscripción administrativa y concentración de funciones

El IGAC, como responsable del catastro del país, es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al DANE⁴⁴, entidad cabeza del sector administrativo de estadísticas. El catastro con enfoque multipropósito que será implementado, al tener múltiples usos y posibles aplicaciones en diversos sectores, requiere una adscripción acorde a estos nuevos usos para la formulación de la política pública. El sector administrativo de estadísticas, al no tener responsabilidades directas en la formulación y ejecución de las políticas públicas a las que el catastro sirve, no tiene incentivos para la actualización, fortalecimiento y mejor gestión de la política catastral.

En el caso colombiano, la actual adscripción administrativa del IGAC en el sector de estadísticas es atípica, dado que, con base en un recuento realizado de 27 países europeos⁴⁵, en el 22% de los mismos la institucionalidad catastral está adscrita a los ministerios de economía y finanzas, en el 18% al sector de medio ambiente, y en el 15% al de justicia. Se destaca que dichos países no cuentan con ministerios de planificación.

Debido a lo anterior, no sorprende que, a pesar de que la adscripción del catastro al sector de estadísticas está vigente desde 1999, no se haya producido aún en el sector un

⁴⁴ Entre 1940 y 1999, el IGAC estuvo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y mediante el Decreto 1174 de 1999 se modifica dicha adscripción al DANE.

⁴⁵ Los 27 países europeos analizados son los siguientes: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España y Suecia. Fuente de los datos: www.eurocadastre.org

documento de política comprensivo que aborde sus problemáticas. Esto a pesar de las debilidades visibles del catastro actual y de los progresos logrados en el mundo en los últimos 20 años, tanto en la aplicación de tecnologías, como en la producción de estándares y modernización de la gestión catastral.

El modelo de operación de la gestión catastral en Colombia es totalmente público y configura una especie de monopolio. Esto, ya que por disposición legal corresponde únicamente al IGAC y a los catastros descentralizados, ejercer la función catastral, sin que exista habilitación legal para que terceros, en condiciones de competencia, participen en operaciones catastrales. Debido a esto, la financiación de la actividad catastral recae casi exclusivamente en el presupuesto público nacional y territorial. Esta situación, explica en parte las dificultades en materia de formación, actualización y conservación catastral existentes.

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

Debido a esta situación, y a la eliminación de las rentas con destinación específica para actividades catastrales que trajo consigo la Ley 44 de 1990, en la actualidad se observa un fuerte desbalance entre los recursos asignados al catastro (IGAC), y aquellos asignados a la SNR para realizar los procesos de registro. Esta última función, a diferencia del catastro, cuenta con mecanismos propios y autosostenibles de financiamiento. Entre 2010 y 2016, la SNR obtuvo recursos para estos propósitos del orden de los 210.280 millones de pesos anuales (lo que representa más del 40% del presupuesto promedio de su sector para el mismo período).

En materia funcional, a diferencia de lo que sucede en otros países reconocidos internacionalmente como ejemplo de buenas prácticas en materia catastral (ej. Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, EE.UU, Brasil, entre otros), en Colombia no existe una separación clara y tajante entre las tareas de regulación, control y vigilancia de la función catastral –normalmente en cabeza de una única autoridad nacional– y las funciones de implementar y ejecutar actividades de formación y actualización. Estas últimas, de acuerdo con estándares modernos, podrían estar en manos de múltiples actores (ej. públicos, privados, académicos, nacionales, territoriales e incluso internacionales), configurando un

marco que estimule la competencia y la innovación y, por ende, una mayor eficiencia y transparencia en las actividades catastrales.

En este sentido, en la actualidad el IGAC opera como “juez y parte” en las actividades catastrales, configurando un evidente conflicto de interés. En particular, 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. En otras palabras, nadie vigila las actuaciones del IGAC para determinar su conformidad en términos de cobertura, oportunidad y confiabilidad.

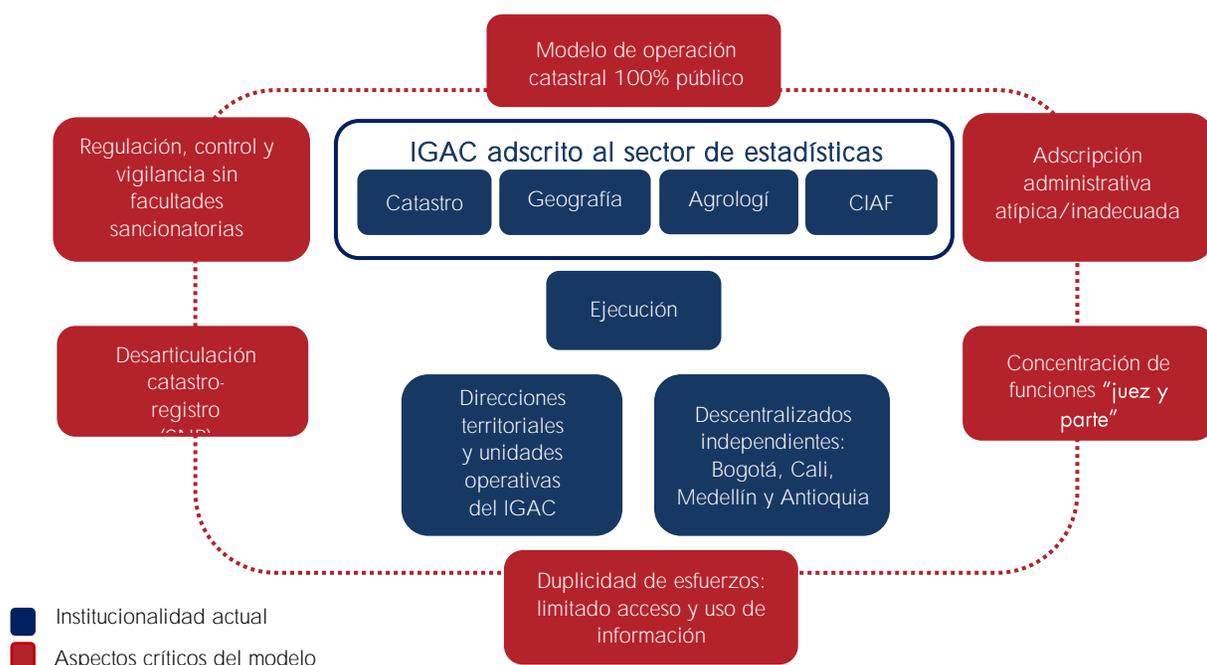
Cabe señalar que el compendio funcional en cabeza del IGAC responde a su actual cadena de valor sustentada en tres funciones especializadas: (i) geográfica y cartográfica, (ii) agrológica y (iii) catastral, para cuyo ejercicio no cuenta con suficientes instrumentos que le permitan cumplir eficazmente estas funciones. En particular, aquellas en materia de inspección, vigilancia y control dado que carece de facultades legales para imponer sanciones en caso de incumplimiento de estas por parte de quienes las ejercen.

Por ejemplo, los catastros descentralizados desarrollan de manera autónoma los procesos de formación, actualización y conservación, ciñéndose a las normas técnicas establecidas por el IGAC. Sin embargo, las limitadas facultades para el ejercicio de inspección, vigilancia y control dificultan la aplicación de sanciones ante el incumplimiento de las normas técnicas establecidas por el IGAC asociadas a la operación catastral.

Existen adicionalmente importantes retos relacionados con la función regulatoria en materia catastral, al no existir, por ejemplo, una política de precios para realizar la actividad catastral moderna, suficiente y adoptada formalmente, basada en costos de mercado claramente establecidos y divulgados. Adicionalmente, el Instituto presta servicios de conservación, que no son remunerados, al tiempo que cobra por suministrar información catastral, cuyo acceso, en razón de estos cobros, es restringido para las entidades territoriales.

La Figura 1 ilustra el arreglo institucional actual del IGAC y refleja sus debilidades actuales.

Figura 1. Elementos del arreglo institucional del catastro actual



Fuente: DNP, 2016.

4.4.2. Duplicidad y limitado acceso a la información sobre tierras y propiedad

En Colombia diversas entidades producen y administran información geográfica sobre el suelo y las tierras de la nación lo mismo que sobre la propiedad inmueble, con diferentes propósitos. El IGAC y los catastros descentralizados son responsables del inventario de la información física, jurídica, económica y fiscal de los predios del país. La SNR es responsable del registro de la propiedad inmueble para el reconocimiento y la publicidad de los derechos de propiedad, y así mismo otras entidades públicas producen y administran información del territorio⁴⁶.

Por ejemplo, los levantamientos prediales que realizan las autoridades ambientales en sus áreas protegidas, son inconsistentes con la información cartográfica oficial del IGAC. Esto dificulta la gestión efectiva de las áreas y genera incentivos para que las entidades generen su propia cartografía de forma desarticulada con la oficial, tal como fue expuesto en la dimensión física. La información de tierras generada por las diferentes entidades no es

⁴⁶ Se destacan: (i) el DANE con el censo agropecuario; (ii) las CAR y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cuanto a parques naturales, áreas protegidas, entre otras; (iii) los municipios y distritos, información sobre uso del suelo; (iv) los departamentos, mapas para la planeación económica; (v) la Fuerza Aérea Colombiana, mapas para la vigilancia del territorio; (vi) la Agencia Nacional de Minería, censo minero; (vii) el Servicio Geológico Colombiano, información del suelo y el subsuelo; (viii) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con sus entidades adscritas, información del Programa de Formalización de Tierras, de cultivos, entre otros; y (viii) Ecopetrol, información de hidrocarburos.

compartida, lo que genera duplicidades de esfuerzos y recursos en las actividades de recopilación, producción y administración. También se producen inconsistencias y, en algunos casos, imprecisiones en la asignación de responsabilidades entre diferentes entidades del Estado.

Junto a lo anterior, el país no cuenta con mecanismos adecuados que permitan a los usuarios y productores (públicos, privados y ciudadanía en general) acceder a la información catastral en condiciones de oportunidad, calidad y costo razonable. Lo anterior, pese a las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014⁴⁷). En tal sentido, no se dispone de una infraestructura de información para la implementación o gestión de las políticas de uso del suelo urbano y rural, ni estrategias de administración y coordinación que optimicen la producción y uso de la misma. En una infraestructura de esa naturaleza, que se materializa por la vía de arreglos institucionales, normativos, procesos y tecnologías, el catastro es el componente central para integrar, a su alrededor, a los diferentes productores y usuarios de información de tierras y propiedad inmueble.

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

De otro lado, para mantener actualizados los aspectos físico, jurídico y económico de los predios, el catastro requiere de información sobre las vías, barrios, predios, equipamiento y normativa urbanística y rural. En la actualidad, dada la ausencia de un catastro multipropósito, el IGAC debe adelantar procesos previos con las instituciones encargadas de levantar dicha información, o procesos posteriores de actualización o conservación, lo que duplica los costos y esfuerzos de levantamiento de datos catastrales. De la misma forma, las demás autoridades catastrales, y las instituciones públicas, deben pagar para acceder a la información catastral que levanta el IGAC, lo que dificulta y encarece los procesos. En conclusión, los mecanismos que existen no son los adecuados para garantizar la oportuna difusión y un óptimo acceso a la información catastral, así como su actualización.

⁴⁷ Por la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones,

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

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

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

A través de la política consignada en este documento, se articulan una serie de objetivos y estrategias dirigidas a materializar la adopción e implementación de un catastro multipropósito, acorde con estándares técnicos nacional e internacionalmente validados, que permita hacer más eficaces y menos costosos los procesos de levantamiento, actualización y conservación catastral, lo mismo que su articulación con el registro público de la propiedad.

5.1. Objetivo general

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

5.2. Objetivos específicos

Para lograr lo anterior, y en respuesta a los problemas identificados, en desarrollo de esta política se ejecutarán acciones para el mejoramiento del catastro en sus dimensiones económica, física, jurídica e institucional. Acciones que se enmarcan en los objetivos específicos y líneas de acción que se presentan a continuación.

5.2.1. Dimensión económica: estimar valores catastrales que reflejen de manera precisa las condiciones físicas y económicas de los predios, a través de la identificación, adopción e implementación de estándares técnicos en el marco del catastro multipropósito

LA1.1 Diseño de un Observatorio del Mercado Inmobiliario.

LA1.2 Optimización y rediseño de metodologías de valoración predial.

LA1.3 Eliminar limitaciones técnicas y normativas sobre la valoración predial.

5.2.2. Dimensión física: realizar la plena identificación y descripción física y jurídica de los predios públicos y privados del país, bajo los estándares definidos y adoptados por la autoridad catastral

LA2.1. Plan Nacional de Cartografía.

LA2.2. Estándares técnicos y tecnológicos mínimos.

LA2.3. Registro Nacional de Reconocedores Prediales (RNRP).

5.2.3. Dimensión jurídica: garantizar la interrelación catastro-registro y contar con una norma integradora y unificadora en estas materias

LA3.1. Articular desde lo procedimental y lo tecnológico el catastro y el registro.

LA3.2. Integrar y actualizar la normativa en un estatuto catastro-registro.

5.2.4. Dimensión institucional: fortalecer la institucionalidad catastral para la implementación del catastro multipropósito y la adecuación de mecanismos para mejorar el acceso e interoperabilidad de la información sobre la tierra y la propiedad

LA4.1. Modernizar y fortalecer la institucionalidad catastral.

LA4.2. Arreglos institucionales de coordinación y articulación para garantizar el acceso e interoperabilidad de la información.

5.3. Plan de acción

Para lograr los objetivos anteriores, este plan de acción incluye, entre sus principales actividades, la definición de una nueva cartografía y, la correcta aplicación de los estándares para el levantamiento de los predios, que permitan la caracterización física de todos los predios (públicos y privados); la interoperabilidad multipropósito, no sólo con el sistema de registro de la propiedad sino con diversos sistemas de información (ej. ambiental, minero, de oferta social, de infraestructura básica y equipamiento, conflictos de uso del suelo, entre otros); la identificación y clarificación jurídica de los derechos de propiedad asociados; la adecuación y fortalecimiento de la capacidad institucional de gestión cartográfica, catastral y registral del país; la expedición de un marco jurídico integral, actualizado, unificado y

moderno que facilite la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano con los atributos requeridos, e igualmente, el ajuste en las metodologías de valoración de los predios y la actualización de la base gravable para la definición del impuesto predial.

El plan de acción se estructura alrededor de cuatro estrategias, las cuales responden a los problemas identificados en el diagnóstico en cuatro dimensiones: económica, física, jurídica, e institucional. Dicho plan de acción se implementará en dos fases (sección 5.4), por lo que el formato que detalla las acciones que se realizarán en el marco de esta política, los indicadores con los cuales se le hará seguimiento a su ejecución, sus responsables y costo (Plan de Acción y Seguimiento, Anexo A) se actualizará una vez culmine la fase 1 (2017). Lo anterior, porque en ese momento se obtendrán los resultados del piloto de catastro y se podrán definir claramente algunas de las acciones requeridas para la implementación de esta política.

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

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

El observatorio sistematizará y centralizará la información inmobiliaria existente que se encuentra atomizada en diversas fuentes tales como las lonjas de propiedad raíz, páginas web, observatorios como el OSMI, etc. Una vez se diseñen los lineamientos del observatorio, el IGAC y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) implementarán y liderarán dicho observatorio, con el acompañamiento de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Igualmente, estas entidades, junto con el DNP, apoyarán el diseño del observatorio inmobiliario, el cual estará a cargo del IGAC. La UPRA deberá dar los insumos referentes al componente rural del observatorio al IGAC y, este último con base en ellos y teniendo en cuenta los desarrollos ya existentes en materia de observatorios (ej. OSMI) desarrollado por el IGAC en 2007, información de las lonjas de propiedad raíz, entre otros) deberá diseñar el observatorio inmobiliario urbano-rural.

El diseño deberá definir el marco conceptual, la plataforma base para el acceso y uso de información, la estrategia de implementación, los principios rectores, los actores y los macro-procesos para la puesta en operación. El diseño del observatorio debe tener en cuenta como mínimo los siguientes lineamientos: (i) los elementos contenidos en el marco de referencia de arquitectura empresarial y la estrategia de Gobierno en línea; (ii) los elementos de interoperabilidad con los demás observatorios del DNP y otros sistemas externos; (iii) aplicar la guía de apertura de datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; (iv) los elementos de escalabilidad; y (v) definir los criterios de la visualización e identificar los usuarios finales y sus roles.

El diseño del observatorio deberá haberse culminado antes de diciembre de 2017, es decir que se implementará y operará durante la fase de escalamiento de la política de catastro multipropósito objeto de este documento (sección 5.4). Los recursos para el diseño del observatorio deberán ser gestionados por el DNP y se espera que provengan de la cooperación internacional.

Como segunda medida, las metodologías y procedimientos de valoración predial serán optimizados y rediseñados. Para esto, el IGAC deberá revisar la metodología de valoración actual con el fin de definir los estándares o especificaciones técnicas de producto, así como nuevas o renovadas metodologías acordes con el enfoque multipropósito del catastro. Estas deberán ser adoptadas y aprobadas en el marco de esta política, una vez hayan sido probadas. Las nuevas metodologías deberán permitir una mayor precisión de los valores catastrales respecto de los precios comerciales de los predios y estar acompañadas de los modelos y procedimientos respectivos. Dentro de estas, se debe desarrollar un conjunto de metodologías para la valoración económica en aquellos predios que tienen áreas de importancia ecológica, de tal manera que se generen incentivos para la conservación de estas zonas, a través de instrumentos como pagos y compensaciones por servicios ambientales. Con este propósito, el IGAC consultará con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre estas metodologías de valoración económica de áreas de importancia ambiental.

En relación con el reajuste de avalúos, la autoridad catastral ampliará la aplicación del IVP a todos los destinos económicos. Esto porque actualmente el IVP solo se calcula para inmuebles habitacionales, pudiendo hacerse extensivo a los predios rurales y a todo el universo urbano para medir la variación en el valor de los inmuebles. Para este fin, el IGAC definirá, con el apoyo de la UPRA, las metodologías para el cálculo del IVP rural, actividad que debe ser finalizada antes de junio de 2017.

Como tercera medida, para eliminar las limitaciones técnicas que contribuyen a una valoración catastral inadecuada, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, la autoridad catastral y el DNP, promoverán la adecuación normativa en materia catastral a fin de eliminar limitaciones, tales como la separación del valor en terreno y construcción, y la calificación

de las edificaciones como se realiza en este momento, entre otras. En tal sentido, en el marco de las disposiciones jurídicas que contempla esta política, específicamente se explorarán e identificarán opciones para modificar la Ley 14 de 1983 en lo referente a: (i) la actualización y conservación catastral, con el fin de que dichos procesos se adecúen a la dinámica del mercado inmobiliario; y (ii) el cálculo del avalúo catastral, para que este obedezca a las metodologías definidas por la autoridad catastral, según la tipología de los predios. También se explorarán mecanismos para ajustar la Ley 242 de 1995, la Ley 101 de 1993 y la Ley 1450 de 2011 en concordancia con las nuevas metodologías, en particular, en cuanto al tope de reajuste para predios urbanos y rurales. En desarrollo de las disposiciones que se contemplen, el Gobierno nacional reglamentará los aspectos requeridos que hagan posible su aplicación.

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

Puesto que la cartografía básica debe disponer de una información actualizada que responda a los requerimientos de escala y resolución para todas las necesidades de política pública, se requiere producir y actualizar la cartografía básica del país bajo los estándares definidos, y redensificar y consolidar la red geodésica. Para lograr lo anterior, se propone el diseño y ejecución de un Plan Nacional de Cartografía. De otro lado, la definición de estándares que establezcan los lineamientos físicos, jurídicos, y económicos, bajo los cuales deben realizarse los levantamientos prediales del catastro multipropósito. Igualmente, se propone la creación del Registro Nacional de Reconocedores Prediales (RNRP) con el fin de contar con el recurso profesional calificado suficiente para garantizar el desarrollo de las actividades del catastro multipropósito.

Línea de acción 2.1: Plan Nacional de Cartografía

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

El levantamiento y actualización de la cartografía del país podrá hacerse mediante cualquiera de las metodologías que están a disposición, siempre y cuando cumplan con los estándares o especificaciones técnicas que se definan en el Plan Nacional de Cartografía.

Adicionalmente, con el propósito de racionalizar los esfuerzos y optimizar la asignación de recursos en actividades cartográficas, las disposiciones normativas exigirán a todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, reportar y registrar ante la autoridad catastral la cartografía, las imágenes, fotografías, y otros insumos para la representación del territorio, salvo aquellas que tengan por objetivo la seguridad nacional. Lo anterior deberá plasmarse en la reglamentación expedida para el levantamiento, administración y uso de la cartografía e insumos cartográficos del país que adelante la autoridad cartográfica, en coordinación con el DNP y el DANE.

El Plan Nacional de Cartografía se implementará dando prioridad a las zonas que se definan en las estrategias para el posconflicto, por lo que la cartografía deberá estar lista en estas zonas en un lapso no mayor a dos años contados a partir de la aprobación de esta política, y en su totalidad en un plazo que no exceda los seis años, generando nueva o actualizando la ya existente según corresponda. Sobre la cartografía básica, además de superponer la cartografía predial, se podrán superponer otras capas de información suministradas por diferentes actores, públicos y privados, a fin de permitir que el catastro multipropósito sirva a los propósitos de múltiples usuarios y con diversas finalidades, tal como su nombre lo indica.

Como complemento a lo anterior, la red geodésica nacional deberá densificarse de acuerdo con las necesidades y en razón de las especificaciones técnicas de los levantamientos prediales del catastro multipropósito. La información que generen las estaciones permanentes, públicas o privadas, deberán cumplir con estándares mínimos y su definición y verificación de cumplimiento será responsabilidad de la autoridad cartográfica. Estas definiciones deberán ser reglamentadas en el marco del Plan Nacional de Cartografía antes de diciembre de 2016, a fin de lograr el cubrimiento total de la red geodésica en 2018.

Línea de acción 2.2: estándares técnicos y tecnológicos mínimos

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

Esto implicará la actualización del 52% de la cartografía de referencia, como mínimo, a escala 1:25.000 que hoy tiene el país en zonas rurales, y el levantamiento total con este estándar de representación para el 48% restante del territorio rural. Lo propio será necesario en las zonas urbanas para las cuales, se deberá actualizar un 29% de la cartografía actual disponible en escala 1:2.000, y levantar completamente una nueva cartografía, como

mínimo, con ese nivel de representación, en el 71% restante de estas áreas⁴⁸. En la adopción e implementación de estos estándares se dará prioridad a las zonas rurales; esto debido a su importancia para el cumplimiento de los propósitos de las políticas de paz, restitución de tierras, desarrollo rural, y ordenamiento del territorio.

Desde el punto de vista técnico, se propone la adopción de estándares internacionales, ajustados al caso colombiano, para la implementación y mantenimiento del catastro multipropósito, tales como el Modelo de Dominio para la Gestión del Territorio (LADM por sus siglas en inglés), ISO 19152:2012. Estos estándares técnicos, se aplican internacionalmente en la administración de tierras, por parte de las autoridades catastrales y los gestores de tierras, públicos y privados. En ese mismo sentido, para los levantamientos prediales del catastro multipropósito, se definirán por parte del IGAC, especificaciones técnicas de producto, bajo los estándares de las normas ISO.

En concordancia con lo anterior, todas las entidades que harán parte del sistema de información y gestión de tierras deberán adoptar la norma LADM, ISO 19152. El IGAC, la SNR, la ANT y el DNP, garantizarán la incorporación de este estándar en los procesos y procedimientos para la implementación del catastro multipropósito.

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

Como complemento, y con el fin de permitir el logro de economías de escala y una mayor eficacia y legitimidad en los procesos de gestión de tierras, se probará y adoptará el proceso de barrido predial masivo (prueba piloto). A la par con este proceso se realizarán labores de saneamiento de las situaciones irregulares en torno a la propiedad, clarificación de los derechos de posesión y ocupación, lo mismo que la constitución de títulos y la resolución de conflictos de uso del suelo, tal como se ha logrado en otros países, con procesos de reconstrucción posconflicto. El barrido predial masivo exige entonces la participación y concurrencia de todas las instancias públicas y privadas con responsabilidad en la gestión

⁴⁸ De ser necesario se harán levantamientos con mayor precisión en cuanto a escala y resolución en los lugares del país que, por sus características, así lo requieran.

de tierras, para lo cual, el IGAC, la SNR, la ART, y la ANT definirán el esquema y los arreglos de coordinación y cooperación necesarios. Lo anterior, garantizando la participación de instancias y actores del nivel local que contribuyan a hacer efectiva la intervención en campo.

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

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

Los reconocedores prediales o agrimensores son profesionales técnicamente capacitados para realizar levantamientos catastrales, cumpliendo con todos los estándares del catastro multipropósito. A diferencia de otros países (ej. Francia, Suiza, Australia, Canadá, Argentina y Uruguay), Colombia no cuenta con profesionales formalmente reconocidos y certificados para el desarrollo de estas actividades. Puesto que la actividad de levantamiento catastral es continua, debido a las necesidades periódicas de mantenimiento, para garantizar la integridad y robustez del modelo de catastro multipropósito, es necesario promover procesos de formación aplicada en estas materias a los profesionales afines de todo el país que estén interesados.

En respuesta a esta necesidad, siguiendo la definición de perfiles y lineamientos del IGAC, la SNR, la ANT, y del Ministerio de Educación, las instituciones educativas diseñarán los programas de formación para reconocedores prediales o agrimensores. Diseños que se realizarán en la segunda fase de esta política, una vez se haya reglamentado el RNRP.

Así mismo, se conformará un registro o inventario nacional de reconocedores prediales o agrimensores, cuya información estará disponible al público a través de internet. El propósito es facilitar la articulación entre la oferta y la demanda por este tipo de profesionales en todo el país, como soporte a los procesos de implementación del catastro multipropósito que se realizarán entre 2016 y 2023, así como en el mantenimiento del mismo. El registro contendrá los datos de los profesionales habilitados por el Estado para realizar levantamientos con efectos ante catastro y registro, y será incluido y reglamentado en las normativas que sean del caso para soportar el catastro multipropósito (Estatuto de catastro y registro). Una vez creado, el registro será administrado y vigilado por el IGAC.

Sin perjuicio de lo anterior, las mismas autoridades definirán los programas de formación para técnicos o tecnólogos requeridos en otras de las actividades catastrales a través del SENA. Estos técnicos o tecnólogos complementarán las labores del catastro multipropósito, en los aspectos físico, jurídico y económico.

5.3.3. Estrategia 3: garantizar la interrelación catastro multipropósito-registro y contar con una norma integradora y unificadora en estas materias

En la actualidad, las deficiencias identificadas en la interrelación de la información del catastro y del registro, y la ausencia de una norma moderna, unificadora, e integral en materia catastral y registral, son la base para proponer las siguientes líneas de acción: (i) articular desde lo procedimental y lo tecnológico el catastro y el registro; e (ii) integrar y actualizar la normativa en un Estatuto catastro-registro.

Línea de acción 3.1: articular desde lo procedimental y lo tecnológico el catastro y el registro

Para lograr una adecuada articulación entre catastro y registro, se requiere contar con procedimientos de carácter obligatorios y legalmente vinculantes, que aseguren que la misma información nutra los dos sistemas. La corrección administrativa de área y linderos contemplada en el artículo 105 del PND 2014-2018, constituye uno de tales procedimientos y permite modificar la información registral por acuerdo entre las partes, con aval técnico institucional, y sin necesidad de orden judicial.

Una vez se cuente con los procedimientos antes referidos, incluyendo la normativa que los regule, las soluciones tecnológicas deberán parametrizarse conforme a estos, de modo que la información catastral y registral sea la misma y se mantenga actualizada. Para ilustrar esta línea de acción se proponen tres acciones específicas: (i) reglamentar el artículo 105 del PND (2014-2018); (ii) garantizar la interrelación e interoperabilidad tecnológica entre el catastro multipropósito y el registro; y (iii) mantener esta información actualizada.

Reglamentar el artículo 105 del PND 2014-2018

La reglamentación del artículo 105 de la Ley 1753 de 2015, estará a cargo del IGAC, en coordinación con la SNR. Esta reglamentación permitirá a la autoridad catastral, cuando advierta diferencias entre la realidad encontrada en terreno y el título registrado, solicitar ante las oficinas de registro de instrumentos públicos corregir la información de los predios (certificados planos prediales catastrales) conforme a lo reportado por el catastro multipropósito. Lo anterior, previa suscripción de las respectivas actas de colindancia por las partes involucradas, quienes deberán acreditar su legitimidad y capacidad legal para ello y manifestar su conformidad con las modificaciones en los linderos, área y forma de los predios que resulten de la corrección.

Lo anterior permitirá dar prevalencia a la condición física de los predios en cuanto a linderos, área y forma, sobre la información meramente formal que reposa en los títulos registrados. En el evento que frente a las diferencias identificadas las partes involucradas no alcancen un acuerdo, la solución de tales diferencias estará a cargo de la autoridad judicial. La propuesta de reglamentación deberá ser puesta a consideración de la Presidencia de la

República a más tardar el 15 de julio de 2016, y ser expedida a más tardar el 31 de diciembre del mismo año.

Garantizar la interrelación tecnológica entre el catastro multipropósito y el registro

Sin perjuicio del proyecto ICARE e IPER, y al margen de que dichos proyectos puedan llevarse a buen término de manera independiente pero articulada, se deberá lograr la interoperabilidad de los sistemas de información del catastro multipropósito y el registro y, por esa vía, la integración de sus datos. Para ello es necesario realizar dos acciones centrales. La primera tiene que ver con la identificación de las dependencias funcionales a nivel de los procesos internos, tanto de catastro como de registro. La segunda es definir, desarrollar y construir mecanismos que permitan establecer la implementación de los enlaces de los referidos sistemas de información, con base en las dependencias funcionales identificadas inicialmente en cada uno de los procesos internos del catastro multipropósito y del registro. Con el desarrollo de los mecanismos para el enlace de los sistemas, posteriormente se realizarán pruebas a efecto de garantizar, entre otras, la seguridad en el acceso, consistencia en el intercambio de la información y disponibilidad de las plataformas. Lo anterior se concretará de manera gradual a partir de enero de 2017.

Mantener actualizada la información catastro multipropósito-registro

Esta acción busca que las bases de información de la notaría, del registro y del catastro multipropósito concuerden y se mantengan actualizadas. Esto implica que, una vez realizado el barrido predial masivo como método de recolección de la información catastral, se deberán corregir las diferencias halladas en campo, bien por acuerdo entre las partes o por vía judicial, y que se contará con reconocedores prediales calificados en un registro para que sean los únicos agentes autorizados legalmente a levantar información que pueda modificar las condiciones de linderos, área y forma de los predios. Este reconocedor realizará un levantamiento predial de acuerdo con los estándares y metodologías definidos y adoptados por e IGAC, señalando el aspecto físico del respectivo predio modificado. Una vez avalado técnicamente por la autoridad catastral el trabajo del reconocedor predial, se podrá surtir el proceso notarial y registral para perfeccionar la correspondiente transacción u operación.

Lo anterior tendrá lugar de forma gradual con la adopción e implementación de esta política en sus distintas fases, y cada inmueble contará con el certificado plano predial catastral que se entregará al propietario y hará parte del registro de propiedad inmueble. El IGAC y la SNR deberán hacer una propuesta normativa que imponga nuevas obligaciones a los particulares y a las entidades públicas que realicen operaciones o transacciones, por las cuales se modifique el aspecto físico de la propiedad sobre inmuebles. A partir de ese momento, cuando se modifique el aspecto físico de los predios, se tendrá que acudir previamente a catastro para posteriormente poder materializar dicho cambio.

Conforme a lo anterior, la información jurídicamente válida seguirá siendo la que reposa en las oficinas de registro de instrumentos públicos, pero a partir de las modificaciones sugeridas, dicha información solo podrá llegar a ser registrada si previamente ha surtido un proceso de validación técnica por la autoridad catastral, y viene acompañada del certificado plano predial catastral protocolizado con las constancias respectivas⁴⁹. De esta forma, el registro público de la propiedad inmueble tendrá una representación gráfica de los predios que hoy no tiene, así como la información técnica de linderos, área y forma, levantada de acuerdo con estándares y metodologías predefinidas.

Línea de acción 3.2: integrar y actualizar la normativa en un Estatuto catastro-registro

El enfoque multipropósito del catastro requiere de un marco normativo, como referente institucional, procedimental y financiero, que hoy no existe. Esto hace necesario la preparación y expedición de una norma que integre y armonice las distintas disposiciones legales que en la actualidad regulan el catastro de forma dispersa y no armonizada con un enfoque multipropósito, acorde a los estándares internacionales.

En tal sentido, se propone desarrollar una única normativa que consolide y articule de forma integral el objeto y la finalidad, así como los principios y definiciones con relación al catastro multipropósito y su integración con el registro público de la propiedad⁵⁰. La misma debe establecer los arreglos básicos, los procesos y procedimientos técnicos y tecnológicos mínimos que, de acuerdo con los estándares, deben dar coherencia y robustez metodológica al sistema catastral del país en sus aspectos económico, físico, jurídico, e institucional, principalmente.

En lo que a la dimensión económica se refiere, el Estatuto deberá definir y hacer consistentes los estándares y las metodologías de valoración predial con el enfoque multipropósito del catastro y, así mismo, promover una mayor precisión de los valores catastrales respecto de los precios comerciales de los predios. Esto incluye, por un lado, ampliar la aplicación del IVP a los predios rurales y a todo el universo urbano para medir la variación en el valor de los inmuebles. Por otro lado, eliminar o reducir las limitaciones técnicas que contribuyen a una valoración catastral inadecuada, tales como los topes de

⁴⁹ Cuando se realicen transacciones por las cuales un predio simplemente cambie de propietario, sin que se modifique su aspecto físico, no será necesaria la contratación del levantamiento predial. En ese caso, se realizará la venta por escritura pública registrada, como normalmente se hace sin el prerequisite de validación catastral.

⁵⁰ Entre los contenidos mínimos del Estatuto se encuentran los siguientes: (i) disposiciones generales, donde se defina el objeto y finalidad de la ley, así como los principios y definiciones con relación catastro multipropósito; (ii) establecimiento de arreglo institucional, en donde se definan las funciones del IGAC, la SNR, los catastros descentralizados, las entidades territoriales y el RNR; (iii) procesos y procedimientos de coherencia e integración de la información catastro-registro, así como interoperabilidad de sus sistemas, avalúos, sistema nacional de administración de tierras, levantamiento y mantenimiento de la información catastral actualizaciones y conservaciones catastrales; (iv) implementación del catastro multipropósito; y (v) definición de la estrategia de financiamiento para el sostenimiento de la información cartográfica, catastral y registral.

reajuste para predios urbanos y rurales, y la separación entre valores de terreno y construcción, entre otros.

En la dimensión física, el Estatuto deberá contemplar los requerimientos técnicos mínimos en cuanto a los estándares y metodologías para levantar y representar físicamente los predios del país. Deberá, igualmente, facilitar el acceso a la información cartográfica básica en condiciones de oportunidad, calidad, y costo razonable a todas las entidades públicas de los distintos niveles de gobierno que así lo requieran. Así mismo, la normativa catastro-registro deberá adoptar formalmente y hacer exigible la aplicación del barrido predial masivo en la conformación del catastro multipropósito, así como la creación y la fijación de las condiciones de administración de RNRP.

En la dimensión jurídica, como ya se mencionó, este Estatuto integrará y dará coherencia a la normativa catastral y registral, y en el caso de la interrelación catastro multipropósito y registro deberá contener y desarrollar disposiciones encaminadas a garantizar la interoperabilidad y consistencia de ambos sistemas de información.

En la dimensión institucional, el Estatuto deberá definir los roles y responsabilidades de los distintos actores, fijar los parámetros para el reporte unificado y centralizado de información ante la autoridad catastral y de cartografía, y establecer los criterios y procedimientos que permitan racionalizar esfuerzos y optimizar la asignación de recursos en las actividades antes descritas. De igual forma, deberá definir arreglos institucionales que permitan la interoperabilidad del catastro multipropósito con el resto de sistemas de información para mejorar la gestión de la tierra.

La preparación del proyecto de Estatuto catastro-registro será coordinado por el DNP, bajo los lineamientos de Presidencia de la República y con la activa participación del IGAC, la SNR, la ANT, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El proyecto deberá estar finalizado antes de terminar el 2016.

5.3.4. Estrategia 4: fortalecimiento de la institucionalidad catastral y adecuación de mecanismos para el acceso e interoperabilidad de la información

En respuesta a la problemática descrita en la sección 4.3, se proponen dos líneas de acción: (i) modernizar y fortalecer la institucionalidad catastral; y (ii) adecuar los arreglos institucionales para que permitan la coordinación y articulación en el acceso y la interoperabilidad de la información

Línea de acción 4.1: modernizar y fortalecer la institucionalidad catastral

En esta línea de acción se proponen ajustes a la institucionalidad actual que permitan una mayor efectividad de la gestión catastral bajo el nuevo enfoque multipropósito. En particular, se proponen acciones con el fin de cambiar la adscripción administrativa del

IGAC, separar algunas de sus funciones, fortalecer su función de autoridad catastral, entre otras.

Adscripción del catastro a un sector administrativo acorde con su objeto multipropósito

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

Fortalecimiento de la autoridad catastral y cambios en su modelo de operación

Para lograr avanzar en la adopción e implementación del catastro multipropósito y enfrentar los múltiples retos que esta política implica, el IGAC debe ser fortalecido como autoridad catastral; en particular en sus funciones de regulación, inspección, vigilancia y control, bajo los nuevos estándares y sobre sus agentes vigilados (terceros, delegatarios y descentralizados). De igual forma, se debe dotar al Instituto de las facultades sancionatorias de las que hoy carece. Estas últimas le permitirán imponer multas, así como aplicar otro tipo de sanciones a cualquier actor vigilado cuando se verifique el incumplimiento en la aplicación de las normas y estándares catastrales oficiales. Así mismo, se deben fijar claramente los parámetros bajo los cuales esta autoridad podrá retrotraer o reasumir la función catastral, especialmente en los esquemas de delegación.

Todo lo anterior, implica separar e independizar las funciones catastrales en materia de regulación, inspección, vigilancia y control, en cabeza del IGAC, de aquellas asociadas a la operación catastral (formación, actualización y conservación).

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

El DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el IGAC, definirán los esquemas y los procedimientos para impulsar y materializar esta figura, garantizando una robusta

función de inspección y vigilancia por parte de la autoridad catastral. Así mismo, se encargarán de incorporar y desarrollar los esquemas de participación de terceros y sus procedimientos en la propuesta normativa de catastro-registro, que fijará los parámetros para la operación del catastro multipropósito en el país. Los terceros que participen en la operación catastral tendrán que estar registrados en el RNRP y cumplir con los criterios de formación, perfil y requerimientos técnicos definidos por la autoridad catastral.

Además de la participación de terceros en el modelo de operación catastral, y con el fin de asegurar una prestación más eficiente de los bienes y servicios a cargo del Estado, se propone posibilitar la operación de la función catastral (formación, actualización, y conservación catastral), de manera individual o en conjunto, a municipios, departamentos u otros esquemas de asociación territorial. Lo anterior, siempre y cuando estos garanticen el cumplimiento de los requerimientos técnicos, y de capacidad institucional definidos por la nación, según lo plasmado en el artículo 180 de la Ley 1753 de 2015, que crea el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas. La delegación de funciones catastrales podrá realizarse a través de convenio entre el delegatario y el delegante, de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos por dicho programa.

En cuanto a la regulación, el IGAC será responsable de cumplir con las funciones asociadas a la definición de estándares y metodologías; administrará el RNRP, la preparación, expedición, promulgación y permanente actualización de las normas técnicas en materia de catastro multipropósito. En este sentido, se propone revisar la actual naturaleza jurídica del IGAC, así como su estructura, funciones y planta de personal para que estas se adecúen a su nuevo marco funcional y perfil técnico, de modo que cuente con las capacidades institucionales requeridas para la implementación de esta política.

En tanto se consolida el ajuste institucional propuesto, el IGAC avanzará, antes de diciembre de 2016, en la conformación de los equipos y grupos de trabajo especializados en las temáticas descritas arriba, con el fin de poder asumir el levantamiento del catastro multipropósito y las nuevas exigencias de esta política durante una fase de transición hacia la nueva institucionalidad requerida. Luego de la implementación de esta línea de acción, el IGAC no operará el catastro; dicha operación quedará en manos de terceros, delegatarios y catastros descentralizados. Cuando, por cuenta de sus funciones de vigilancia y control, el IGAC deba retrotraer la operación catastral que está realizando un tercero, un descentralizado, o un delegatario; el Instituto deberá garantizar la continuidad y calidad del servicio.

Para materializar el cambio de adscripción, así como las reformas institucionales tendientes a modernizar y fortalecer la institucionalidad catastral, el Gobierno nacional, a través del DNP, contratará los servicios de expertos especializados para la elaboración de los estudios y propuestas técnicas requeridas. Esta actividad contará con apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y será acompañado por la

Presidencia de la República, el DANE y el IGAC. Tales estudios técnicos soportarán las propuestas de ajuste institucional requeridas para la implementación de la presente política, y deberán estar finalizados, a más tardar, en diciembre de 2016.

Línea de acción 4.2: arreglos institucionales de coordinación y articulación para garantizar el acceso e interoperabilidad de la información

Para contar con una institucionalidad que asegure la conformación y sostenimiento de un catastro multipropósito, además de fortalecer la autoridad catastral, también se debe definir cómo esta se coordinará con los demás actores del sistema que participan en la gestión predial, y con aquellos que producen o utilizan información catastral. Por tanto, para consolidar tales arreglos, es necesario considerar todas las instancias en sus niveles político, estratégico, técnico y operativo, así como los procesos y funciones a cargo de distintos actores, que participan en los procesos de catastro y registro público de la propiedad.

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

En línea con los propósitos de coordinación interinstitucional entre el catastro y el registro de la propiedad, en el marco del Consejo se creará, en virtud del artículo 4 de Decreto 2367 de 2015, un comité de catastro-registro integrado por la Presidencia de la República, el IGAC como máxima autoridad catastral nacional, la SNR como autoridad nacional del registro de la propiedad inmueble, la ANT como la máxima autoridad de las tierras de la nación, y el DNP, quien ejercerá funciones de secretaría técnica. A este comité podrán ser invitadas las demás entidades, nacionales o territoriales, relacionadas con los procesos catastrales y registrales que se adelantarán en los próximos años, con el fin de coordinar las acciones en las que se requiera su participación, particularmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o sus entidades adscritas.

A través de este comité se coordinarán y revisarán los resultados de los ejercicios de levantamiento catastral multipropósito. En especial, se estudiarán y validarán los resultados de los ejercicios de prueba metodológica que adelantarán el IGAC, la SNR, y la ANT, bajo la coordinación del DNP. El comité será responsable de coordinar los aspectos relacionados

con la racionalización de inversiones y la armonización e interoperación de los sistemas de información, entre otras materias. La creación de este comité deberá materializarse a más tardar durante el mes siguiente a la aprobación de esta política, para lo cual deberá convocarse a la primera sesión del Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural.

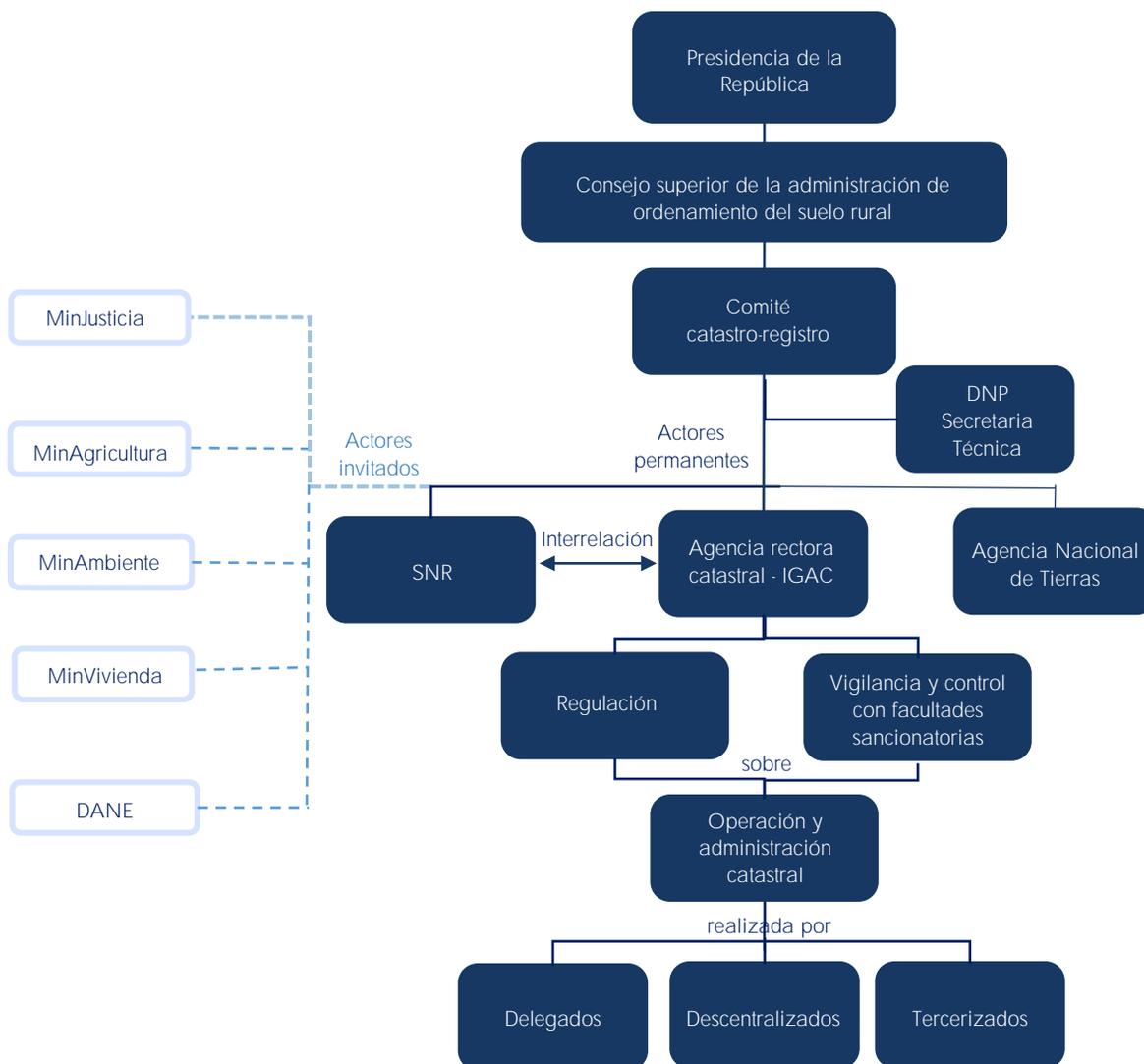
Por otro lado, con el fin de promover el acceso y el uso de la información catastral, se pondrá en operación un Sistema Nacional de Administración de Tierras (SNAT). Este sistema articulará a las entidades que producen y usan información predial, bajo principios de independencia legal. Lo anterior, permitirá la conformación de un sistema integrado de administración de tierras, en el que la información catastral será el eje articulador de los diferentes actores, públicos y privados. Su diseño será coordinado entre la ANT, el IGAC, la SNR y el DNP, en el marco del comité catastro-registro.

El SNAT facilitará la gestión de tierras mediante el acceso y consulta de información completa, precisa y confiable a nivel de predio y permitirá mantener actualizado el catastro. Esto requerirá la articulación de las entidades que gestionan información predial, mediante: (i) la adopción del LADM; (ii) la especificación de la información que es responsable de capturar cada entidad con respecto a derechos, restricciones y responsabilidades sobre la tierra; y (iii) los procedimientos y ajustes tecnológicos requeridos para la interoperabilidad de los sistemas existentes.

Esta estrategia se complementa con los estándares técnicos definidos para el levantamiento de información predial, con el fin de garantizar la calidad de la información, y debe estar alineado con la ICDE y los lineamientos del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones sobre interoperabilidad.

La Figura 2 presenta la institucionalidad catastral propuesta en la línea de acción de fortalecimiento institucional, incluyendo las principales instancias de orientación y decisión, coordinación técnica, y ejecución.

Figura 2. Institucionalidad catastral propuesta



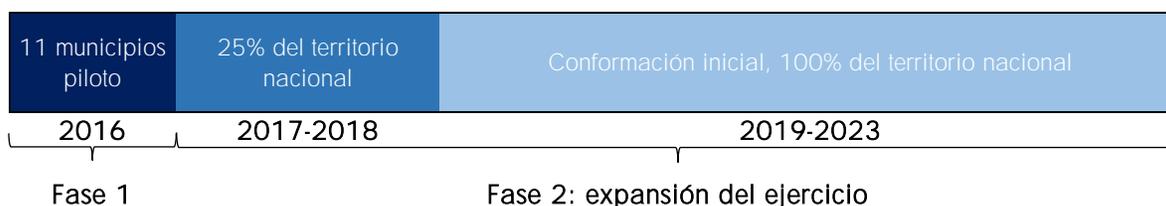
Fuente: DNP, 2016.

5.4. Ruta de implementación del catastro multipropósito

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

para el 25% del territorio nacional entre 2016 y 2018, y para todo el país, entre 2019 y 2023 (Figura 3).

Figura 3. Fases de implementación del catastro multipropósito



Fuente: DNP, 2016.

5.4.1. Fase 1: prueba piloto, 2016

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

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

Los once municipios⁵¹ seleccionados para la ejecución del proyecto piloto son representativos de las condiciones geográficas del país, en particular en sus zonas rurales, y fueron definidos según criterios técnicos establecidos por el DNP y el IGAC, dando prioridad

⁵¹ Los once municipios son: Santa Marta, San Vicente del Caguán, Lebrija, San Carlos, Armenia, Puerto Gaitán, Topiapí, Dibulla, Puerto Leguizamo, Buenaventura y Barranquilla. Se destaca que Barranquilla entrará por delegación de competencias y asumirá los costos del proceso con cargo a sus propios recursos.

a zonas rurales de alta incidencia del conflicto armado y teniendo en cuenta variables técnicas geográficas municipales. Los municipios seleccionados corresponden a 390.991 predios del área rural de diez municipios, y del área urbana de Barranquilla, cubriendo el 2,1% del total de predios del país.

El IGAC, la SNR y la ANT⁵², en coordinación con el DNP, deberán trabajar armónicamente en el adecuado levantamiento de la información catastral, de acuerdo con los lineamientos definidos por esta política. Para este fin se deberá suscribir un convenio tripartito entre el IGAC, la SNR y el DNP, para asegurar la ejecución de la primera fase de la política. En los municipios con presencia de áreas protegidas regionales o nacionales, se trabajará articuladamente con las autoridades ambientales o Parques Nacionales Naturales. De igual forma, durante el trabajo de campo que se realice en el proyecto piloto, deben hacerse presentes todas las entidades con competencias para resolver conflictos de tenencia y problemas de inseguridad jurídica, de tal suerte que puedan resolverse *in situ*, por acuerdo entre las partes con aval técnico institucional.

Como complemento, se conformará una mesa de expertos, con participación de especialistas nacionales e internacionales, quienes acompañarán técnicamente el proceso a fin de supervisar los avances, brindar asesoría durante el ejercicio y garantizar la adopción de los estándares y mejores prácticas contemplados. Una vez concluido el ejercicio piloto, y después de revisados y validados sus resultados por el IGAC, estos se incorporarán de manera progresiva a la base catastral conforme a la normatividad que al momento de su disponibilidad esté vigente para su entrada en vigencia.

5.4.2. Fase 2: escalamiento progresivo, 2017-2023

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

⁵² La ANT, tras su reciente creación mediante el decreto 2363 de 2015, no ha entrado en funcionamiento aún; por esta razón, esta entidad participará en el piloto y en el escalamiento del catastro multipropósito de forma progresiva y a través de procesos que sean técnica y jurídicamente viables.

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

Como parte del operativo de escalamiento progresivo, se prevé completar la totalidad del ejercicio gradualmente entre 2019 y 2023, incluyendo tanto zonas urbanas como zonas rurales.

Previo al levantamiento predial se deberá contar con la cartografía básica respectiva, para lo cual, como se señaló, se pondrá en marcha un Plan Nacional de Cartografía. Al igual que en el piloto, la autoridad catastral, luego de la revisión y validación de los levantamientos catastrales, deberá incorporar de manera progresiva a la base catastral, conforme a la normatividad expedida para su entrada en vigencia, la información catastral de los municipios intervenidos.

Durante la implementación de la fase de expansión, en tanto se consoliden las reformas institucionales planteadas para la adopción e implementación del catastro multipropósito, las entidades vinculadas a esta política continuarán ejerciendo sus funciones y adecuando las mismas en lo referente al nuevo enfoque multipropósito del catastro. Por ende, los proyectos que adelante el IGAC en materia catastral deberán alinearse a la política de catastro con enfoque multipropósito. Esto con el fin de evitar la duplicidad de esfuerzos y racionalizar la asignación de recursos, concentrando todos los esfuerzos en el objetivo de implementar esta política. La Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DAFP y el DNP, identificarán las alternativas de transición más adecuadas, estas serán presentadas a consideración del Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural para su discusión y aprobación.

Es importante resaltar que, durante la fase de escalamiento del catastro multipropósito, al igual que en el piloto, se deberá asegurar la disposición permanente de equipos de acompañamiento técnico que permitan la articulación, coordinación y armonización de las actividades realizadas por la autoridad catastral y por otras entidades como, por ejemplo, la SNR, ANT, URT, Parques Nacionales Naturales (PNN), entre otros.

Como resultado de las dos fases anteriormente descritas, el país contará a 2023 con un catastro multipropósito actualizado, completo, armonizado con la información contenida en registro, interoperable con otros sistemas y soportado en una institucionalidad moderna y fortalecida que garantizará la seguridad jurídica de la propiedad en todo el territorio nacional.

Con el fin de contar con una estrategia de transparencia durante el proceso de escalamiento de la política del catastro multipropósito, uno de los propósitos indirectos de la política propuesta es mejorar la transparencia y prevenir la corrupción en los procesos de gestión e implementación del catastro y en las funciones públicas asociadas al mismo. Para que este propósito se pueda dar, es preciso incorporar a la gestión catastral prácticas modernas de gestión contractual, así como de difusión y publicidad de la información. Estas prácticas deben proveer, a las entidades gubernamentales y a la ciudadanía, elementos que estimulen el constante mejoramiento de la gestión local, la participación ciudadana, y un activo control social sobre los procesos catastrales y sus resultados.

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

5.5. Costos y estrategia de financiamiento

El costo de implementación del catastro multipropósito para un período de ocho años (2016-2023) se estima en 2,6 billones de pesos. Esto representa un costo promedio del orden de los 371.000 millones de pesos al año, el cual se podrá apalancar por la optimización de los ingresos de las entidades territoriales. Una vez implementado, el catastro generará efectos positivos inmediatos sobre los ingresos corrientes de las entidades territoriales y sobre los ingresos de las entidades que desarrollan actividades asociadas al catastro y registro. Por esta razón, la estrategia se encamina a que se logren adoptar mecanismos de financiamiento, que dentro del marco normativo, lleven a que los costos de financiamiento sean obtenidos a través de la concurrencia de esfuerzos entre la nación y las entidades territoriales. Así, se haría uso de múltiples fuentes, entre las que se incluyen la cooperación internacional y la asignación que cada una de las entidades intervinientes en la estrategia pueda aportar de acuerdo a sus competencias (Tabla 4). Los recursos de cooperación internacional serán gestionados, bajo los lineamientos técnicos del DNP, por parte de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional.

Tabla 4. Costos indicativos por fuentes y usos^(a)
Millones de pesos

	Nación		Entidades territoriales		Total
	Gobierno central	Cooperación internacional	Departamentos	Municipios	
Prueba piloto	12.800	1.000			13.800
Plan de cartografía	7.100	26.260	415.900		449.260
Levantamiento catastral	435.159			1.638.235	2.073.394
Urbano	189.304			655.294	844.598
Rural	245.855			982.941	1.228.796
Plataforma tecnológica y sistemas	34.800	38.100			72.900
Total	489.859	65.360	415.900	1.638.235	2.609.354

Fuente: DNP, IGAC, SNR; 2016.

Nota: ^(a) Es un presupuesto estimado que no compromete trámites legales y administrativos para asignarlo formalmente; la determinación final de costos se obtendrá una vez finalizada la implementación de la prueba piloto y en ese momento comenzará el proceso de gestión presupuestal. ^(b) Estos recursos están destinados al levantamiento catastral de los predios de la nación y de los municipios que necesiten apalancamiento bajo las condiciones mencionadas adelante, el cual estará condicionado a los resultados que arroje la prueba piloto. Los recursos identificados como fuentes de entidades territoriales para la estrategia de financiamiento corresponden a estimaciones de gastos, que en el marco de su autonomía, podrán servir para la articulación de la política nacional con los territorios.

La estimación de costos y las fuentes de financiamiento identificadas consideran las principales actividades que se van a realizar en el marco de esta política y su plan de acción. También, consideran una distribución de las asignaciones requeridas en función de los principales beneficiarios y las oportunidades de fondeo disponibles. La prueba piloto, por ejemplo, incluye la concurrencia de esfuerzos financieros del DNP y el apoyo de la cooperación internacional, particularmente del gobierno de Estados Unidos; esta última en el levantamiento cartográfico de los municipios priorizados⁵³. Por su parte, se pretende financiar el Plan Nacional de Cartografía con cargo a recursos: (i) de la cooperación internacional, particularmente la asociada a posconflicto y medio ambiente; (ii) del Gobierno nacional, a través de las entidades responsables; y (iii) de los entes territoriales, a través del Sistema General de Regalías (SGR). Particularmente, a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR es factible apalancar proyectos de ciencia, tecnología e innovación para la actualización cartográfica y catastro multipropósito, los cuales deben estar en concordancia con la política definida por este documento⁵⁴.

⁵³ Se excluye Barranquilla que financiara los costos con sus propios recursos.

⁵⁴ Los proyectos que se presenten al SGR, deberán seguir las reglas propias del Sistema. Estas incluyen normas como la Ley 1530 de 2012, los Acuerdos de la Comisión Rectora, y demás procesos y procedimientos vigentes para tal fin.

Por su parte, el levantamiento catastral, componente central de la política, concentra el mayor volumen de costos (2,1 billones de pesos). De estos, cerca de 435 mil millones de pesos podrán ser asumidos por la nación a través de los presupuestos anuales de las principales entidades responsables (IGAC, SNR, ANT, ART, entre otras). En especial, se estima financiar los mayores costos a cargo de la nación con los recursos adicionales que recibirá la SNR por la actualización y formalización de los registros de propiedad. En caso de requerirse, las entidades competentes, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público gestionarán las vigencias futuras necesarias para la implementación de esta política. En cualquier caso, los mecanismos de financiación para la implementación del catastro multipropósito no podrán tener impacto fiscal adicional para la nación.

Por otra parte, 1,6 billones adicionales podrán ser asumidos por los municipios que participen en esta política. La asignación de esta obligación de gasto será voluntaria y debe ser aprobada por cada municipio en las condiciones que la Constitución y la ley prevén, a la luz de su autonomía. Se destaca el mayor valor de los levantamientos rurales, 1,2 billones de pesos (60% aproximadamente) debido a la extensión, complejidad, y dispersión de estas áreas frente a las urbanas, las cuales representan 844 mil millones de pesos (cerca de 40%). Junto a lo anterior, se destacan las asignaciones necesarias para el diseño e implementación de una plataforma tecnológica integrada, y la armonización y adecuación de los sistemas informáticos disponibles (34,8 mil millones de pesos).

Por otro lado, se estima que con la implementación del catastro multipropósito se podrán generar para los municipios ingresos adicionales de alrededor de 4,1 billones de pesos durante el periodo 2017-2023 (Tabla 5); esto sin contar los beneficios complementarios que este instrumento generará a la nación. Lo anterior es el resultado de un incremento porcentual anual promedio estimado en 15%, equivalente a ingresos adicionales promedio cercanos a 689.539 millones de pesos al año (Anexo D).

Tabla 5. Incremento indicativo del recaudo de los municipios entre 2017 y 2023 por efecto de la implementación del catastro multipropósito

Millones de pesos

Tipo de municipio	Incremento % anual promedio 2017-2023	Valor del efecto sobre el predial	
		Promedio anual del incremento	Total 2017-2023
Bogotá	4	303.128	1.818.767
Mayores a 500 mil habitantes (distintos a Bogotá)	16	187.269	1.123.612
Entre 500 mil (inclusive) y 100 mil habitantes	18	106.257	637.543

Tipo de municipio	Incremento % anual promedio 2017-2023	Valor del efecto sobre el predial	
		Promedio anual del incremento	Total 2017-2013
Entre 100 mil (inclusive) y 50 mil habitantes	18	22.691	136.144
50 mil habitantes o menos	20	70.195	421.170
Total	15	689.539^(a)	4.137.236

Nota: ^(a) Este valor es la suma de los promedios anuales del incremento indicativo del recaudo predial por tipo de municipio.

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

Estas estimaciones confirman que la implementación del catastro multipropósito tiene la potencialidad de generar recursos que, en el marco de la autonomía territorial, son susceptibles de invertirse en su financiamiento. Es claro que en la implementación algunos municipios podrán sufragar directamente los costos. Otros, especialmente los más pobres y de menor capacidad institucional, necesitarán apalancar el proceso con financiamiento de la nación⁵⁵. Entre estos últimos, se deben distinguir los municipios más rezagados y los municipios de paz, identificados por la Presidencia de la República como los más afectados por el conflicto, en los cuales la capacidad de recaudo será menos inmediata; y los municipios que, aunque necesitan financiamiento, si así lo disponen, podrán repagar los costos una vez implementado el catastro.

Teniendo en cuenta lo anterior, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñarán vehículos alternativos de financiamiento del proceso de implementación catastral acordes con los requerimientos de la nación y las distintas entidades territoriales. Entre otros, los vehículos podrán incluir: (i) la creación o ampliación de una línea de crédito, a través de Findeter; (ii) el establecimiento de esquemas de participación privada; y (iii) créditos con la banca multilateral, en cabeza de la nación, para financiar parcial o totalmente la implementación del catastro. Sobre estos últimos, se establecerán las eventuales condiciones de concurrencia que los municipios podrán aceptar, según sea el caso. En el contexto de la estrategia de posconflicto, estos esquemas se articularán con vehículos como los Contratos Paz y el Fondo Colombia en Paz, según se requiera para su viabilización. Adicionalmente, se diseñará un proyecto de inversión para la actualización catastral con enfoque multipropósito. De esta manera, los municipios podrán financiarlo con recursos del SGP propósito general, en los términos del artículo 357 de la Constitución Política, o con recursos del SGR previamente aprobados en los términos del artículo 361 de la Constitución y de la

⁵⁵ Municipios que se financiarán en conjunto con los predios de la nación, con los recursos de levantamiento catastral con cargo al Gobierno central.

Ley 1530 de 2012. Así mismo, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñarán los mecanismos de compensación para el pago a los municipios en donde existan predios de la nación.

Es así como se generarán las condiciones necesarias para la financiación del catastro multipropósito, cuya implementación se verá reflejada en un mayor recaudo del impuesto predial.

Como se mencionó anteriormente, los resultados de la prueba piloto permitirán definir con mayor precisión el costo total del operativo para la etapa de escalamiento progresivo, lo mismo que los aportes definitivos de la nación y de las entidades territoriales que serán necesarios en la implementación total del catastro multipropósito. En caso de requerirse, se tramitarán vigencias futuras para la financiación de esta política.

5.6. Seguimiento y evaluación

Dado que la implementación de esta política tiene un alto grado de complejidad debido, entre otros factores, a su dimensión y a la necesidad de articulación entre distintas entidades y niveles de gobierno, el seguimiento y la evaluación de sus resultados serán una prioridad. Para esto, el DNP, a través del Sistema de Gestión de documentos CONPES (SisCONPES), apoyará técnicamente el seguimiento a las metas consignadas en el PAS del presente documento (Anexo A). Seguimiento que será reportado al CONPES, en cabeza de la Presidencia de la República, semestralmente (Tabla 6); y que se basa en la información reportada por las entidades involucradas en la ejecución de la política.

Las acciones de seguimiento se enfocarán tanto en la ejecución física como presupuestal, de acuerdo con lo establecido en el PAS de esta política (Anexo A). La estrategia de seguimiento a las acciones entre el 2018 y el 2023 se definirá con base en los resultados de la fase 1 de la implementación de esta política, para lo cual se harán los ajustes requeridos al PAS al final de 2017.

Tabla 6. Cronograma de seguimiento

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

Fuente: DNP, 2016.

Junto a lo anterior, el DNP y la Presidencia de la República realizarán un seguimiento específico a la ejecución de las acciones contempladas en el ejercicio piloto. Durante esta etapa, el comité catastro-registro jugará un papel central en el seguimiento, y deberá reunirse

por lo menos bimestralmente para revisar los avances en la ejecución y el control de los resultados. Los resultados serán reportados a la Presidencia de la República.

La complejidad de la política y sus distintos componentes hace necesaria una combinación de enfoques, particularmente, con el fin de garantizar el rigor y la profundidad suficientes en el análisis. Teniendo en cuenta lo anterior, el DNP definirá técnicamente las metodologías aplicables, incluyendo los enfoques de evaluación de impacto, evaluación de resultados, o evaluación de procesos, que corresponda.

Para lograr lo anterior, los ejecutores de la política y las distintas entidades territoriales participantes, deberán garantizar, recolectar o facilitar la disponibilidad y acceso a la información sobre predios, ingresos, registro público, y poblaciones beneficiarias entre otros aspectos, antes, durante, y al final de la intervención⁵⁶. Esto para conocer la situación inicial de los municipios y medir el cambio generado como resultado de la implementación del catastro multipropósito. Por último, para garantizar la independencia entre los evaluadores y los ejecutores de la política, las evaluaciones serán realizadas por instituciones académicas o del sector privado a través de procesos transparentes y competitivos de selección y contratación adelantados por SINERGIA.

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

⁵⁶ Se acordarán los mecanismos mencionados para garantizar el reporte de esta información por parte de las entidades territoriales en el Estatuto catastro-registro y en los arreglos institucionales que se definan en la implementación de la presente política.

6. RECOMENDACIONES

La Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro, y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social⁵⁷:

1. Aprobar la *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano* planteada en el presente documento, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
2. Solicitar a la Presidencia de la República:
 - a. Implementar, junto con el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y el Departamento Administrativo de la Función Pública, las reformas institucionales planteadas en este documento, dirigidas a adecuar la institucionalidad y crear la capacidad para dar sostenibilidad al modelo de catastro multipropósito propuesto, así como sus escenarios de transición (julio de 2017).
 - b. Crear el comité catastro-registro (julio de 2016).
3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - a. Definir, junto con el Departamento Nacional de Planeación, los instrumentos y esquemas de financiamiento que permitan desarrollar esta política (diciembre de 2016).
4. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - a. Liderar la operación del ejercicio piloto en los municipios seleccionados técnicamente, en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro, y la Agencia Nacional de Tierras (diciembre de 2016); previa suscripción del convenio tripartito (julio 2016); y presentar al Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural los resultados del ejercicio (enero 2017).
 - b. Diseñar, a partir de los resultados del piloto, con el apoyo técnico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro, y la Agencia Nacional de Tierras, el plan de expansión del catastro multipropósito a todo el territorio nacional y un manual de implementación que establezca los lineamientos metodológicos, de rendimientos y costos aplicables, conforme a los estándares definidos (abril de 2017).

⁵⁷ La fecha de finalización de cada recomendación se encuentra en paréntesis.

- c. Coordinar, bajo los lineamientos de Presidencia de la República y con la activa participación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la elaboración y presentación de la propuesta normativa de Estatuto catastro-registro (septiembre de 2016).
 - d. Estructurar proyectos de ciencia, tecnología e innovación para la actualización cartográfica y catastro multipropósito en concordancia con los lineamientos definidos en este documento y los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación, y presentarlos en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías (diciembre de 2016).
 - e. Definir, en coordinación con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, los criterios generales y el desarrollo de los procedimientos del Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (agosto de 2016).
 - f. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 6.
5. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística:
- a. Coordinar con el IGAC, el diseño del Plan Nacional de Cartografía y garantizar su implementación en concordancia con los calendarios de levantamiento catastral durante los próximos seis años, en conjunto con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento Nacional de Planeación (diciembre de 2016).
6. Solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi:
- a. Definir, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, la Superintendencia de Notariado y Registro, y la Agencia Nacional de Tierras, los criterios y estándares técnicos para materializar la articulación e interoperabilidad de la información de catastro y registro (diciembre de 2016).
 - b. Adoptar y socializar los estándares unificados y las especificaciones técnicas para el levantamiento y mantenimiento predial catastral con enfoque multipropósito, incluida la valuación diferencial de áreas estratégicas ambientales a partir de estándares internacionales (ISO 19152) (abril de 2017).

- c. Poner en vigencia oficialmente la información catastral del piloto (abril de 2017) y la fase de escalamiento de manera progresiva, previa evaluación y validación de los resultados ante las instancias competentes.
 - d. Definir, con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación, los criterios y procedimientos específicos para delegar las competencias catastrales a los municipios priorizados por el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (julio de 2016).
 - e. Crear y reglamentar el Registro Nacional de Reconocedores Prediales (julio de 2017), y administrarlo durante la implementación de la presente política.
7. Solicitar a la Superintendencia de Notariado y Registro:
- a. Adoptar y socializar los estándares unificados y las especificaciones técnicas para el levantamiento y mantenimiento del registro público de la propiedad, en concordancia con el enfoque multipropósito del catastro (abril de 2017).
8. Solicitar a la Agencia Nacional de Tierras:
- a. Diseñar, en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Departamento Nacional de Planeación, el Sistema Nacional de Administración de Tierras bajo parámetros de interoperabilidad con otros sistemas de información, tomando como núcleo el catastro multipropósito, según los lineamientos y estándares de este documento (diciembre de 2017).
 - b. Implementar, en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el observatorio inmobiliario de acuerdo a su diseño (enero de 2018).
9. Solicitar a la Agencia de Contratación Estatal Colombia Compra Eficiente:
- a. Apoyar técnicamente al Departamento Nacional de Planeación y a los ejecutores de esta política, en el diseño y aplicación de instrumentos de gestión contractual, tales como acuerdos marco de precios, pliegos tipo, y esquemas de participación privada y pagos por resultados que permitan optimizar la compra pública de bienes y servicios catastrales en los niveles nacional y territorial (diciembre de 2016).

GLOSARIO

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

Administración de tierras: son los procesos de registro y diseminación de información sobre propiedad, valor y uso de la tierra y sus recursos asociados (UN-ECE, 1996, p.13).

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

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

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

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

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

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

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

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

Barrido predial masivo: conjunto de actividades tendientes al levantamiento y registro de los predios que ocupan la totalidad del territorio de un municipio, de forma continua en espacio y tiempo. Levantamiento y registro que debe realizarse de acuerdo con los estándares de producto y metodologías definidas y adoptadas por las autoridades catastral y registral.

Estas actividades están encaminadas a identificar e individualizar la totalidad de predios que componen un municipio o una zona determinada, a través de tareas de campo que implican el reconocimiento y levantamiento predial de sus características físicas y jurídicas y permiten la articulación de múltiples actores en terreno.

Cabida y linderos: área y perímetro de un predio.

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

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

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

Derecho: acción, actividad o clase de acciones que un participante en el sistema puede realizar directamente o usando un recurso asociado (ISO 19152, 2012).

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

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

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

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

Formas de tenencia de la tierra: son todas las posibles relaciones jurídicas que las personas pueden ejercer frente a un inmueble. Es propietario quien detenta el derecho real de dominio que consta en un folio de matrícula inmobiliaria; es poseedor quien sobre un bien

inmueble de naturaleza privada actúa con ánimo de propietario con el convencimiento de serlo, pero sin poder demostrar el cumplimiento de los requisitos de la tradición inmobiliaria que le acrediten de manera jurídicamente válida como propietario; es ocupante aquel que ejerce una tenencia material de un inmueble pero en este caso de naturaleza baldía; y es tenedor quien usa y goza de un inmueble respecto del cual se reconoce la existencia de un propietario.

Gestión de tierras: Proceso por medio del cual los recursos de la tierra son puestos a buen efecto. Cubre todas las actividades relacionadas con la gestión de la tierra como un recurso, tanto desde una perspectiva ambiental como desde una perspectiva económica. (UN-ECE, 1996, p.13).

Infraestructura de Datos Espaciales (IDE): Es un sistema de sistemas integrados por un conjunto de recursos muy heterogéneo (datos, software, hardware, metadatos, servicios, estándares personas, organización, marco legal, acuerdos, políticas, usuarios...), gestionado por una comunidad de actores, para compartir información geográfica en la web de la manera más eficaz posible (Williamson).

Integración e interoperabilidad: En materia de catastro la integración se refiere a la incorporación de otras fuentes de información en sus bases de datos, de una manera consistente para sus propósitos. Se basa en el principio de independencia legal y por lo tanto, no tiene implicaciones sobre el registro de la propiedad y de otras instituciones para crear y administrar sus sistemas de información. La interoperabilidad eficiente entre estos sistemas, exige que las entidades compartan un modelo conceptual como la ISO 19152:2012. La interoperabilidad es eficiente cuando evita la duplicación de esfuerzos, y facilita la comunicación de los sistemas de información de entidades autónomas.

Mejora: arreglos locativos que se realizan a un inmueble.

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

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

Método de valoración residual: busca establecer el valor comercial del bien, normalmente para el terreno, a partir de estimar el monto total de las ventas de un proyecto

de construcción, acorde con la reglamentación urbanística vigente y de conformidad con el mercado del bien final vendible, en el terreno objeto de avalúo.

Modelo para los Dominios de la Administración del Territorio (LADM): el Modelo LADM establecido por la ISO 19152, tiene por objetivo proveer una base extensible para el desarrollo de los sistemas de administración de tierras eficientes y efectivos. Así mismo, el LADM busca unificar el vocabulario utilizado en los sistemas de información de tierras y propone un marco de relaciones entre los objetos del sistema de información con el fin de facilitar la interoperabilidad entre los proveedores custodios de la información. (ISO 19152, 2012)

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

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

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

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

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

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

Red geodésica: se define como el conjunto de estaciones de monitoreo continuo de datos GPS, distribuidas estratégicamente en el territorio nacional, que materializan el Sistema Geodésico Nacional en su vertiente horizontal, y proporcionan servicios de posicionamiento

geodésico a los usuarios mediante datos en línea y coordenadas en el marco oficial (Fuente: INEGI).

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

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

Responsabilidad: obligación formalizada o no de hacer algo (ISO 19152, 2012).

Restricción: obligación formalizada o no de abstenerse de hacer algo (ISO 19152, 2012).

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

Sistema de Administración de Tierras: infraestructura para la implementación de políticas sobre la tierra y estrategias de administración de la tierra que apoyen el desarrollo sostenible. La infraestructura incluye acuerdos institucionales, un marco legal, procesos, estándares, información acerca de la tierra, sistemas de administración y disseminación y tecnologías requeridas para apoyar la distribución de la tierra, los mercados de tierra, la tasación de la tierra, el control de uso de la tierra y el desarrollo de los intereses sobre la tierra (Williamson *et al.*, 2009. pág. 519).

Sistema de Información de Tierras: Un sistema para adquirir o levantar, procesar, almacenar y distribuir información acerca de la tierra (Williamson *et al.*, 2009).

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

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

Unidad Administrativa: Entidad administrativa sujeta a registro, o inscripción, o derecho consuetudinario u otra relación social de tenencia, consistente en cero o más unidades espaciales a las que se asocia como entidad completa, derechos, responsabilidades, o restricciones únicos y homogéneos, tal y como se incluye en el sistema de administración del territorio.

Unidad Especial: De acuerdo con la ISO 19152:2012, se entiende por unidad espacial una o más áreas de terreno o agua, o uno o más volúmenes de espacio. Por ejemplo, predios, edificaciones y redes de servicios públicos y sus representaciones geométricas.

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

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

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo Excel adjunto.

Anexo B. Relación con las metas de los objetivos de desarrollo sostenible

El catastro multipropósito es el instrumento que provee la información necesaria para la formulación o ejecución de políticas que contribuyen al logro de, al menos 30 de las 169 metas de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), distribuidas en 10 de los 17 objetivos de desarrollo sostenible (Tabla 7).

Tabla 7. Relación de metas ODS con catastro multipropósito

ODS	Meta	Relación con catastro multipropósito ⁵⁸
ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	1.4. De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación	Aclarar y garantizar los derechos de propiedad
	1.5. De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales	Instrumento para la prevención de desastres naturales
ODS 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	2.3. De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas	Provee información para la gestión del suelo agrícola

⁵⁸ Se hace referencia a los objetivos de los sistemas de gestión e información de tierras que la FIG propone (FIG, 2015), y que se enumeran en el marco conceptual de este documento.

ODS	Meta	Relación con catastro multipropósito ⁵⁸
	2.4. De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo	Provee información para la gestión del suelo agrícola
ODS 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas	a. Empezar reformas para dar a las mujeres la igualdad de derechos a los recursos económicos, así como el acceso a la propiedad y el control de la tierra y otras formas de propiedad, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de acuerdo con las leyes nacionales.	Aclarar y garantizar los derechos de propiedad
ODS 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	6.4. De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua	Información para la formulación y ejecución de políticas ambientales
	6.5. En 2030 aplicar la gestión integrada de los recursos hídricos en todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza según sea el caso.	Información para la formulación y ejecución de políticas ambientales
	6.6. En 2020 a proteger y restaurar los ecosistemas relacionados con el agua, incluyendo montañas, bosques, humedales, ríos, acuíferos y lagos.	Información para la formulación y ejecución de políticas ambientales
ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	8.9. De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales	Instrumento para la planificación y ordenamiento del territorio

ODS	Meta	Relación con catastro multipropósito ⁵⁸
ODS 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos	10.4. Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad	Instrumento para fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales
	11. 1. De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales	Instrumento para la planificación y ordenamiento del territorio
ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	11.2. De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad	Instrumento para la planificación y ordenamiento del territorio
	11.3. De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países	Instrumento para la planificación y ordenamiento del territorio
	11.4. Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo	Instrumento para la planificación y ordenamiento del territorio
	11.5. De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad	Instrumento para la prevención de desastres naturales
	11.7. De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad	Instrumento para la planificación y ordenamiento del territorio

ODS	Meta	Relación con catastro multipropósito ⁵⁸
	11.a. Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional	Instrumento para la planificación y ordenamiento del territorio
	11.b. De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles	Instrumento para la planificación y ordenamiento del territorio
ODS 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	12.2. De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales	Información para la formulación y ejecución de políticas ambientales
	12.8. De aquí a 2030, asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza	Información para la formulación y ejecución de políticas ambientales
ODS 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	13.1. Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países	Información para la formulación y ejecución de políticas ambientales
	13.2. Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales	Información para la formulación y ejecución de políticas ambientales
ODS 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir	15.1. De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales	Información para la formulación y ejecución de políticas ambientales
	15.2. De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial	Información para la formulación y ejecución de políticas ambientales

ODS	Meta	Relación con catastro multipropósito ⁵⁸
la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad	15.3. De aquí a 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con efecto neutro en la degradación del suelo	Información para la formulación y ejecución de políticas ambientales
	15.4. De aquí a 2030, asegurar la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible	Información para la formulación y ejecución de políticas ambientales
	15.5. Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y, de aquí a 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción	Información para la formulación y ejecución de políticas ambientales
	15.9. De aquí a 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacionales y locales	Información para la formulación y ejecución de políticas ambientales
	15.b. Movilizar recursos considerables de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación	Información para la formulación y ejecución de políticas ambientales

Fuente: DNP, 2016.

Anexo C. Marco normativo relevante

Disposición normativa	Materia regulada	Relación con catastro o registro
Ley 57 de 1887	Código Civil	Base para todo lo relacionado con los derechos de propiedad.
Decreto 1250 de 1970	Estatuto Notariado y Registro	Expide las disposiciones relacionadas con el registro <i>Actualizado por la Ley 1579 de 2012</i>
Decreto 2156 de 1970	Reglamenta el Decreto 1250 de 1970	Ordena la interrelación de catastro y registro <i>Actualizado por la Ley 1579 de 2012</i>
Ley 14 de 1983	Fortalecimiento de los fiscos de las entidades territoriales	Otorga la competencia a las autoridades catastrales para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, con el fin de lograr una correcta identificación física, jurídica y económica de los predios Establece que el avalúo catastral de cada predio es la suma parcial de terreno y construcción Establece que las labores catastrales se sujetarán en todo el país a las normas técnicas emitidas por el IGAC Dispone la obligación de los registradores de remitir a las autoridades catastrales la información de modificaciones de la propiedad
Decreto 3496 de 1983	Reglamenta la Ley 14 de 1983	Define el catastro, sus aspectos físico, jurídico, fiscal, y económico, los avalúos y los procesos catastrales. Reafirma al IGAC como ente de vigilancia y asesoría a demás autoridades catastrales
Decreto 1711 de 1984	Interrelación de catastro y registro, y tecnificación y reorganización administrativa del registro	Reestructura el intercambio obligatorio de información del registro con el catastro, establecer los procedimientos y los mecanismos para agilizar y tecnificar la función registral y reorganizar administrativamente el registro de instrumentos públicos, con el fin de adecuarlo a la operación de las funciones catastrales
Ley 44 de 1990	Dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, y otras de carácter tributario	Dicta las siguientes normas de carácter tributario relacionadas con catastro: fusiona diferentes gravámenes en el IPU; define la administración y recaudo del impuesto; define la base gravable y la tarifa del impuesto; establece límites del impuesto, entre otras disposiciones
Decreto 2113 de 1992	Reestructuración al IGAC	Reestructura el IGAC; señala los objetivos del mismo y sus funciones.

Disposición normativa	Materia regulada	Relación con catastro o registro
Ley 99 d 1993	Creación del MinAmbiente y reorganización del sector ambiental	Se transfieren funciones del IGAC al IDEAM
Ley 101 de 1993	Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero	Establece como referencia el menor indicador entre el IPPA y la meta de inflación.
Ley 160 de 1994	Crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino	Norma que rige el sistema de reforma agraria, Baldíos, ZRC, procesos agrarios, UAF.
Ley 223 de 1995	Expiden normas sobre racionalización tributaria	Determina normas tributarias, el impuesto de registro y el valor patrimonial de los inmuebles. Modifica la ley 44 de 1990.
Ley 242 de 1995	Modifican el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores	Determina como tope máximo de reajuste la meta de inflación del país y no el Índice de Valoración Predial (IVP).
Ley 388 de 2007	Modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 (leyes de planes de desarrollo municipal, y de compraventa y expropiación de bienes)	Norma de ordenamiento territorial, regula la planificación física del territorio.
Ley 1183 de 2008	Asigna funciones a Notarios	Asigna funciones a Notarios
Decreto 1551 de 2009	Cambio de estructura del IGAC	Modifica la estructura del IGAC
Ley 1448 de 2011	Ley de víctimas y restitución de tierras	Norma fundamental de víctimas y de restitución de tierras a campesinos.
Ley 1450 de 2011	Expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.	Establece el periodo máximo para actualizar catastralmente a los municipios (cada 5 años) y define el tope mínimo de avalúos catastrales
Ley 1453 de 2011	Reforma al Código Penal, al Código de Procedimiento Penal, y al Código de Infancia y Adolescencia	Define reglas sobre la extinción de dominio
Ley 1454 de 2011	Normas orgánicas sobre ordenamiento territorial	Ordenamiento Territorial

Disposición normativa	Materia regulada	Relación con catastro o registro
Ley 1481 de 2011	Adiciona un capítulo a la Ley 962 de 2005 (Ley de racionalización de trámites y procedimientos administrativos)	Regula la expedición de los Certificados Catastrales, y establece que el IGAC implementará los medios electrónicos para el pago en línea
Decreto 4145 de 2011.	Crea a la UPRA	La UPRA es la entidad de planificación del Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad
Resolución 070 de 2011	Reglamenta técnicamente la formación, la actualización, y la conservación catastral	Reglamenta técnicamente los procesos catastrales de formación, actualización y conservación
Ley 1523 de 2012	Ley nacional de gestión del riesgo de desastres	Identifica al catastro como instrumento para la expropiación ante una situación de desastre y calamidad pública
Ley 1579 de 2012	Estatuto de registro de instrumentos públicos	Expide las disposiciones relacionadas con el registro <i>Actualiza el Decreto 1250 de 1970, el Decreto 2156 de 1970</i>
Ley 1682 de 2013	Ley de proyectos de infraestructura de transporte	Identifica al catastro como instrumento para la gestión de predios en proyectos de infraestructura de transporte
Ley 1728 de 2014	Ley de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos	Dicta la distribución de baldíos a familias pobres
Ley 1753 de 2015.	Expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018	Establece la implementación del Catastro Multipropósito y la creación del Sistema Nacional de Gestión de Tierras, ordena la rectificación Administrativa de área y linderos, y crea el programa Nacional de Delegación de Competencias.

Fuente: DNP, 2016.

Anexo D. Incremento indicativo del recaudo predial de los municipios por efecto de la adopción del catastro multipropósito, 2017-2013

Para calcular el incremento de la adopción catastro multipropósito sobre el recaudo predial se compararon dos escenarios. El primer **escenario**, "*Escenario 1*" o "*Escenario base*", supone que no se adopta el catastro multipropósito; en este escenario se aplicó la tasa de crecimiento del periodo 1997-2014 en la proyección del periodo 2017-2023.

En el **segundo escenario**, "*Escenario 2*" o "*Escenario con catastro multipropósito*", se usaron nuevas tasas de crecimiento, las cuales se calcularon de la siguiente manera: se definió el porcentaje de actualización que se espera tener con el catastro multipropósito (Tabla 8), y se calculó el aumento en el recaudo predial de acuerdo a los comportamientos históricamente observados al realizar una actualización catastral por categoría de municipio (Tabla 9).

Tabla 8. Porcentaje de actualización anual con catastro multipropósito, 2017-2023

Municipios	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bogotá	3	3	3	3	3	3	3
Más de 500 mil habitantes (sin Bogotá)	10	15	15	20	20	10	10
Entre 500 mil (inclusive) y 100 mil habitantes	7	14	20	20	20	14	5
Entre 100 mil (inclusive) y 50 mil habitantes	5	10	15	15	20	20	15
50 mil habitantes o menos	5	5	10	20	20	20	20

Fuente: IGAC, Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, Subdirección de Catastro Municipal de Cali, FUT. Cálculos DNP, 2016.

Tabla 9. Porcentaje de aumento del recaudo por efecto actualización con catastro multipropósito, 2017-2023

Municipios	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bogotá	4	4	4	4	4	4	4
Más de 500 mil habitantes (sin Bogotá)	16	16	16	16	16	16	16
Entre 500 mil (inclusive) y 100 mil habitantes	17	18	18	18	18	18	18
Entre 100 mil (inclusive) y 50 mil habitantes	18	18	18	18	18	18	18
50 mil habitantes o menos	20	20	20	20	20	20	20

Fuente: IGAC, Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, Subdirección de Catastro Municipal de Cali, FUT. Cálculos DNP, 2016.

A continuación, se calculó el recaudo en cada uno de los dos escenarios. Paso seguido, al recaudo del "*Escenario 2*" o "*Escenario con catastro multipropósito*" se le restó el recaudo del "*Escenario 1*" o "*Escenario base*". De esta forma se encontró el efecto esperado de la adopción del catastro multipropósito sobre el predial. De esta manera, al calcular el valor presente neto (VPN) con una tasa de descuento de 6,5%⁵⁹, se encuentra que con la implementación del catastro multipropósito se obtendrá un mayor recaudo de predial para los municipios igual a 4.137 mil millones de pesos (Tabla 10).

⁵⁹ Tasa de descuento que se usa para las operaciones de créditos de la nación.

Tabla 10. Efecto sobre el predial con la adopción del catastro multipropósito, 2017-2023
Millones de pesos constantes 2016

Municipios	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total VPN ^(a)
Bogotá	92.303	159.713	234.226	316.431	406.961	506.497	615.773	1.818.767
Más de 500 mil habitantes (sin Bogotá)	33.439	82.955	136.136	203.541	276.236	331.317	389.895	1.123.612
Entre 500 mil (inclusive) y 100 mil habitantes	19.898	49.112	80.264	113.457	48.795	186.392	226.363	637.543
Entre 100 mil (inclusive) y 50 mil habitantes	3.927	9.369	16.481	24.067	32.153	40.765	49.930	136.144
50 mil habitantes o menos	15.459	33.889	53.611	74.698	97.225	121.274	146.928	421.170
Total de mayor recaudo	165.025	335.039	520.718	732.194	961.370	1.186.244	1.428.889	4.137.236

Fuente: FUT. Cálculos DNP, 2016.

Nota: ^(a) El VPN se estima con una tasa de descuento del 6,5%.

BIBLIOGRAFÍA

- ANZLIC Committee on Surveying and Mapping -ICSM. (2014). *Cadastre 2034. Powering Land and Real Property*. Canberra: ICSM.
- Banco Mundial. (2016). *ECA Region, Lessons Learned: Washington 2016*, World Bank Group.
- Ballard, R. (1999). *The development of a modern government and information agency*. Presented to the Cambridge conference, Cambridge: United Kingdom.
- Bernal, A. y Restrepo, J. (2014). *La cuestión agraria: Tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Editorial Debate.
- Departamento Nacional de Planeación (2009, febrero). *Consolidación de la Política Nacional de Información Geográfica y la Infraestructura colombiana de Datos Espaciales - ICDE*. Documento CONPES 3585, Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3585.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2010, febrero). *Política nacional para consolidar la interrelación del catastro y registro*. Documento CONPES 3641, Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3641.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2015, noviembre). *Fondo Colombia en Paz*. Documento CONPES 3850, Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3850.pdf>:
- Econometría S.A. (2013). *Evaluación del impacto de la Ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el Mercado del suelo en las principales ciudades del país*. Sistema de Ciudades, DDU del DNP.
- FIG. (2014). *Cadastre 2014 and beyond*. Copenhagen: FIG.
- FIG. (1995). *FIG Statement on the Cadastre*. Copenhagen: FIG.
- FIG, GLTN y ONU-Habitat. (2015) *Costing and Financing of Land Administration Services in Developing Countries*. Working Document.
- IGAC. (2015). *Plan de generación de productos cartográficos del territorio colombiano para el catastro multipropósito (Versión 1.0)*. Bogotá, Colombia.
- IGAC. (2016). *Estadísticas catastrales*, corte a 31 de diciembre de 2015. Bogotá, Colombia.
- INCODER (2014). *Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo*. Junio de 2014. Bogotá, Colombia

- ISO. (2012). Land Administration Domain Model (LADM).
- Kaufmann, J. y Steudler, D. (1998). *Cadastral 2014. A vision for a future cadastral system*. Switzerland: FIG.
- Mesa de conversaciones. (2013). *Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral*. La Habana, 26 de mayo de 2013. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-26-de-mayo-de-2013>.
- OCDE/ECLAC. (2014). OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014, OECD Publishing.
- Steudler, D., & Rajabifard, A. (2012). The Role of Land Administration, Land Management and Land Governance in spatially enabled society. En D. Steudler, & A. Rajabifard, *Spatially Enabled Society* (págs. 13-16). Copenhagen: International Federation of Surveyors (FIG).
- UN-ECE. (1996). *Land Administration Guidelines. With special reference to countries in transition*. New York and Geneva: United Nations.
- UN-FIG. (1999). *The Bathurst Declaration, UN-FIG International Workshop on Land Tenure and Cadastral Infrastructures in Support of Sustainable Development, Bathurst*.
- Williamson, I.P. (1985). Cadastres and land information systems in common law jurisdictions. *Survey Review*, 28(217), 115-129.
- Williamson, I.P. (2000). Best practices for land administration systems in developing countries. International Conference on Land Policy Reform, 25-27 July, Jakarta Indonesia.
- Williamson, I.P. (2001). Land administration "best practice" providing the infrastructure for land policy implementation. *Land Use Policy*, 18(4), 297-307.
- Williamson, I.P., Enemark, S., Rajabifard, A., & Wallace, J., (2009), *Land Administration and Sustainable Development*, ESRI, United States.