



EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y LOS PROCESOS RELIZADOS PARA LA ENTREGA DE LOS PRODUCTOS Y RESULTADOS ASOCIADOS A LA INTERRELACIÓN ENTRE EL CATASTRO Y EL REGISTRO¹

Desde la expedición de la ley 65 de 1939 se dictaron medidas normativas para generar vínculos entre las oficinas de Registro y las oficinas de Catastro. Posteriormente, después de la creación de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) en 1959, se expide el Estatuto del Registro de Instrumentos Públicos en 1970, por medio del cual se dispuso que la información predial debía estar contenida en un único folio de matrícula inmobiliaria que contuviera la ubicación, los linderos y la descripción catastral de los inmuebles. Más adelante, el Decreto 1711 de 1984 reestructuró el intercambio de la información catastral y registral de los bienes inmuebles y reorganizó administrativamente el registro de instrumentos públicos con el propósito de armonizarlo en relación con las funciones catastrales. En esta misma vía, el Decreto 2157 de 1995 abrió la puerta a la identificación de los predios por medio de los linderos de los mismos, con lo que se dio fin a la necesidad de describir literalmente la composición de los predios.

Consecuentemente, en el transcurso del año 1997, la Nación y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) pactaron un préstamo con fondos desembolsados por el segundo con el fin de “fortalecer el mercado de tierras y garantizar la seguridad legal de la propiedad mediante la modernización e interrelación del catastro-registro y la titulación de terrenos baldíos”. A partir del desarrollo de las labores asociadas a la ejecución de dicho préstamo se pretendía reglamentar la posesión de bienes inmuebles y reformar el Sistema Catastral y Registral por medio de la modernización de la descripción del derecho de propiedad y el traspaso de la misma usando como medio para este fin la transferencia efectiva de información entre el Catastro Nacional y los Catastros descentralizados y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). Bajo este contexto, el proyecto de interrelación entre Catastro y Registro se ha desarrollado en tres (3) fases que se describen a continuación: i) Realización del diagnóstico institucional donde se definió la obligatoriedad del Certificado Plano Predial Catastral (CPPC) para las transacciones inmobiliarias que implicaran cambio de propietario. ii) Desarrollo tecnológico del CPPC y elaboración del proyecto de decreto que reglamentaba la obligatoriedad del CPPC. Para esto, se validó la herramienta y los procedimientos administrativos y normativos en cinco (5) municipios. iii) Implementación del proyecto a nivel nacional desde finales de 2007. Durante la implementación a nivel nacional, en septiembre de 2008 se firma un convenio interadministrativo entre los actores involucrados (SNR, IGAC, Catastros Descentralizados) para vincular a todas las entidades catastrales a nivel nacional y la entidad registral para lograr realizar labores conjuntas y coordinadas.

En el marco del proyecto de interrelación, el Departamento Nacional de Planeación desarrolló el documento Conpes 3641 de 2010, por medio del cual se establecieron las directrices para lograr el adecuado avance en la Política Nacional para Consolidar la Interrelación del Catastro y el Registro. De acuerdo a este documento, la problemática central asociada a la interrelación catastro-registro radica en que la deficiencia de la misma “terminó por generar una situación de inseguridad jurídica de la propiedad raíz que ha venido afectando la posibilidad de consolidar y dinamizar el mercado de tierras y bienes inmobiliarios en Colombia” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2010). Asimismo, el documento señala que la falta de armonización entre la información recopilada en los censos catastrales y la información jurídica contenida en los folios de matrícula ha generado los siguientes efectos negativos (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2010) que socavan la consolidación y dinamización del mercado de tierras y bienes inmobiliarios en el país.

Paralelamente a la identificación de dichos efectos negativos, el Conpes identificó cuatro (4) ejes problemáticos que incidían negativamente en el objetivo de armonizar las bases de datos catastrales y registrales, a saber, (i) la deficiencia en el intercambio y conectividad de la información de catastro y registro, (ii) la falta de unificación de la información de catastro y registro, (iii) la deficiencia en el mantenimiento de la información de catastro y registro, y; (iv) la deficiencia en el acceso de información de catastro y de registro. En consecuencia, para dichos ejes problemáticos el Conpes define

¹ Esta evaluación fue realizada por el consultor Economía Urbana, entre julio y diciembre de 2015.



los objetivos específicos a ser perseguidos con el propósito de armonizar las bases de datos catastrales y registrales y, además, define las actividades a ser desarrolladas por cada uno de los actores directos (IGAC y SNR) para la mitigación del problema.

Objetivo general de la Evaluación

El objetivo general de la Evaluación consiste en realizar una evaluación de la capacidad institucional y los procesos realizados para la entrega de los productos y resultados asociados a la Interrelación entre el catastro y el registro, con el fin de generar recomendaciones para mejorar la implementación de la Política. Paralelamente, la Evaluación tiene como objetivos específicos: 1. Analizar la capacidad institucional y la capacidad de respuesta de las entidades ejecutoras (IGAC, SNR y Catastros Descentralizados) para el logro de los objetivos asociados a la Política de Interrelación de Catastro y Registro. 2. Analizar el diseño operativo y las actividades realizadas por la SNR, el IGAC y los Catastro descentralizados en el marco de la Interrelación entre el catastro y el registro, así como sus fortalezas, debilidades y pertinencia para el logro de los objetivos de la Interrelación, teniendo en cuenta la articulación entre estas entidades. 3. Determinar el nivel de avance de los productos relacionados con la Interrelación entre el catastro y el registro, así como los resultados logrados a partir del cumplimiento del plan de acción de la política. 4. Formular recomendaciones, sobre el diseño institucional y operativo de la ejecución de la Interrelación entre el catastro y el registro, con el fin de que implementen mejoras en la intervención.

Para poder alcanzar y responder satisfactoriamente a los objetivos, general y específicos, mencionados anteriormente, la Evaluación consta de tres componentes: Componente 1: Evaluación Institucional; Componente 2: Evaluación de avance en productos y resultados; Y Componente 3: Recomendaciones. El primer componente busca analizar la capacidad institucional y la capacidad de respuesta de las entidades ejecutoras (IGAC, SNR y Catastros Descentralizados) para el logro de los objetivos de la Política de Interrelación. Adicionalmente, analizar el diseño operativo y las actividades realizadas por las entidades involucradas en la política, en el marco de la Interrelación entre el catastro y el registro, así como sus fortalezas, debilidades y pertinencia para el logro de los objetivos de la política.

Para el segundo componente, el objetivo es determinar el nivel de avance de los productos relacionados con la Interrelación entre el catastro y el registro, así como los resultados logrados a partir del cumplimiento del plan de acción de la política. A partir de los productos establecidos en el Conpes 3641 de 2010, este componente busca conocer cuáles se han logrado desarrollar y cuáles no, adicionalmente identificar los factores que han influido en el cumplimiento de los mismos. Por último, el Componente 3, busca formular recomendaciones, sobre el diseño institucional y operativo de la ejecución de la Interrelación entre el catastro y el registro, con el fin de que se implementen mejoras en la intervención.

Metodología de la evaluación- Metodología para el desarrollo de la evaluación institucional - Modelo Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI)

Para el adecuado desarrollo de este componente debe partirse del hecho de que realizar una evaluación institucional no solo se limita a valorar el funcionamiento del aparato organizacional o el recurso humano dispuesto para dicho funcionamiento, sino que también se debe tener en cuenta cómo se articula esta valoración dentro de (i) el entorno institucional del sector público; y, (ii) el contexto económico, político y social de la política de interrelación entre el Catastro y el Registro.

Así, la metodología a ser aplicada para realizar la evaluación institucional debe tener en cuenta (i) la normativa asociada al proyecto de interrelación, (ii) los actores y flujos de procesos de estos para la adecuada ejecución del proyecto; y, (iii) los cuellos de botella y las buenas prácticas asociados a los procesos y articulación de las entidades en la intervención².

² Estudios Previos CM-001-2015, Anexo No. 1



Desde esta perspectiva, se debe recalcar que el desarrollo de la evaluación institucional no estará enfocado únicamente hacia identificar las buenas prácticas y los cuellos de botella intrainstitucionales sino que, además, deberá tener en cuenta distintos niveles, actores e influencias, con importantes interdependencias entre estos.

Bajo este contexto, es posible determinar que la metodología de Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI), propuesta por Tobelem (1992) y explicada en detalle por Oszlak y Orellana (2000) permite “identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas acciones; evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello.” Para lograr que el desarrollo de esta metodología permita llegar a conclusiones pertinentes acerca de la capacidad institucional, es necesario identificar (i) cuál es el objetivo general del proyecto de interrelación catastro-registro, (ii) cuáles son los objetivos específicos que se persiguen con dicho proyecto, (iii) cuáles son las actividades que se derivan de la identificación de los objetivos específicos, y; (iv) las tareas a ser realizadas dentro de cada actividad. Al realizar dicha identificación, se podrán conocer las dificultades que impiden la ejecución de la política para, posteriormente, establecer las fortalezas y debilidades de lo que los actores involucrados deben realizar y lo que la política de interrelación catastro-registro pretende lograr.

La metodología requiere que los déficits sean analizados a partir de la identificación de tareas, actividades y objetivos de la Política. Por tanto, se aplicarán entrevistas y encuestas que permitan reconocer las falencias y buenas prácticas inter e intrainstitucionales que, después, serán transcritas a un formulario donde se relacionen los déficits identificados con cada tarea, actividad y objetivo específico identificado en el Conpes 3641 de 2010. Por esta razón, los instrumentos de recolección de información que se deriven de la consultoría serán específicos para cada una de las tareas propuestas por el Conpes 3641 lo que, a su vez, permitirá asociar dichas tareas a las actividades y objetivos del citado documento. Además de lo anterior, la identificación de los beneficiarios del programa, permitirá establecer las buenas prácticas y los aspectos a mejorar de la Política de Interrelación para alcanzar exitosamente el objetivo propuesto.

Como primera medida para la elaboración del indicador de avance anteriormente citado, se procedió a identificar cuáles de las actividades del Conpes requerían haber sido finalizadas antes de la fecha en la que se realizó la consultoría y cuáles de aquellas tenían como fecha de finalización el 31 de diciembre de 2019. Con base en lo anterior, se identificó que trece (13) actividades consignadas en el Conpes 3641 de 2010 deben ser finalizadas a 31 de diciembre de 2019, mientras que las veintitrés (23) restantes debieron haber sido concluidas antes del 11 de diciembre de 2015.

Se procedió a categorizar cada una de las actividades del Conpes en función de los componentes de capacidad recomendados por la metodología desarrollada; a saber, (i) componente financiero, (ii) componente interinstitucional, (iii) componente normativo, (iv) componente de organización interna, y; (v) componente de política de personal. Para estimar el resultado de la evaluación para cada componente, se realizó un promedio simple del puntaje de cada actividad asociada a uno de los cinco componentes anteriormente descritos. Por último, el resultado de la evaluación institucional para cada entidad, el cual incorpora los resultados de cada componente, resulta del promedio simple de cada uno de estos.

Instrumentos de recolección de información

De acuerdo a lo anterior, se formularon dos instrumentos de recolección de información, aplicados en las entidades territoriales del IGAC, SNR y Catastros Descentralizados. Para las Unidades Operativas de Catastro (UOC) y a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos Seccionales (ORIP), se realizaron encuestas con preguntas de selección múltiple. Para las Direcciones Territoriales y Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos Principales se aplicaron entrevistas semiestructuradas. Para ambos instrumentos de recolección de información, se incluyeron 6 secciones: Planta de Profesionales, Finanzas e Inversiones, Cambios institucionales, Capacitaciones, Conocimiento de la norma, Procesos UOC/DT/ Registral y Relaciones institucionales; buscando abarcar el mayor número de temas, para recolectar la información suficiente para evaluar la capacidad institucional de las entidades involucradas en el proceso de



Interrelación. Al finalizar el trabajo de campo, se aplicaron 27 entrevistas en ORIP principales y 19 en DT. De igual forma, se realizaron 40 encuestas en ORIP seccionales y 42 en las UOC del IGAC.

Para la recopilación de información en las DT de la Unidad de Restitución de Tierras, se utilizó un instrumento de recolección de información bajo el formato de entrevista semiestructurada. El protocolo constó de 7 preguntas, con la posibilidad del entrevistador de realizar preguntas espontáneas de acuerdo al desarrollo de la entrevista. En total se realizaron 6 entrevistas presenciales. En los catastros descentralizados no se aplicó ningún instrumento de recolección de información. A diferencia de las anteriores entidades, se realizaron reuniones de trabajo entre el director del proyecto y el equipo principal de consultores, con los funcionarios de los catastros descentralizados, Antioquia, Bogotá, Medellín y Cali. La razón de emplear dicho formato para capturar la percepción de los funcionarios, radicó en el hecho que no ha existido un procedimiento estandarizado en cada catastro descentralizado para la política de interrelación. Por esta razón, las reuniones de trabajo buscaron obtener información, sin un orden preestablecido, de acuerdo con el desarrollo de la reunión entre expertos y funcionarios. Por último, para capturar la percepción de los usuarios, se utilizó una encuesta de medición del nivel de satisfacción de los servicios catastrales y registrales en cuatro ciudades: Bogotá, Barranquilla, Manizales y Valledupar. Se entregaron 100 encuestas para la DT y 100 para la ORIP Principal en cada ciudad.

Metodología para el desarrollo de productos y resultados - Modelo de cadena de resultados

Para este componente de la evaluación se recurrió a las entrevistas y encuestas realizadas a las instancias del orden territorial de los actores involucrados en la política, así como a la información secundaria recogida por parte de esta consultoría. La evaluación de productos y resultados se desarrolló a partir del análisis de dos eslabones de la cadena de resultados. De esta manera, toda organización puede ser analizada desde los eslabones que componen, lo que se conoce como “cadena de resultados”. Estos eslabones son: insumos, actividades, productos, resultados e impactos. Los tres primeros eslabones (insumos, actividades y productos) están bajo el control de la organización y responden a la gestión diaria que realiza. Los últimos dos eslabones (resultados e impactos), que también reciben el nombre de efectos, no se encuentran bajo el control total de la organización ya que esos efectos también dependen de condiciones externas a la organización. De este modo se evalúan los productos intermedios y finales de la Política de Interrelación y si dichos productos han arrojado los resultados esperados. De manera particular, se propone una revisión documental de diferentes fuentes que permitirá determinar el nivel de avance en productos y resultados, así como un análisis cualitativo y cuantitativo del avance en productos realizado por los actores involucrados en la Política.

Principales resultados y conclusiones - Resultados sobre la interrelación de Predios (IGAC)

- 1. La información estadística tratada se asocia con 974 municipios, el 66.5% de los mismos ubicados en los municipios clasificados en el rango de población de menos de 20.000 habitantes.** En valores relativos, los municipios de menor tamaño disponen del 28% de los predios, en tanto los 52 municipios de mayor tamaño (5.3%) representan el 41% del total de los 9 millones de predios sobre los que se producen los cruces y los resultados de la interrelación.
- 2. Las inconsistencias más comunes luego del cruce son matrícula inmobiliaria no válida, falta de matrícula inmobiliaria y propietarios sin documentos.** El número de inconsistencias halladas luego del cruce, la inconsistencia definida como matrícula inmobiliaria no válida en la información catastral se encuentra en el 33.7% de los predios y sus mejoras, seguida por la falta de matrícula inmobiliaria en la información catastral encontrada en el 22.2% de los predios; propietarios sin documento en la información catastral y que se identifica en el 18.6% de los predios totales y sus respectivas mejoras. En términos absolutos significa que, de los 8.9 millones de predios se identifican 3 millones de inconsistencias relacionadas con matrícula inmobiliaria no válida en la información catastral.



Resultados sobre la interrelación de Folios (SNR)

1. **El cruce sobre información de registro (sistema de información registral de la SNR) se basa en información tratada para 7.9 millones.**
2. **Las inconsistencias más comunes luego del cruce son Falta de número predial, falta de documento del propietario y Número predial no válido en Registro.** La falta de número predial en promedio sucede en el 57.2% de la información total de los folios más las mejoras (7.9 millones). Esta inconsistencia se presenta de manera significativa en todos los rangos de población en los que se han seleccionado los municipios con información (974). La segunda mayor inconsistencia es la denominada falta de documento del propietario en el registro, la cual se presenta en el 51.6% de la información contenida en los folios y mejoras de la información registral

Resultados sobre predios interrelacionados y predios libres

1. **El número total de interrelaciones aprobadas son 4.6 millones de predios distribuidos entre 68% urbanas (3.15 millones y 32% rurales (1.45 millones)** Se encuentra que, en promedio para cada municipio, y como resultado de la ICR, aún se conserva el 56.5% de los predios en condición de predios libres, condición que se descubre mayor en aquellos municipios con rango de población menor. Por ejemplo, en los municipios con población inferior a los 20.000 hab., el promedio de predios libres es de 52.42%, siendo de 28.89% en los municipios con un número mayor a los 100.000 hab.
2. **En el dato agregado, si las interrelaciones urbanas aprobadas ascienden a 3.1 millón y las interrelaciones rurales aprobadas son de 1.5 millones, se estima que por cada interrelación rural aprobada se aprueban 2.2 interrelaciones urbanas.** Se encuentra que las ICR urbanas aprobadas en su mayoría se concentran en los municipios con poblaciones superiores a 100.000 hab. (2 millones).
3. **La cantidad de predios libres en función de la categoría municipal.** Como se sabe la categoría depende de la población y del volumen de ingresos de libre destinación de los municipios. A mayor categoría, menor la población y los ingresos corrientes de libre destinación.
4. **Dada la información de predios libres clasificados según categoría municipal, se puede apreciar que el menor nivel de predios libres está en función inversa al indicador combinado de población e ingresos medios.** Así, los municipios de Categoría 1, son aquellos que revelan el menor porcentaje de predios libres (26%), en tanto los municipios clasificados en la categoría 6 se asocian con un nivel mayor de predios libres (59%)

Resultados econométricos

1. **La Interrelación entre el catastro y el registro tiene efectos positivos sobre el mercado inmobiliario.** Existe, en primer lugar, una relación negativa entre el número de licencias totales expedidas y el porcentaje de predios libres de cada municipio.
2. **Una bases de datos de catastro interrelacionada con la base de datos de registro, permite mejorar la gestión fiscal del municipios a través de tres canales fundamentales: (i) permite identificar con facilidad al sujeto pasivo del pago de impuestos; (ii) permite hacer un mejor control y seguimiento a la gestión fiscal; y (iii) para el caso del impuesto predial, una nomenclatura clara permite optimizar el proceso de facturación del impuesto.** Se observa que a mayor porcentaje de predios libres, menor será el recaudo del impuesto predial. Se encuentra que el recaudo del predial es una función negativa de los predios libres y que dicha variable es altamente significativa en términos estadísticos.
3. **La informalidad urbana del municipio, el bajo desarrollo institucional, su tamaño, ruralidad y mayor número de años de la última actualización catastral, inciden negativamente en la interrelación de las bases del**



catastro y del registro. Se observa que dichas variables son significativas estadísticamente, lo cual permite inferir que afecta negativamente una alta interrelación de las bases de datos de catastro y registro.

- 4. El volumen de predios libres por UOC aumenta en la medida que aumenta el área del municipio que le corresponde a cada funcionario de la respectiva UOC.** Aplicando un ejercicio econométrico y controlando por una variable de carácter institucional, se encuentra que existe una relación positiva y significativa entre el porcentaje de predios libres y la variable proxi de factor trabajo.

Resultados Componente Institucional

- 1. IGAC enfrenta limitaciones para conseguir una institucionalidad adecuada. La SNR ha ejecutado de manera eficiente las tareas asociadas al componente financiero de la evaluación.** Tomando como base (i) la recopilación y análisis de información primaria y secundaria solicitada a las entidades involucradas en la política, y; (ii) la metodología de medición de capacidad institucional (SADCI), se procedió a emitir un concepto cuantitativo del nivel de capacidad institucional del IGAC y la SNR. El IGAC adolece de una institucionalidad esperada en tres de los cinco aspectos sugeridos por la metodología. Por su parte, la SNR ha ejecutado de manera eficiente las tareas asociadas al componente financiero de la evaluación, mientras que en términos interinstitucionales, el hecho de que el Comité Interinstitucional no haya desarrollado actividades vinculantes, impide que las entidades involucradas en la Política de Interrelación tengan un alto déficit de capacidad institucional en aquellos términos.

Tabla 1. Déficit por aspectos evaluados (Elaboración Propia)

Aspecto	IGAC	SNR
Financiero	N.A	100.0%
Interinstitucional	44.3%	53.1%
Normativo	19.4%	28.0%
Organización Interna	65.7%	61.9%
Política de Personal	100.0%	87.0%
Promedio	57.4%	66.0%

- 2. Institucionalidad y operación del proceso de ICR se ve afectadas principalmente por la falta de recursos económicos, técnicos, tecnológicos y humano calificado.** El tamaño de la planta en estas instituciones se considera una limitante frente a las exigencias de sus actividades, interfiriendo el progreso en la implementación de la política de ICR. Adicionalmente, no disponer de recursos propios que pudieran dedicarse a las inversiones necesarias para desarrollar sus propias actividades se constituye en otro factor limitante del progreso de la ICR.
- 3. El proceso de ICR no ha sido interiorizado como parte de los procesos misionales de las entidades,** con los consecuentes efectos en la definición de una adecuada estructura institucional y unos esquemas o mecanismos de operación acordes con los objetivos, metas y actividades definidos en la política de ICR.
- 4. Desde el punto de vista normativo se constituye en una debilidad la inexistencia de un marco regulatorio que con suficiencia, completitud y detalle establezca las políticas, objetivos, actividades contempladas en el documento CONPES 3641 de 2010.**

Resultados Componente de productos y resultados

- 1. Retraso en el avance de resultados e incumplimiento de las metas señaladas en el Conpes 3641 de 2010.** Se ha dado principalmente por los problemas institucionales que presentan cada una de las entidades en su interior;



aspectos relevantes como la falta o inyección de presupuesto para la política, conllevan a no obtener los recursos necesarios para sacar adelante el proceso en sus diferentes etapas y actividades.

2. **Las entidades como el IGAC y la SNR, han desarrollado estrategias para facilitar a los usuarios el acceso a los servicios de información catastral y registral.** Aunque faltan instrumentos por desarrollar, aquellos que se encuentran en ejecución, les ha permitido a las entidades acceder a un mayor número de usuarios, lo que se traduce en un mayor número de solicitudes a tramitar.
3. **La implementación de herramientas físicas como las Unidades Móviles (del IGAC y la SNR) y virtuales como la VUR, han permitido que los ciudadanos realicen sus trámites de forma ágil y segura.** Estas estrategias garantizan de alguna manera, un mayor acceso de la población localizada en municipios distintos a la sede de las referidas entidades. De igual forma, se garantiza para las instituciones la ejecución de un mayor número de trámites atendidos. Cabe señalar, que este tipo de acciones realizadas por el IGAC y la SNR, generan un impacto positivo en los ciudadanos, aumentando la credibilidad en las entidades.
4. **El IGAC, los catastros descentralizados y Registro suministran la información (física, cartográfica y jurídica, principalmente) de los predios involucrados en los procesos de formalización y restitución de tierras en el país.** El contar con una interrelación proporciona seguridad a las entidades (Unidad de Restitución de Tierras Despojadas, Unidad Para la atención y reparación de las víctimas, INCODER, entre otras) en el sentido de tener plenamente identificados los predios objeto de su política; la falta de interrelación por su parte, hace que las entidades tengan que realizar procesos de verificación adicional que les permita identificar los predios, lo cual aumenta los tiempos de ejecución de la labor principal de cada entidad.

Recomendaciones

1. **Actualización y formación catastral para garantizar el éxito del cruce de la información.** Según los resultados obtenidos de la evaluación, una mayor desactualización catastral lleva en términos estadísticos a un hallazgo menor de parejas predio-folio. Por esta razón, se recomienda llevar a cabo la actualización y formación catastral en los grupos de priorización que se encuentran en el producto de recomendaciones
2. **Actualización de la información registral para garantizar el éxito del cruce de información.** Se recomienda adelantar un exigente proceso interno de revisión de la totalidad de la documentación que jurídicamente sustenta las inscripciones registrales para aquellos predios que no han podido ser efectivamente interrelacionados.
3. **Implementación de las oficinas de catastro descentralizadas en el marco del Plan Nacional de Delegación de Competencias.** En el marco del Artículo 180 de la Ley 1753 de 2015, La delegación de competencias catastrales permitirá una mayor eficiencia en los procesos relacionados con esta función, lo que a su vez incidirá positivamente sobre la política evaluada.
4. **Implementación de un proyecto de depuración de la información catastral y registral.** Es necesario realizar inversiones técnicas y de recurso humano en la materia para que los municipios con bajos niveles de interrelación puedan efectuar los procedimientos manuales y de visita en terreno para solventar los altos niveles de inconsistencia en la información, encontrados en la evaluación. El IGAC y la SNR deben adelantar conjuntamente un proceso de depuración de la información catastral y registral para garantizar el cruce de información.
5. **Implementación de una arquitectura empresarial orientada a servicios.** Desde el punto de vista tecnológico y bajo los conceptos de la arquitectura de servicios SOA, se lograría con su implementación la consolidación de un Objeto de Negocio (BO por sus siglas en inglés). La mera implementación de la arquitectura no logrará el



cumplimiento del objeto, pero si genera una disciplina corporativa de interacción que garantice alcanzar el objetivo planteado por el plan de acción definido en el CONPES 3641 de 2010.

6. **Necesidad de un nuevo marco normativo.** Ante la dificultad para cumplir con los propósitos centrales de la política nacional para consolidar la interrelación del catastro y el registro, se debe considerar la necesidad de formular un marco normativo adecuado que defina los mecanismos de coordinación e intercambio de la información entre ambas instituciones. Dicho marco normativo debe garantizar un intercambio fluido de la información, fortaleciendo la interoperabilidad entre SNR e IGAC a partir de la creación de escenarios de colaboración que permitan el acceso e intercambio directo a los sistemas de información.
7. **Necesidad de un nuevo marco normativo aplicado a los convenios de cooperación entre IGAC-SNR y los Catastros Descentralizados.** La puesta en marcha del Convenio de Cooperación IGAC-SNR-CD, asegura el cumplimiento del Plan de Acción previamente elaborado por el conjunto de las instituciones rectoras de la política. El Convenio se convierte así en un punto de referencia para la implementación y ajuste de la política de ICR con los catastros descentralizados.
8. **Generación de un marco jurídico reglamentario, especial y unificado.** Con la expedición de un Decreto reglamentario propio para la Interrelación Catastro – Registro se generaría la institucionalidad jurídica concreta, detallada y específica de la que ha carecido el proceso desde su iniciación hace ya más de 10 años.
9. **Definición de una estructura institucional propia en cada una de las entidades participantes.** Dotar a la Interrelación Catastro-Registro de una institucionalidad formal al interior de las principales entidades participantes, con funciones y responsabilidades expresas y específicas en el análisis, toma de decisiones y ejecución de las actividades.
10. **Generar un marco jurídico para involucrar a las distintas áreas o dependencias internas de las entidades participantes en la Interrelación Catastro – Registro.** Para solventar esta falta de integración intra institucional que permita una adecuada interrelación entre el catastro y el registro, se propone la inclusión en el Decreto Reglamentario, funciones específicas de apoyo o soporte para cada una de las áreas o dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y/o de lineamientos o previsiones generales para que cada entidad incorpore en sus manuales las funciones y responsabilidades de dichas áreas de soporte en materia de Interrelación.
11. **Vinculación efectiva entre el IGAC y los Catastros Descentralizados.** Se propone la definición de una reglamentación jurídica que, para efectos de la planeación y ejecución de la Interrelación y de sus actividades conexas y/o complementarias, vincule efectivamente y en un mismo plano de igualdad al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y los Catastros Descentralizados.
12. **Ejecutar acciones interinstitucionales entre las entidades ejecutoras de la política para asegurar el adecuado desarrollo de las actividades de Interrelación.** Se debe establecer como responsabilidad de la SNR y del IGAC la expedición de instrucciones administrativas conjuntas en todos y cada uno de los aspectos de la Interrelación Catastro – Registro que así lo ameriten.
13. **Necesidad de avanzar en las actividades de acceso a la información por parte de los usuarios.** Renovar los propósitos de la interconexión, proponer nuevas metas y coberturas de la asistencia con oficinas móviles y/o virtuales, y con brigadas conjuntas, tiene una alta significancia en términos del acceso de la información por parte de los usuarios. De forma indirecta, pero no menos importante, contribuye a los propósitos centrales de la política de ICR. Su implementación depende del volumen de recursos que se asignen a dicha actividad.
14. **Creación de la Ventanilla Única de Registro y Catastro (VURC).** Se propone la creación de la VURC, la cual debería incorporar la información catastral en un solo evento de consulta, para facilitar las labores tanto de las



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



Notarías y oficinas de registro como de las unidades de catastro. Su soporte de datos se basaría en la información tanto registral como catastral, obtenida a partir de un Objeto de Negocio VURC que la surta, como aplicación elemental de un esquema de interoperabilidad empresarial entre el IGAC, lo Catastros Descentralizados y la SNR.

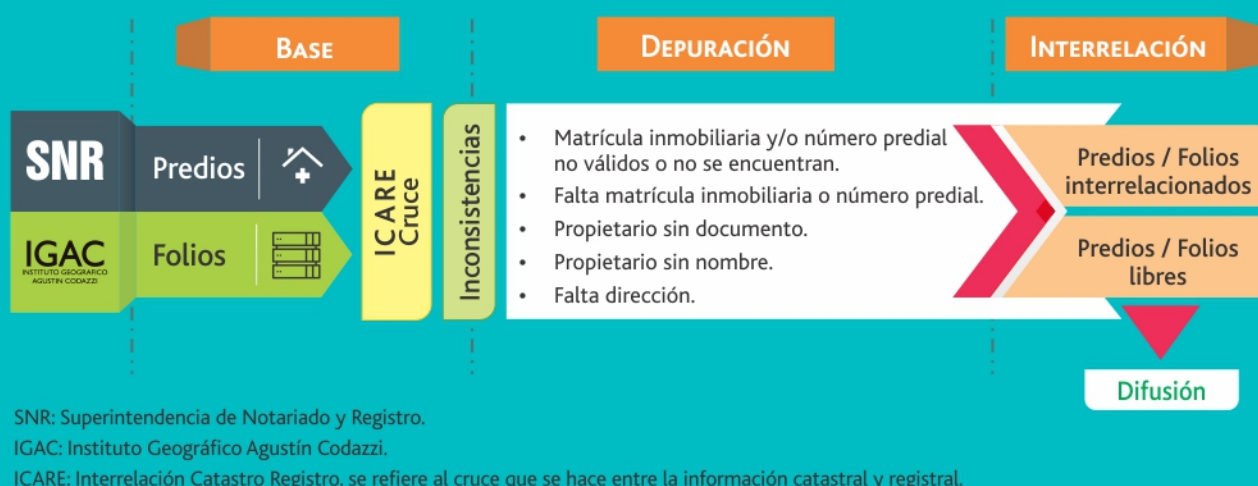
Política de interrelación entre Catastro y Registro

La interrelación "es un sistema institucional, legal y técnico por medio del cual se establece el enlace de los datos prediales o inmobiliarios comunes a registro y catastro"¹.



1 COLOMBIA. INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. Gestión Catastral: Proyectos especiales de Catastro, el Catastro, herramienta para el ordenamiento territorial. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012. 36 p.

Caracterización del proceso de interrelación



SNR: Superintendencia de Notariado y Registro.
 IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
 ICARE: Interrelación Catastro Registro, se refiere al cruce que se hace entre la información catastral y registral.

¿Para qué la evaluación?

Objeto: Realizar una evaluación de la capacidad institucional y los procesos realizados para la entrega de los productos y resultados asociados a la Interrelación entre el catastro y el registro.

La evaluación buscó:

- Medir la capacidad institucional de las entidades ejecutoras
- Analizar fortalezas y debilidades institucionales
- Identificar avances en productos de la intervención

Universo de análisis:

Número de encuestas aplicadas a qué actores

- 27 Entrevistas con funcionarios de ORIP principales
- 19 Entrevistas con funcionarios de las DT del IGAC
- 82 Encuestas a funcionarios de ORIP seccionales (40) y UOC del IGAC (42)
- 715 Encuestas de percepción a usuarios de servicios registrales y catastrales

ORIP: Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
 DT: Dirección Territorial.
 UOC: Unidad Operativa Catastral.

Resultados

- Actualmente hay 4.6 millones de predios interrelacionados distribuidos entre 68% urbanos y 32% rurales.
- Mayor número de años de la última actualización catastral incide negativamente en la interrelación.

Porcentaje de predios libres promedios en relación a la diferencia de años entre última actualización y cruce de información



Fuente: Informe de Resultados de la Evaluación. Economía Urbana (2015).

- Falta de recursos económicos, técnicos, tecnológicos y humanos calificados para la intervención.
- Ausencia de un marco normativo que regule la intervención.
- Ausencia de un modelo de gestión.
- Se evidencian fallas en la capacidad institucional de ambas entidades.

Capacidad institucional por aspectos evaluados

Aspecto	IGAC	SNR
Financiero	N.A.	100%
Institucional	44,3%	53,1%
Normativo	19,4%	28%
Organización interna	65,7%	61,9%
Política de personal	100%	87%
Promedio	57,4%	66%

Fuente: Informe de Resultados de la Evaluación. Economía Urbana (2015)

- El 44% de las actividades del Conpes 3641 se han cumplido en un porcentaje mayor al 80%.

Recomendaciones

- Sistemas de información:**
 - Actualización de información catastral y registral.
 - Descentralización de las funciones catastrales.
 - Proyecto de depuración de la información catastral y registral conjunto.
 - Arquitectura empresarial orientada a servicios.
- Acceso a información:**
 - Creación de la Ventanilla Única de Registro y Catastro (VURC).
 - Incrementar las oficinas móviles y/o virtuales.
- Normativa:**
 - Creación de un marco jurídico reglamentario, especial y unificado.
 - Definición de una estructura institucional para la interrelación.