



## EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS AL SISTEMA NACIONAL DE CATASTRO<sup>1</sup>

### Descripción de la intervención evaluada

El Sistema Nacional de Catastro está regulado por la Ley 14 de 1983, el Decreto Reglamentario 3496 de ese mismo año y la Resolución 2555 de 1988 del IGAC, donde se creó un marco jurídico que reglamenta los procesos catastrales. Sin embargo, debido a los adelantos tecnológicos y de la justa necesidad de modernizar algunos conceptos se expide la Resolución 070-IGAC/2011, la Resolución 1008-IGAC/2012 y la Resolución 1055-IGAC/2012.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, expuesto en la Ley 1450 de 2011, el Catastro tiene los siguientes objetivos: i) la actualización catastral cada cinco años; ii) alcanzar una meta de actualización catastral del 90% en lo urbano y del 70% en lo rural; iii) el diseño e implementación de una metodología para la aplicación de la actualización permanente; y iv) el desarrollo e implementación de modelos econométricos para la estimación de valores catastrales.

El Catastro en Colombia está a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC- y de los Catastros descentralizados de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia. El catastro es el censo o el inventario actualizado y clasificado de los bienes inmuebles pertenecientes al estado y a particulares, con el objetivo de hacer la identificación física, jurídica, fiscal y económica; constituyéndose en un conjunto de datos de información del territorio basados en el predio: localización, extensión, uso, valor y propietario, entre otros atributos que se consideren necesarios para tomar decisiones adecuadas sobre el territorio. Existen tres procesos catastrales:

- **Formación:** consiste en el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información de los terrenos y edificaciones, en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio. La información obtenida se registra en la ficha predial y en los documentos gráficos, listados y formatos de control estadístico que diseñen las autoridades catastrales (Resolución IGAC No. 70 de 2011, Artículo 76).
- **Actualización:** 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 productividad, obra públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario (Resolución IGAC No. 70 de 2011, Artículo 97).
- **Conservación:** consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales correspondientes a los predios, de conformidad con los cambios que experimente la propiedad inmueble en sus aspectos físicos, fiscales, económicos y jurídicos. Los principales objetivos de la actualización son: mantener al día los documentos catastrales y la base de datos catastral; asegurar la debida conexión entre Notariado y Registro y el Catastro; establecer la base para la liquidación del impuesto predial unificado y otros gravámenes y tasas que tengan su fundamento en el avalúo catastral; proporcionar la información que sobre los recursos básicos se posea, para la promoción del desarrollo económico y social de los municipios y del país; y apoyar los procesos de protección de bienes inmuebles de la población en riesgo de desplazamiento o en desplazamiento forzado (Resolución IGAC No. 70 de 2011, Artículo 105).

<sup>1</sup> Esta evaluación fue realizada por Economía Urbana entre diciembre de 2012 y septiembre de 2013.



## Objetivo general de la evaluación

Evaluar si la información catastral actualizada provee insumos para que las administraciones Municipales y Departamentales, la Superintendencia de Notariado y Registro, las Notarías, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, y las Corporaciones Autónomas Regionales, CARs, entre otras, logren una mejor gestión; así como realizar la evaluación de los procesos y resultados del catastro nacional y de los catastros descentralizados.

## Metodología de la evaluación

La evaluación se hizo sobre cuatro componentes: i) Proceso de planeación por parte de las entidades territoriales; ii) Normatividad; iii) Resultados de la gestión de las entidades locales, regionales y nacionales; iv) Operaciones y resultados del catastro centralizado y los descentralizados. El trabajo de campo para recoger la información necesaria de fuentes primarias se llevó a cabo en 64 municipios; se realizaron 34 entrevistas a profundidad con personal de los Catastros descentralizados, de once Gobernaciones, de las direcciones territoriales y de las unidades operativas del IGAC. Asimismo, se hicieron encuestas estructuradas en 12 Corporaciones Autónomas Regionales y 64 Alcaldías municipales, 13 de estas últimas se hicieron vía telefónica o virtual.

La información recolectada fue organizada y analizada con el objetivo de dar respuesta a las preguntas orientadoras formuladas. Se calcularon estadísticas descriptivas a partir de la información sobre la actualización catastral, la evolución del impuesto predial y del avalúo catastral entre otros. Para verificar la dinámica del Catastro en el país con respecto a la dinámica del mercado inmobiliario urbano, se contrastó la información del IGAC y de los Catastros Descentralizados con el censo de edificaciones del DANE. Asimismo, se realizaron análisis econométricos con modelos de datos panel para estimar los efectos de los procesos catastrales sobre indicadores como: el recaudo del impuesto predial y de impuestos nacionales y otras variables de planificación del territorio (cobertura de servicios públicos, informalidad, número de viviendas construidas, dinámica inmobiliaria entre otras).

El análisis se realizó con información para 1101 municipios entre 2000 y 2011; se corrieron regresiones con efectos fijo de municipio, con MCO y con modelación de tasas de retorno y cálculo de costos de los procesos de actualización catastral. La variable y corresponde al logaritmo de cada uno de los indicadores de resultado mencionados anteriormente, la variable x corresponde a una variable dicótoma que toma el valor de 1 si en el municipio se llevó a cabo alguno de los procesos catastrales, y se incluyeron controles como los logaritmos de la población total por municipio y la formación bruta de capital fijo, las categorías municipales entre otros.

## Principales resultados y conclusiones

### Componente 1: Proceso de planeación por parte de las entidades territoriales

- El 51.7% de los funcionarios municipales entrevistados consideran que en el desarrollo de los convenios suscritos entre el IGAC y las entidades territoriales para hacer los procesos de actualización catastral, efectivamente se produce la participación activa de los funcionarios municipales en las actividades centrales de los procesos catastrales.
- Los municipios encuentran limitaciones para disponer de recursos propios para el financiamiento de las actividades catastrales; los problemas financieros son la razón fundamental (32.1%) por la cual no se hace actualización catastral en los municipios.

### Componente 2: Normatividad



- Existe por parte de los funcionarios municipales una baja apropiación de la estructura normativa que rige las actividades catastrales: apenas el 51.7% de los funcionarios entrevistados acepta que su conocimiento de la norma es bueno, mientras el 34.5% de los mismos admiten que su conocimiento es regular. A pesar de lo anterior, un número importante de funcionarios (41.4%) sugiere modificaciones al marco normativo que regula los procesos de actualización catastral
- No existe unanimidad en torno a que la norma actual sea la más adecuada para favorecer los procesos de actualización catastral, algunos funcionarios coinciden en que la norma podría mejorar aquellos aspectos relacionados con la participación, capacitación y actualización de las entidades territoriales. Una de las principales limitantes de la norma es que no establece las condiciones para que las entidades territoriales sean consideradas como sujetos activos de los procesos de actualización catastral.

### Componente 3: Resultados de la gestión de las entidades locales, regionales y nacionales

- En cuanto al efecto de una actualización catastral sobre el IPU<sup>2</sup>, en los municipios cuya población supera los cuatrocientos mil (400.000) habitantes se observa que al segundo año de la actualización el impacto es mayor que el observado para el primer año. De manera progresiva el impacto se va desvaneciendo, lo cual permite llegar a la segunda conclusión: la actualización empieza a diluirse y/o a ser negativa al quinto año de la actualización.
- El catastro rural ha estado siempre más desactualizado que el catastro urbano, y no solamente ha estado más desactualizado, sino que la intensidad de desactualización ha sido mayor en el área rural que en el área urbana.

### Componente 4: Operaciones y resultados del catastro centralizado y los descentralizados

- El artículo 4° de la Ley 14 de 1983, establece que el avalúo de cada predio "...se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidas." Sin embargo, todas las autoridades catastrales entrevistadas coinciden en afirmar que esta forma de presentación de la valoración en la propiedad horizontal distorsiona el ejercicio valuatorio.
- Las características y dinámicas municipales son diferentes, lo que hace necesaria la aplicación de metodologías diferenciales por tipo de municipio, ubicación, accesibilidad, dinámica económica y orden público, entre otras.
- De los aspectos metodológicos catastrales el que más presenta inconsistencias y requiere redefinirse es la forma de valorar las construcciones; el inconveniente principal radica en la identificación de las características de las edificaciones sobre todo en lo que se refiere a los materiales de construcción y a las tipologías constructivas; se identificó que la ficha predial es ineficiente para capturar las verdaderas características de las edificaciones. De igual manera, se encontró que la utilización de tablas de valor para determinar el valor de las edificaciones, cuya única variable se encuentra referida al puntaje de calificación de la ficha predial, no permite representar con precisión el verdadero valor de las mismas.
- La disponibilidad de recurso humano para la ejecución del conjunto de actividades catastrales constituye uno de los principales impedimentos para el avance del Sistema Nacional de Información Catastral.
- Los sistemas de información difieren entre autoridades catastrales, algunos son recientes y en otros casos bastante rezagados, con datos separados en lo alfanumérico y lo cartográfico y sin unidad o correspondencia en ciertos casos. Los propósitos son los mismos -fiscal y jurídico-, aunque el

---

<sup>2</sup> Impuesto predial unificado



registro está separado del catastro, con notables inconvenientes con la información de ambas partes pues se presentan rezagos en generación de correspondencia de parejas predio-folio, eso sin contar con el problema de diferencia de información en materia de linderos y áreas.

- En cuanto a los catastros descentralizados se observa que existen avances significativos en la gestión de la información, en la sistematización de procesos y en la adopción de nuevas tecnologías para mejorar su gestión en general.

### Principales recomendaciones

- Las recomendaciones identificadas se agruparon en los cuatro componentes de la evaluación. Para el primer componente se recomienda que en los convenios interinstitucionales para realizar procesos catastrales deben mejorarse los siguientes aspectos: 1) aumentar la participación de funcionarios de entidades beneficiarias, 2) definir mejor la financiación catastral, 3) mejorar el uso de la información catastral multipropósito. Además, los convenios deben ser sujetos de supervisión por parte de una entidad competente.
- Para el componente de Normatividad asociada, se presentan dos grupos de recomendaciones relacionados con: 1) Se recomienda expedir una Ley Catastral con las siguientes características: a) vocación de permanencia, b) agrupación de toda la normatividad relacionada, c) separación de actividades de supervisión, regulación y ejecución (mediante la creación de un Comité de Regulación y Supervisión Catastral), d) establecimiento de sistema de incentivos y sanciones, e) que regule procedimiento de intercambio de información, f) que regule la financiación y cofinanciación por parte de los beneficiarios y, g) que reglamente los observatorios inmobiliarios; 2) se deben abordar tres aspectos relacionados con el tema de financiación: a) fuentes de financiación; b) capacidad institucional de los municipios; c) instituciones normativas que inciden en la financiación de los procesos catastrales. Se debe aclarar, por una parte, cómo las entidades territoriales cofinancian los procesos catastrales, y por otra, explorar nuevas fuentes de financiación como el establecimiento de precios o participación de rentas, o la destinación de un porcentaje de los “derechos de registro”.
- En el componente tres, se recomienda ejecutar los procesos catastrales conjuntamente en zonas urbanas y rurales. Frente al catastro rural, se debe profundizar en investigaciones de los costos que ello conlleva, ya que actualmente la información estadística es limitada y no permite hacer inferencias especializadas al respecto.
- Por último, para el componente cuatro, las principales recomendaciones son: 1) eliminar las restricciones impuestas en la Ley 242 de 1995 y la Ley 101 de 1993, que limitan el aumento de los avalúos catastrales. El ajuste anual de los avalúos catastrales deberá ser para los predios urbanos equivalente al IVP<sup>3</sup>, y para predios rurales debe ser equivalente al IPPA<sup>4</sup>; 2) eliminar las restricciones para el incremento del avalúo por conservación; 3) eliminar el avalúo como suma de valores unitarios de terreno y construcción; 4) aplicar metodologías diferenciales para procesos de formación, actualización y conservación catastral, por tipo de municipio, ubicación, accesibilidad, dinámica económica, orden público, entre otras; 5) Actualizar la ficha predial y la utilización de tablas de construcción para determinar el valor de las construcciones; 6) la creación de observatorios inmobiliarios; 7) actualizar y mantener la cartografía básica; 8) mejorar los sistemas de información que apoyan la gestión catastral en el IGAC y demás autoridades catastrales; y 9) Implementar y fortalecer la interrelación Catastro-Registro.

<sup>3</sup> Índice de valoración predial

<sup>4</sup> Índice de Precios al Productor en Actividades Agropecuarias