

2021-03-02

El catastro multipropósito como una construcción que parte de la comunidad: propuesta para alcanzar una visión con propiedad

Jaime Alberto Duarte Castro

Universidad Santo Tomás; INCLAM Colombia, jaimecastro@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

Citación recomendada

Duarte Castro, J. A. (2021). El catastro multipropósito como una construcción que parte de la comunidad: propuesta para alcanzar una visión con propiedad. *Equidad y Desarrollo*, (36), 239-262. <https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss36.10>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

El catastro multipropósito como una construcción que parte de la comunidad: propuesta para alcanzar una visión con propiedad*

Jaime Alberto Duarte Castro**

Palabras clave

Catastro multipropósito, levantamiento predial, actualización catastral, política pública y comunidad

Clasificación JEL

Q15, Q24, R14, R52T1

Resumen

El catastro consiste en el levantamiento de información física, jurídica y económica de los predios, lo que permite a los municipios y al país mantener actualizadas las bases de datos prediales en cuanto a su ubicación, área, forma, acceso, valor catastral y situación legal. Este es el soporte a partir del que se generan políticas públicas, inversiones, ordenamiento territorial y obras de infraestructura. Hoy día, el catastro rural presenta un grado de desactualización cercano al 95 %, lo que demuestra que los procesos, normas y uso de los recursos no se están utilizando con eficiencia, lo que impacta de manera directa proyectos territoriales locales y regionales. Por esta razón, el reto del catastro multipropósito radica en una nueva reglamentación que incluya la descentralización en la ejecución del catastro, la contratación por gestores catastrales y su transformación en un servicio público. Asimismo, con la metodología planteada se busca evidenciar que, con la participación directa del propietario en el desarrollo del proceso, se obtendrían resultados eficientes en el mediano plazo.

Cómo citar este artículo: Duarte Castro, J. (2020). El catastro multipropósito como una construcción que parte de la comunidad: propuesta para alcanzar una visión con propiedad. *Equidad y Desarrollo*, (36). <https://doi.org/10.19052/eq.voll.iss36.10>

Recibido: 26 mayo 2020. **Aprobado:** 15 octubre 2020.

Versión Online First: 26 de enero 2021. **Publicación final:** 20 de diciembre de 2020

* Artículo elaborado en el marco de la Maestría en Planeación para el Desarrollo de la Universidad Santo Tomás, y del trabajo práctico en el levantamiento del proyecto piloto del catastro multipropósito realizado por el Consorcio ISN para el Departamento Nacional de Planeación.

** Ingeniero catastral y geodesta, magíster en Unión Europea, especialista en Sistemas de Información Geográfica y en Cooperación Internacional. Actualmente cursa la maestría en Planeación para el Desarrollo. Docente de la Universidad Santo Tomás y gerente de la compañía INCLAM Colombia. ✉ jaimeduarteastro@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2280-3459>



The Multi-Purpose Land Registry as a Construction beginning in the Community: A Proposal to Reach a Vision with Property

Abstract

The land registry consists in surveying the physical, legal and economic information from the land lots. This allows the towns, and the country, to keep updated the land databases regarding location, area, outline, access, land value, and legal status. This is a support to be used in the public policy-making, investments, territory ordering, and infrastructure works. Today, the rural land registry shows a great lack of updating, almost 95 %, which indicates that the processes, rules and resources are not being used efficiently. This fact has a direct impact on both the local and regional territorial projects. For this reason, the challenge of the multi-purpose land registry lies in having new regulations that take into account the decentralization when executing the registry, hiring land registry experts and transforming it in a public service. In addition, the methodology set out herein is intended to show that the direct participation of the owners in the process would yield efficient results in the medium term.

Keywords

Multi-purpose land registry, land survey, land registry updating, public policy and community

Introducción

Actualmente, la manera en la que el Estado realiza todas las actividades del catastro multipropósito está cambiando, debido a que sus objetivos, el tipo de procedimiento utilizado y los resultados no han sido los esperados.

El catastro colombiano actual no logra suplir las necesidades del país para contar con información oportuna y actualizada para la formulación e implementación de diversas políticas públicas. Lo anterior, ya que el catastro se caracteriza por ser incompleto, pues según información del IGAC, con corte a 1 de enero de 2019, el 28,32 % del territorio nacional no contaba con formación catastral (IGAC, 2019). Además, según esta información, en la actualidad el catastro no cuenta con procesos eficientes de

actualización, dado que el 66,00 % del territorio tenía información catastral desactualizada y solo el 5,68 % tenía información actualizada. (Conpes 3958, 2019, pp. 9-10)

El *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (2016) incluye el asunto del catastro como un aspecto esencial para solucionar la problemática de tierras que, debido al conflicto armado, ha existido en el país. Así, establece en su primer punto “la implementación de un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p. 19).

El planteamiento de la propuesta de participación comunitaria que se propone y se esboza en este artículo está orientado a que la familia considere el catastro como algo suyo, que lo comprenda como una actividad necesaria que le permite percibir los beneficios directos que brinda el derecho de propiedad; además de que sea incluyente como una función social y que el Estado sea el acompañante del proceso, garantizando su saneamiento jurídico. De esta manera, se debe

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. (Conpes 3859, 2016, p. 38)

Asimismo, las evidencias de la falta de actualización se soportan en las estadísticas que obtienen periódicamente el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) relacionadas con el alto grado de desactualización del catastro, que dan cuenta de cómo impacta a las finanzas públicas y a las políticas de diferentes entidades en las que el catastro es fundamental para proyectar obras, especialmente de infraestructura o ingresos municipales.

Sin embargo, los nuevos desarrollos tecnológicos y de aplicativos, la profusa reglamentación y leyes de los últimos años, y las lecciones aprendidas de los proyectos piloto recientemente levantados en campo permiten avizorar un futuro promisorio en cuanto a la optimización de las actividades. Esto se suma a la

multidisciplinaria de ingenieros, tecnólogos, administradores, economistas y abogados que median por obtener mejores resultados.

242 La propuesta planteada se basa en los proyectos piloto realizados en Lebrija (Santander), San Carlos (Antioquia), Topaipí (Cundinamarca) y Dibulla (La Guajira) (Conpes 3958, 2019), en los que se trabajó de manera interinstitucional entre las entidades encargadas del catastro, especialmente en los aspectos de socialización y sensibilización con el propietario.

Pero, el aspecto más relevante de la propuesta para la masificación eficiente del catastro es que la comunidad sea partícipe activa del proceso, es decir, que colabore en el levantamiento de la información censal, física, jurídica y económica, para que redunde en la optimización del levantamiento catastral desde los aspectos técnico, social, económico y tecnológico. En la medida que el ejercicio migre de lo conceptual y teórico a la práctica, se puede concluir que el esfuerzo dará sus réditos en beneficio de la comunidad, el territorio y los municipios.¹ Para cumplir con lo anterior, el objetivo es lograr que la comunidad, representada en los propietarios, se vincule en la solución para la actualización del catastro en el territorio colombiano, y que, con las nuevas políticas del Gobierno al respecto, pueda gozar de los diferentes beneficios que ofrece esta nueva condición.

Luego, la pregunta central es: ¿cómo plantear una propuesta alternativa de participación directa de la comunidad que permita una eficiente actualización del catastro a nivel rural? De este interrogante surge el objetivo central de diseñar una propuesta alternativa de participación comunitaria para la eficiente actualización del catastro multipropósito, desarrollado a partir de: identificar los factores que inciden en el grado de desactualización del catastro; evidenciar los rendimientos y tiempos promedios empleados en el levantamiento de la información catastral entre un proceso convencional y uno multipropósito; y plantear los beneficios que tiene esta propuesta a partir de un trabajo directo con la comunidad en cada una de las etapas que conlleva el levantamiento catastral.

1 Esta aseveración está basada en el ejercicio real y práctico que realizó el consorcio ISN (2017-2018) como parte de los proyectos piloto del catastro multipropósito, en los que el autor de este artículo participó como coordinador general.

Marco teórico y delimitación conceptual

Para plantear y sostener una propuesta alternativa como la que se presenta, es necesario tener en cuenta los tres factores que actualmente requiere el catastro colombiano: la habilitación de nuevos gestores catastrales, y, por ende, una descentralización del catastro; la transformación de este en un servicio público; y alcanzar una actualización del 100 % para el 2025.

Durante muchos años, la producción catastral ha estado basada en que el Estado realice el catastro al propietario, sin su participación directa, lo cual debe migrar a una alternativa que permita una mayor eficiencia en dicha cobertura a nivel nacional. Por lo tanto, se realizó un análisis de la normatividad existente entre 2010 y 2020, del que se extrajeron los aspectos más interesantes que aportan al proyecto desde lo normativo y lo técnico, empalmando en un marco conceptual conformado por teorías de economistas, filósofos y sociólogos quienes, a lo largo de la historia, han formulado modelos y teorías en torno a la tierra, la propiedad y su renta; esto con el fin de comprender la importancia de la actualización catastral como un insumo para el planteamiento de las diferentes políticas locales, regionales y de país.

El catastro desde lo normativo

En la última década se han generado las normas suficientes para definir un marco normativo que facilite realizar una transición adecuada entre un catastro normal “sin apellido” a un catastro “multipropósito”.

En 2010, se establece el Conpes 3641, que estaba relacionado con la política nacional para consolidar la interrelación entre el catastro y el registro de la propiedad como un objetivo primordial en Colombia, para asociar las dos bases de datos en una sola, y así tener para cada predio la información recopilada por el IGAC y los catastros descentralizados, con los obtenidos por la Superintendencia de Notariado y Registro.

Se destaca la línea base de la situación predial de los años 90:

en Colombia existían aproximadamente 10 millones de predios, de los cuales cerca del 70 % estaban ubicados en áreas urbanas. Se calculaba igualmente que 1,9 millones de predios urbanos y 1 millón en el área rural no se encontraban formalizados de acuerdo con la Ley (cerca del 30 % de los predios

a nivel nacional), es decir ocupados por individuos que o bien no poseían títulos sobre los mismos, o teniéndolos, no se encontraban debidamente registrados. (p. 11)

Un hecho estadístico que muestra el Conpes 3641 es la relación entre la actualización catastral a nivel nacional, guiada por el IGAC, con aquella de los catastros descentralizados de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia, así:

Tabla 1. Estado de la actualización catastral a 1 de enero de 2009

Entidad	Área Urbana	%	Área rural	%	No. Municipios	%
IGAC	570	57,29	482	48,44	994	88,68
Bogotá	1	100,00	1	100,00	1	0,09
Antioquia	90	72,58	77	62,10	124	11,05
Medellín	1	100,00	1	100,00	1	0,09
Cali	1	100,00	0	0,00	1	0,09
Total	663	59,09	561	50,00	1121	100,00

Fuente: Conpes 3641 (2010, p. 19)

De la tabla 1 se extrae que, en cuanto a la cantidad de municipios en 2009, el IGAC mantenía un 57 % actualizado del área urbana y un 48 % en la zona rural. Si se compara con el 2020, se evidencia que la última década ha sido la de mayor declive de estos procesos, con una desactualización cercana al 95 % a 2020.

En el 2011, surge la Resolución 70 que reglamenta técnicamente las actividades que conforman la estructura general del catastro, a partir de los procesos de formación catastral, la actualización de la formación y la conservación catastrales. Además, define los procesos catastrales como “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” (art. 76, p. 17).

Por su parte, *la actualización de la formación catastral* la explica como el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos obtenidos de la formación, revisando los elementos físicos y jurídicos 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

(art. 97); respecto a *la conservación catastral*, la define como 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 físico, jurídico, económico y fiscal (art. 105).

En el mismo año surge la Ley 1454, que complementa a la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, y dicta las normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y para la organización políticoadministrativa del territorio colombiano, que facilita el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial de manera competitiva, socialmente justa, ambiental y fiscalmente sostenible, regionalmente armónica, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico geográfica de Colombia. También, de esta se resalta que

la finalidad del ordenamiento territorial es *promover el aumento de la capacidad de descentralización*, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial [...]. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural. (art. 2, énfasis del autor)

Es importante indicar que los resultados obtenidos del catastro multipropósito son un insumo básico en los procesos de ordenamiento territorial municipal, debido a que a partir de estos se obtienen los productos relacionados con cartografía básica, imágenes de satélite, generación de ortofotos, censo predial y la actualización física de los predios, recursos que se transforman en soportes básicos para la planeación y organización del territorio.

“Los resultados obtenidos del catastro multipropósito son un insumo básico en los procesos de ordenamiento territorial municipal, debido a que a partir de estos se obtienen los productos relacionados con cartografía básica, imágenes de satélite, generación de ortofotos, censo predial y la actualización física de los predios, recursos que se transforman en soportes básicos para la planeación y organización del territorio”.

Posteriormente en ese año, se promulgó la Ley 1450, en la que se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que reza:

246

Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro [...]. Las entidades territoriales y demás entidades que se beneficien de este proceso, lo cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno Nacional. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formulará, con el apoyo de los catastros descentralizados, una metodología que permita desarrollar la actualización permanente, para la aplicación por parte de estas entidades. De igual forma, establecerá para la actualización modelos que permitan estimar valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario. (art. 24)

De la Ley 1454 sobresale la descentralización y la asociatividad como mecanismos para avanzar de manera eficiente en la ordenación del territorio; además, enfatiza en la responsabilidad de la actualización y la formación del catastro, lo que no se ha cumplido en el plazo trazado, y que, cerca de una década después, aumenta el porcentaje de desactualización.

Al terminar este lustro, se emitió la Ley 1753 (2015), por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que establece el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas; al respecto, dice lo siguiente:

Serán susceptibles de delegación, conforme a la normatividad vigente, aquellas competencias y funciones de nivel nacional en políticas y estrategias con impacto territorial tendientes al cierre de brechas socioeconómicas, intra e interregionales que promuevan la convergencia regional, como aquellas dirigidas a promover el desarrollo productivo, la competitividad e infraestructura física y social, la generación de ingresos, la planificación y la gestión territorial, incluida la *formación, actualización, conservación catastral e implementación de catastros multipropósito descentralizados*, de que trata la presente ley, en municipios, distritos y áreas metropolitanas con población superior a 500.000 habitantes. (p. 84, énfasis del autor)

Ahora, pasando al periodo comprendido entre el 2016 y el 2020, hubo un cambio de paradigma para la interpretación y el desarrollo del catastro en el país, que generó la normatividad para plantear nuevos modelos para el levantamiento de un catastro eficiente y moderno —que surge a partir de su descentralización—, y con la habilitación de nuevos gestores catastrales, para transformarlo en un servicio público e iniciar un proceso de masificación de este.

En 2016, el DNP promulga el Conpes 3859, por el cual se señalan los lineamientos para emanar la “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural y urbano”. De acuerdo con este Conpes, el catastro nacional actual no cuenta con una orientación multipropósito y presenta deficiencias en la información de un 28 % del territorio nacional, es decir, está desactualizado en un 63,9 % del territorio, lo que equivalente a 722 municipios, de los que un 79 %, son afectados por el conflicto armado, o no tienen información catastral básica precisa. Además, la cartografía nacional está desactualizada en un 59 % y no tiene la escala ni la representación adecuada para el levantamiento de la información catastral; asimismo, las zonas rurales del país presentan 26,3 millones de hectáreas sin formación catastral.

El Conpes 3859 soporta la ejecución de proyectos piloto que permitan establecer lecciones aprendidas a partir de su ejecución en diferentes zonas del país. De igual manera, ratifica lo indicado en la Ley 1753 de 2015, pues indica que el catastro multipropósito debe ser entendido 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. (pp. 17-18)

En el mismo año, se profiere el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en el que se destaca que

se debe incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimulando la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y regularizando con transparencia la propiedad de la tierra, a partir de un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la *formación y actualización del catastro rural*, vinculando el registro de inmuebles rurales en el marco de una autonomía municipal. (2016, p. 18, énfasis del autor)

Además, anuncia que el catastro deberá producir resultados tempranos en las zonas priorizadas, contando con información sobre el tamaño y las características de los predios y las formas de titulación; también, que el avalúo catastral se hará por parte de la autoridad competente de conformidad con la ley, y se deberá brindar el apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para la formación, actualización y conservación del catastro rural, y “una garantía de una amplia y efectiva participación ciudadana que vele por la transparencia de la información” (p. 19).

Posteriormente, entre el 2018 y el 2020, el IGAC y el DANE publican diferentes resoluciones relacionadas con la reglamentación del estándar de interoperabilidad y de intercambio de la información que se levante en virtud del catastro multipropósito, así como los requisitos para la habilitación de los nuevos gestores catastrales que soportan la descentralización del proceso en el país.

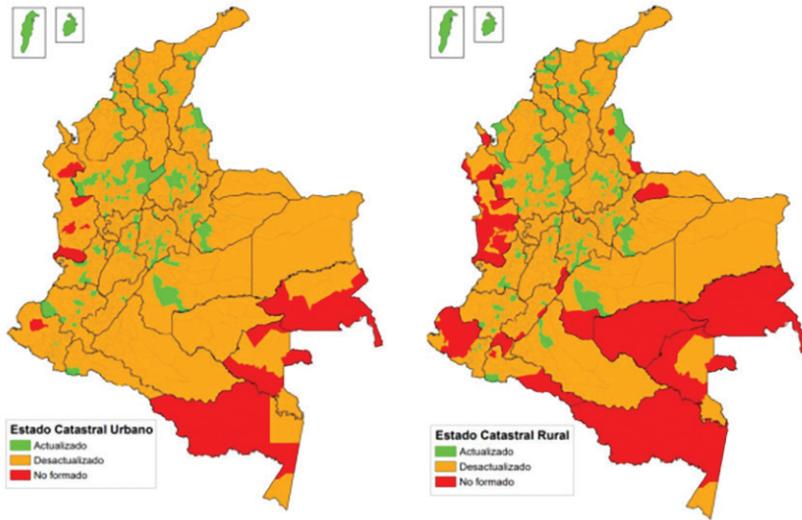
Finalmente, surge la principal hoja de ruta del catastro multipropósito, la política pública consignada en el Conpes 3958 (2019), en la que el catastro se transforma de tener un único objetivo fiscal a ser multifinanciado. Además, el documento evidencia el grado de desactualización para ese momento, en el que, “con corte al 1 de enero de 2019, el 66,00 % del territorio nacional tenía información catastral desactualizada, el 28,32 % no contaba con formación catastral y solo el 5,68 % del territorio nacional tenía información actualizada” (IGAC, 2019, p. 10). La siguiente figura muestra como el catastro actualizado es mínimo.

Esta figura bidimensional evidencia el estado del porcentaje de desactualización rural en los últimos 8 años. De esta manera, se concluye como el grado de desactualización catastral está en ascenso, pues solo alcanza un 65 % del territorio; mientras que el catastro no formado se mantiene cerca del 30 % en los últimos años y, lo peor, el catastro actualizado desciende a niveles de casi 0 % para el año 2019.

Por la estadística anterior, el Conpes 3958, como política pública, propone un plan de acción para el periodo 2019-2025, que contempla el eficiente uso de información catastral y de las capacidades institucionales para lograr la

actualización gradual y progresiva de la información catastral del país, pasando del actual 5,68 % del área del territorio nacional con información catastral actualizada, al 60 % en 2022, y posteriormente al 100 % de cobertura en 2025, con un enfoque multipropósito, y previendo mecanismos para la sostenibilidad financiera y su actualización de manera permanente. (p. 11)

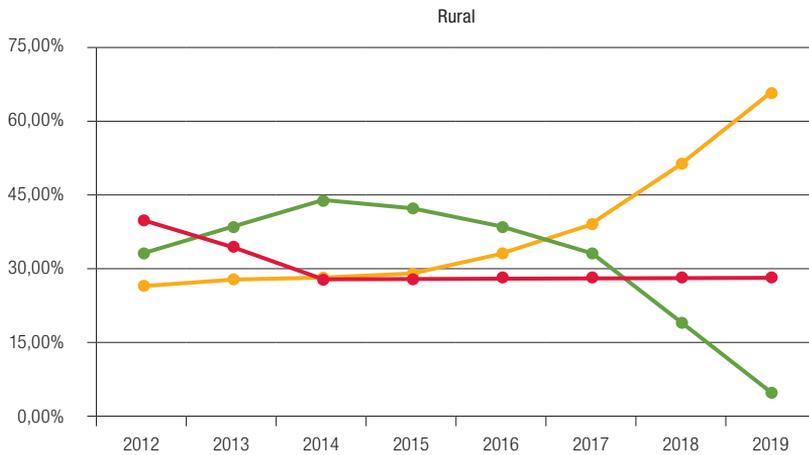
Figura 1. Estado del catastro urbano y rural para el año 2019



249

Fuente: Conpes 3958 (2019, p. 29)

Figura 2. Estado de desactualización catastral para el periodo 2012-2019



Fuente: Conpes 3958 (2019, p. 30)

De igual modo, el Conpes identifica como limitantes para la implementación del catastro los problemas de coordinación y articulación interinstitucional, la falta de insumos oportunos y adecuados para el levantamiento predial, la poca apropiación para usos más allá del plano fiscal y la falta de recursos financieros para realizar un proceso actualizado y sostenible.

Es conveniente indicar que el autor de esta propuesta trabajó como coordinador general del proyecto piloto del catastro multipropósito en los municipios de Dibulla (La Guajira), Lebrija (Santander), San Carlos (Antioquia) y Topaipí (Cundinamarca) (ISN, 2017-2018), y que están referidos en el Conpes 3958. Por lo tanto, y conforme con esta experiencia, se formula la vinculación de manera directa a la comunidad propietaria como factor determinante en el levantamiento eficiente de este, especialmente en los aspectos físicos, jurídicos y censales que se explicarán en la metodología.

El catastro desde lo conceptual

Para realizar un marco conceptual conforme a la propuesta planteada, primero es conveniente revisar el estado de implementación del catastro y el registro de la propiedad en los países europeos, debido a la influencia que han tenido en Colombia en esta transición de un catastro “normal” hacia uno “multipropósito”. Así, por ejemplo, empresas españolas han aportado con trabajos piloto en la generación de la nueva metodología, los holandeses han planteado su propio modelo catastral, y los suizos han diseñado el estándar que será utilizado para el intercambio y la entrega de información física, jurídica y económica dentro del proceso catastral.

De manera simple, se resume el estado del catastro y el registro en Europa: España, Francia e Italia mantienen un catastro con fines fiscales; en Suecia, Finlandia y Dinamarca las organizaciones catastrales controlan el registro de la propiedad; en la República Checa el catastro está organizado de manera dependiente del primer ministro. En Irlanda, Malta y el Reino Unido existen organizaciones que realizan actividades catastrales que se complementan con el registro. Por su parte, en Austria, Eslovenia, Estonia y Polonia el catastro y el registro se mantienen de manera independiente. Y, en Bulgaria, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Hungría y Rumania están concentrados en una única organización (Mirón, 2010).

Asimismo, es pertinente exponer, de manera muy general, el aporte que sustenta la importancia de la propiedad de la tierra y la renta que de ella se deriva como factores de poder y riqueza, y, esta última, como principio básico de la importancia de un censo predial actualizado, a partir de los postulados de las teorías y modelos de diferentes economistas, teólogos, sociólogos, empíricos y filósofos que, a lo largo de varios años, y siglos atrás, conceptuaron sobre el tema.

Respecto a estos temas, el economista y filósofo escocés Adam Smith (1723-1790) indicaba que el Estado debe invertir solo en beneficio de quienes pagan sus tributos; por su parte, el filósofo y teólogo británico Robert Malthus (1766-1834) decía que la tierra era un factor de la producción que aumentaba la riqueza social, y su retribución era la renta. Además, su teoría indicaba que la extensión misma de la tierra es limitada y no puede aumentar por la demanda, y que la desigualdad de suelo ocasiona —aun en épocas primitivas de la sociedad— una escasez relativa de las mejores tierras (Manrique, 2002).

El economista empírico David Ricardo (1172-1823) señalaba que los factores que determinan la renta diferencial sobre la tierra, y que son independientes del capital, son su fertilidad y ubicación. Ricardo complementaba que la tierra no es el único agente de la naturaleza que tiene aptitudes productivas, pero es el único en el que un conjunto de hombres puede apropiarse para ellos, excluyendo a los demás, apropiándose, por tanto, de sus beneficios (Correa, 2014).

Por su parte, el economista liberal y filósofo John Stuart Mill (1806-1873) concluyó que toda parcela puede producir renta si se utiliza para el cultivo, debido a que la tierra posee un valor de escasez; no obstante, su existencia no aumenta el precio de su producido ni constituye un perjuicio para la sociedad económica, por lo que debería constituirse en un fondo que sirva de beneficio para toda la comunidad y no solo para algunos individuos (Figueras y Moreno, 2008).

Sobre la propiedad de la tierra, el físico y científico alemán Immanuel Kant (1724-1804) planteó dos preguntas interesantes: ¿cómo pudo ocurrir legalmente que alguien se haya apropiado de más tierra de la que puede explotar con sus propias manos? y ¿cómo ocurrió que muchos hombres, que de otro modo hubieran podido adquirir todos ellos unas posesiones estables, se ven con eso reducidos al mero servicio de los anteriores para poder vivir? (Williams, 2015).

El alemán Karl Marx (1818-1883) realizó extensas teorías sobre la renta, en las que indicó que lo relevante para quien compra una tierra no es su valor de uso, sino su capacidad para captar valor; luego, se trata del precio de compra, no del suelo,

es decir, de la renta que arroja (Marx, 1872). También, en su manifiesto sobre la nacionalización de la tierra, señaló que la propiedad de la tierra es la fuente original de toda riqueza, y se ha convertido en el gran problema de cuya solución depende el porvenir de la clase obrera.

“Mientras a los propietarios no se le restablezca el derecho a la propiedad de sus predios, que les fue quitada por la violencia, no alcanzaremos una paz estable y duradera. Por ello, es necesario que, para este nuevo proceso de actualización catastral, la comunidad participe de manera masiva como actor directo en el levantamiento físico, censal y jurídico de cada uno de sus predios, conforme con lo expuesto en esta propuesta metodológica”.

Estos conceptos quedarían sin sustento y poco entendibles si no se ponen en contexto con el catastro de Colombia. Es claro que sin importar el adjetivo que se le ponga al catastro —sea multifuncional, multipropósito, entre otros—, este tiene un carácter de actualización de los impuestos, los cuales se deben recaudar como ingreso básico fundamental para que los municipios reviertan dichos dineros en sus territorios.

Asimismo, la propiedad en Colombia ha sido sinónimo de poder, estatus social y liderazgo político, por lo que ha sido la causante, en muchos de casos, de una continua violencia en diferentes regiones del país. Además, el conflicto en el uso de la tierra también es una causal determinante, debido a que en un alto porcentaje los suelos en Colombia son sobreexplotados. También, es importante resaltar que con la actualización catastral se busca establecer con precisión cuáles son y dónde están ubicados los baldíos en el país y la posibilidad de explotarlos de manera comunitaria, así como protegerlos o asignarlos a campesinos que hayan perdido la propiedad de sus predios. No se puede perder la línea base que hoy día muestra cómo la desactualización del proceso catastral alcanza la preocupante cifra del 95 %.

Finalmente, el catastro es un proceso institucional, en el que, como lo señala el sociólogo Alejandro Portes (2006), las instituciones deben hacer un uso eficiente de los recursos, además de ser los facilitadores en la realización de las obras, por lo

que no se puede fracasar en la lucha existente entre los poderes que manejan dichas instituciones o porque los encargados de su coordinación o dirección no ejerzan su rol de forma ética y con la responsabilidad que les confiere la ley.

Como corolario, se puede afirmar que, mientras a los propietarios no se le restablezca el derecho a la propiedad de sus predios, que les fue quitada por la violencia, no alcanzaremos una paz estable y duradera. Por ello, es necesario que, para este nuevo proceso de actualización catastral, la comunidad participe de manera masiva como actor directo en el levantamiento físico, censal y jurídico de cada uno de sus predios, conforme con lo expuesto en esta propuesta metodológica.

Metodología

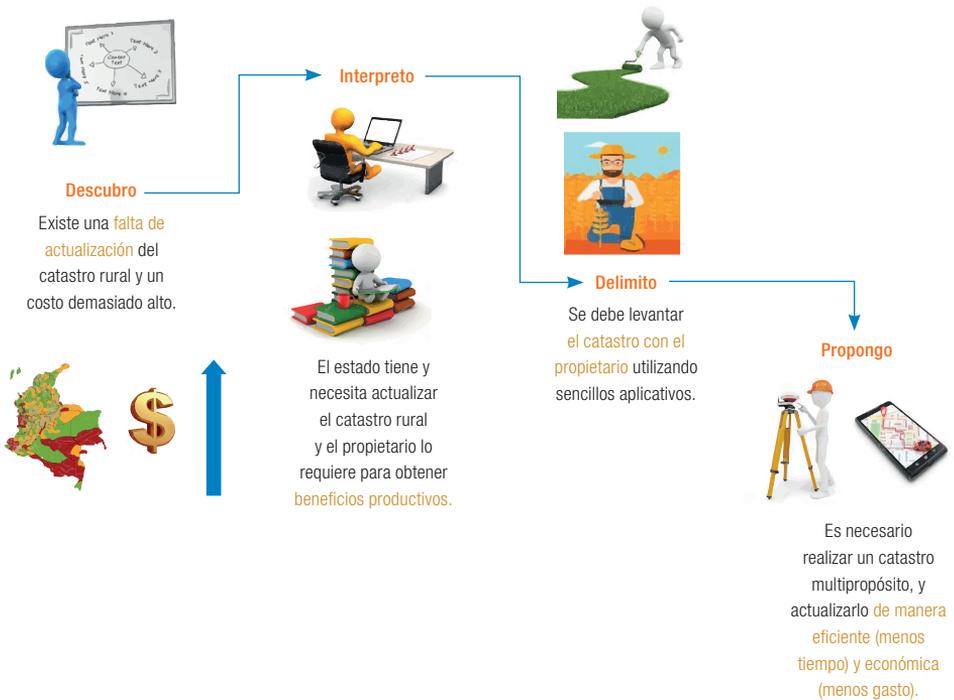
La metodología propuesta es de tipo mixto, y, en un alto porcentaje, contempla un método cuantitativo asociado a resultados que se traducen en cantidades, porcentaje de avance y precisión de los datos obtenidos en campo. Asimismo, este método se aplicó conforme al resultado de una encuesta que se le presentó al propietario, en la que se consultó lo que esperaba al inicio del proceso y su percepción al terminar el ejercicio, según el entorno físico y social en el que vive y realiza sus actividades. Las siguientes son las generalidades del método.

- Actor principal. Abel es el protagonista, es cualquier campesino propietario colombiano, quien actualmente no tiene rostro para el catastro. Será el actor principal del nuevo proceso catastral que permitirá levantar un catastro eficiente.
- Cómo se concibe el catastro a nivel general. El autor de esta propuesta en diferentes escenarios² ha indicado que, sin importar el adjetivo que tenga el catastro (multifinalitario, multipropósito, etc.), siempre será concebida como una vacuna, es decir, su aplicación producirá un “síntoma de dolor” en los propietarios, pero es una medida necesaria para superar las diferentes problemáticas territoriales, sociales, presupuestales y económicas para las regiones.

2 Seminario Internacional de Desarrollo y Territorio de la Universidad de La Salle, mayo 6 de 2020. Charla sobre catastro multipropósito organizado por la Universidad Santo Tomás, agosto 20 de 2020.

- Experiencias aprendidas. La participación directa en el levantamiento catastral masivo de 18.972 predios en los municipios de Lebrija (Santander), San Carlos (Antioquia), Topaipí (Cundinamarca) y Dibulla (La Guajira) permitió recibir lecciones importantes, resumidas por el DNP, que permiten afianzar la solución planteada (Consortio ISN, 2018).
- Línea base del catastro. Según datos del 2018, el país cuenta con 16.862.435 de predios, de los que 4.384.233 corresponden al área rural (26 %), y 12.478.202 al área urbana (74 %). La meta para el 2022 es realizar el levantamiento catastral del 60%, y alcanzar el 100 % en 2025 (IGAC, 2018).
- Prototipo origen para la formulación de la propuesta. El autor de esta propuesta realizó un prototipo basado en un diagnóstico interpretativo de la situación de atraso y desactualización que tiene el catastro conforme con la legislación, la documentación y la experiencia propia.

Figura 3. Prototipo para el planteamiento de la propuesta

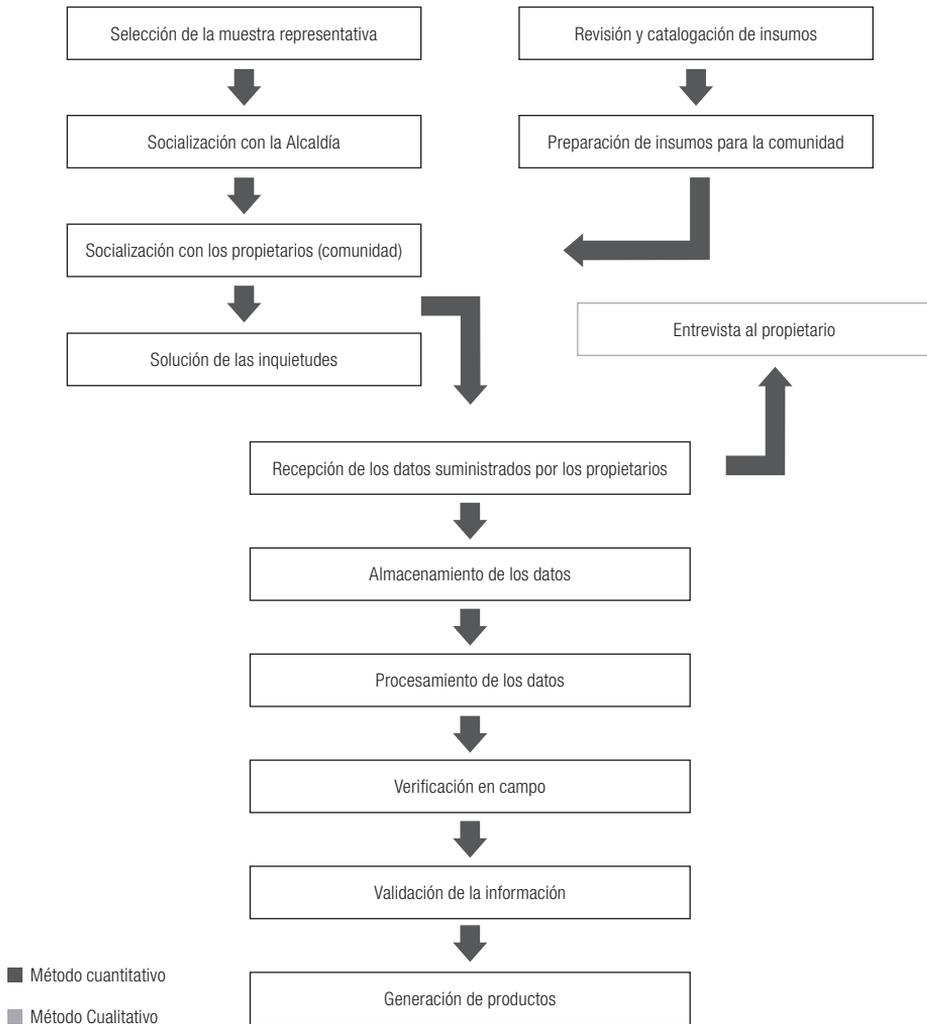


Fuente: elaboración propia

El paso a paso de la metodología

El esquema que muestra cómo se desarrolla la metodología propuesta se describe a continuación:

Figura 4. Esquema metodológico



Fuente: elaboración propia

1. Muestra representativa. Con el proyecto piloto realizado entre el 2017 y el 2018, en el que se levantaron cerca de 19.000 predios (Consortio ISN), en cuatro municipios, se puede evidenciar que es necesario que el propietario, Abel, participe de manera directa en levantar el catastro en sus aspectos físico, jurídico y censal.
2. Revisión y catalogación de los insumos existentes para la operación catastral. Se revisa y catalogan los insumos básicos del catastro, descripción de la zona de estudio, cartografía, fotografías aéreas y ortofotos suministradas por el IGAC y las oficinas de planeación de los municipios, así como los certificados de libertad y tradición de la Superintendencia de Notariado y Registro. En esta actividad se dispondrá de la normatividad existente, estándares y especificaciones técnicas del proceso.
3. Preparación de los insumos para la comunidad. Se formulan y disponen los formatos, insumos e instructivos que se suministran a la población seleccionada, los cuales se resumen en: preparar la ficha —tipo censo— con su protocolo para su diligenciamiento; elaborar un esquema con la ubicación general del predio, para que cada uno de los propietarios demarque el suyo de manera manual e indique con un símbolo la ubicación de las construcciones; y preparar la lista de chequeo de los documentos que puede aportar el propietario para el respectivo análisis jurídico.

Figura 5. Insumos básicos para la operación catastral



Fuente: elaboración propia

7. Recepción de los datos suministrados. Cada propietario finaliza con el ejercicio de diligenciar la ficha predial, demarcar el predio en el esquema suministrado y recopilar los documentos de aporte para el estudio jurídico. Se recogen por cada predio dichos insumos para iniciar con el proceso de análisis de los resultados obtenidos.
8. Entrevista. con esta se busca conocer cuál fue la experiencia del proceso, inconvenientes y su sensación a partir de este. La entrevista será semiestructurada, a través de preguntas y respuestas sin tener que ser estricta en su desarrollo, al contrario, deja opciones abiertas para que el entrevistado comente sobre su experiencia para así enriquecer el resultado final. La entrevista, además de la percepción del propietario como ejecutor principal de la actividad, permite que plasme la imagen que, en cuanto a presencia en territorio, tiene de las instituciones relacionadas con el catastro. Las preguntas, sin perturbar al entrevistado, se refieren a la experiencia general del ejercicio realizado, además son claras y no inducen a una respuesta; y el lenguaje es sencillo sin el uso de tecnicismos (Sampieri, 1997).
9. Almacenamiento de los datos. Recibida la información e insumos suministrados por el propietario, se procede a realizar una catalogación individualizada para cada predio de cada uno de los formatos (ficha predial), esquema con la delimitación del predio, ubicación aproximada de construcciones y carpeta con los soportes del estado jurídico del predio.
10. Procesamiento de los datos. Una vez almacenada la información en la base de datos, se procede a realizar un análisis de cada uno de los insumos suministrados por el propietario, teniendo en cuenta su completitud, temporalidad y calidad; después, se confrontan con la información existente y se corrobora en campo la veracidad de la información. Con los resultados anteriores, se procede a estructurar la base de datos con una serie de marcas que permiten ubicar los aspectos puntuales que deben ser revisados en oficina o en campo.
11. Verificación en campo. Se procede a visitar cada uno de los predios verificando con el propietario la información diligenciada en la ficha predial, física o jurídica, y complementando aquellos datos que no se rellenaron correctamente o por carencia de alguno de ellos.
12. Validación de la información. Se almacena la información validada y complementada en campo, la cual se integra a las bases de datos correspondientes para generar el respectivo archivo digital por cada predio. Este archivo, tipo carpeta,

contiene la información física producto del levantamiento predial, los datos censales incluidos en la ficha predial, la documentación y reporte jurídico.

Resultados

Pocos proyectos presentan tantos resultados como los que genera el catastro multipropósito en cada una de sus etapas. En cuanto al levantamiento censal, se puede pasar de una eficiencia del 90 %, por el método convencional, al 100 %, por aquel que parte de la comunidad; en el físico, del 90 al 100 %, en el jurídico, del 70 al 90 %, y en el económico se mantendría prácticamente igual, en un 90 %. El impacto negativo del proceso en la comunidad es mínimo, debido a que todos los propietarios —los cientos de miles de Abel— participan de manera activa en él.

Los productos que se obtienen en el levantamiento de información son multipropósito, en los que se destacan, entre otros: los levantamientos topográficos; los puntos amojonados en campo; la cartografía vectorial, temática y catastral; las ortofotomapas e imágenes de satélite; las bases de datos censal, física, jurídica y económica; la interrelación entre el catastro y el registro; los costos de la operación; los tiempos en la operación; los informes, protocolos de campo y memorias de campo; las estadísticas, aplicativos y desarrollos tecnológicos; y las infografías, fotografías y videos de campo. Asimismo, el gestor catastral y la comunidad tendrán valores agregados tales como: logística tecnológica, empleo, productos multipropósitos, acceso a los beneficios institucionales y apoyo interinstitucional.

Además, los productos obtenidos permiten las siguientes ventajas y utilidades del catastro multipropósito: planeación multisectorial integrada, planificación rural, políticas de hábitat, alternativas de financiamiento urbano, identificación de predios en riesgo, negociaciones prediales ágiles, implementación de observatorios inmobiliarios, mayor recaudo impositivo, mayor inversión, actualización de los POT, uso del suelo adecuado, generar confianza en el mercado, entre otros.

Conclusiones

La propuesta planteada abarca diferentes análisis y discusiones en las que los intelectuales, los profesionales, los técnicos y la propia comunidad pueden exponer

sus observaciones desde diferentes puntos de vista, soportadas en el marco legal existente, la funcionalidad de las instituciones que tienen relación con el territorio y la rigidez de las especificaciones técnicas.

En los últimos cinco años, el autor ha analizado y evaluado con gran detalle las consecuencias y los resultados que se pueden obtener del cambio de paradigma en el levantamiento catastral. En consecuencia, el resultado de la propuesta proviene de su experiencia práctica al coordinar un proyecto que incluía cuatro municipios disímiles en diferentes regiones del territorio nacional, su comprensión del marco normativo colombiano, y un análisis de los modelos y teorías expuestas por economistas y filósofos que, a lo largo de la historia, han profundizado en los conceptos *tierra*, *propiedad* y *poder* que de ella se deriva.

Con el conocimiento adquirido, la tecnología existente, el camino técnico recorrido, la vasta experiencia de una entidad como el IGAC, y una reciente normatividad promulgada no se puede continuar cometiendo los mismos errores del pasado. Con un recurso humano competente, capacidad tecnológica instalada, desarrollo de aplicativos de última generación, procesamiento de los datos, uso de tecnología de punta, coordinación interinstitucional y decidida participación incluyente de la comunidad, el proyecto será un éxito en resultados tangibles e intangibles. Además, con el aporte decidido de los propietarios se reducen los costos de operación, disminuyen los tiempos de trabajo, y existe un sentido de pertenencia del proceso, por ello es vital que se realice el proceso de manera conjunta entre la institucionalidad, la empresa privada, la academia y, por supuesto, la comunidad.

Nadie conoce mejor su predio que quien lo habita, por esto el proceso debe realizarse con los propietarios, como Abel, quien puede demarcar su predio, compilar los documentos jurídicos o legales para realizar los diferentes análisis y diligenciar en un alto porcentaje la ficha predial. Esto inicia con una concientización y socialización del catastro multipropósito para los propietarios como Abel, con una capacitación en la que se expliquen los beneficios que obtendrán ellos y su comunidad al lograr que Colombia actualice sus bases de datos con la información de área, delimitación y forma del predio, el estado jurídico de este y los datos sobre las variables de interés que incluye el catastro.

En resumen, el censo catastral, la delimitación y la demarcación del predio, la compilación de documentos de propiedad, hasta un valor estimado del predio, son actividades que el propietario puede realizar con base en unos insumos que suministra el gestor catastral, acompañado de una capacitación básica que será

complementada y validada por el gestor y las entidades competentes, a partir de una revisión basada en la correlación de los datos y de visitas de campo puntuales.

La covid-19 obliga a que, durante y después de la pandemia, seguramente por un tiempo prudencial, se evite el contacto con las comunidades y el territorio de forma directa, lo que induce a ser creativos aplicando un proceso como el planteado. También, lo anterior permite que, a nivel del Gobierno, se compare el catastro que actualmente se levanta respecto a las ventajas de realizar un proceso en el que la comunidad sea el actor clave de un esquema multipropósito. Dificilmente otro tipo de proyecto como el del catastro multipropósito permite obtener tantos productos con usos diversos y de utilidad para las instituciones colombianas, la empresa privada, la sociedad civil, los propietarios y la comunidad.

Al final, Abel será un campesino propietario con rostro para el catastro, satisfecho con el resultado obtenido porque fue partícipe directo de su desarrollo; asimismo, el municipio tendrá actualizado su catastro, lo que facilitará el acceso a diferentes beneficios provenientes de un mercado inmobiliario dinámico, una conservación catastral eficiente y unas tasas de cobros por impuestos al día que le permitan invertir en diferentes tipos de obra local; y el país por fin alcanzará en el corto plazo un porcentaje superior al 70 % en su actualización catastral.

Referencias

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). Conpes 3641. *Política nacional para consolidar la interrelación del catastro y el registro*. <https://bit.ly/3azPr2C>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2016). Conpes 3859. *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*. <https://bit.ly/3aylsIs>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2019). Conpes 3958. *Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*. <https://bit.ly/38nsDAA>

Correa, F. (2014). Una revisión analítica sobre el papel de la tierra en la teoría económica de David Ricardo, *Revista Facultad de Cien-*

cias Económicas, 23(1), 103-114. <https://doi.org/10.18359/rfce.610>

Figueras, A. y Moreno, H. (2008). La renta de la tierra en el pensamiento de J. S. Mill y H. George. *Actualidad Económica*, 18(66), 25-40

Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://bit.ly/2LU0qpp>

Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. 18 de julio de 1997. D. O. n.º 43.091.

- Ley 1450 de 2011. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. 16 de junio de 2011. D. O. n.º 48.102.
- Ley 1454 de 2011. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. 28 de junio de 2011. D. O. n.º 48.115.
- Ley 1753 de 2015. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 "Todos por un nuevo país"*. 9 de junio de 2015. D. O. n.º 49.538.
- Manrique, Ó. (2002). La teoría de la renta en el contexto de la economía clásica: las contribuciones de Petty, Smith, Malthus, Ricardo y Marx, *Ensayos de Economía*, 12(20-21), 177-208.
- Marx, K (1872). *Manuscrito sobre la nacionalización de la tierra*. <https://bit.ly/2LYiVgp>
- Mirón, J. (17 de junio de 2010). *Modelos de organización catastral*. Congreso Internacional sobre Catastro Unificado Multipropósito (CI-CUM). Universidad de Jaén, España. <https://bit.ly/3rd33GS>
- Portes, A. (2006). Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. *Cuadernos de Economía*, 25(45), 13-52.
- Resolución 70 de 2011. *Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral*. 4 de febrero de 2011. D. O. n.º 47.986.
- Williams, H. (2015). El concepto kantiano de propiedad (trad. L. Cebolla Sanahuja). *International Journal of Philosophy*, (2), 347-359.