

El Catastro y el Fisco en Colombia

JAVIER TRUJILLO
ERASO

¿Qué es el Catastro?

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

Se entiende por aspecto físico la identificación de los linderos del terreno y edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotografías aéreas u ortofotografías y la descripción del terreno y de las edificaciones.

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

El aspecto fiscal consiste en la preparación y entrega a las Tesorerías Municipales y a las administraciones de Impuestos Nacionales respectivas, de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial unificado y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

El aspecto económico consiste en la determinación del avalúo catastral del predio. Es necesario aclarar que la Ley 14 de 1983, última providencia que modificó las normas catastrales, establece en su artículo 4º, que para los fines de la formación y conservación del catastro, 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. En esta forma se eliminaron del avalúo catastral los avalúos de los cultivos permanentes y semipermanentes y los inmuebles por destinación.

El catastro en Colombia ha sido tradicionalmente orientado para cumplir fines jurídicos y fiscales y hoy en día se le reconoce su carácter multiutilitario y la importancia para el reordenamiento territorial. Un buen catastro es un instrumento de gran utilidad en las labores de planificación económica y urbanística o para el diseño de las políticas de vivienda y de reforma agraria.

El censo de la propiedad inmueble recoge en aerofotografías y planos, información sobre las condiciones agrológicas, topográficas, climatológicas, la capacidad y limitaciones de uso y manejo de los suelos y el destino económico de estos. En cartas temáticas se informa sobre la existencia de aguas co-

rrientes, vías, servicios públicos y usos del suelo. En la ficha predial, además de la información sobre los propietarios o poseedores y el modo de adquisición de los predios, está la descripción de las edificaciones y construcciones, teniendo en cuenta el siguiente detalle: información sobre el estado, calidad y materiales de la estructura, los acabados principales, los baños y las cocinas e información general, tal como: número de pisos, locales, garajes y año de la construcción.

La gran mayoría de los datos antes mencionados, ya están disponibles como atributos de la propiedad en medios magnéticos, para la totalidad de los predios que maneja el Instituto Cartográfico «Agustín Codazzi». Por estas razones las bases de datos catastrales son consideradas como un medio privilegiado de información para diversos usuarios, especialmente para los municipios, en particular cuando elaboran sus planes de desarrollo.

El catastro permite conocer el potencial productivo, la vocación de un municipio, es decir, descubrir el rol o misión que le corresponde desempeñar a la parte urbana y a la parte rural, dentro de la región y el país, y pone a su disposición gran parte de la información necesaria para elaborar los planes de desarrollo.

Proyectos catastrales

La Ley 14 de 1983 señaló al Instituto Geográfico «Agustín Codazzi» tres grandes actividades: Formación, Conservación y Actualización de la Formación.

Formación catastral

Es el proceso por medio del cual se obtiene la información correspondiente a los predios de una unidad orgánica catastral o parte de ella, teniendo como base sus aspectos físicos, jurídico, fiscal y económico con el fin de lograr los objetivos generales del catastro.

Conservación

Es el proceso que mantiene al día los documentos catastrales de acuerdo con los cambios que experimente la propiedad inmueble. Asegura la debida conexión entre el Notariado, el Registro y el Catastro.

Actualización de la formación catastral

Consiste en el conjunto de operaciones destinada a renovar los datos de la formación catastral, mediante la revisión de los elementos físico y jurídico del catastro y la eliminación, en el elemento económico, de las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Hoy en día el Instituto maneja los catastros de 942 municipios, es decir aproximadamente el 90% de la totalidad de ellos; ha realizado la formación y puesta en vigencia, según los criterios establecidos por la Ley 14 de 1983, de 6.486.212 predios en 911 municipios y de ellos se ha logrado la actualización de 3.473.739 predios cuyo avalúo a 1 de enero de 1996 asciende a 43.100.000 millones de pesos.

Para el año 1996 se espera completar la formación de 25.397 predios, en 24 municipios y la actualización de 906.639, en 137 municipios. Así las cosas, finalizando las actividades del pre-

sente año se podrán tener 6.511.000 predios aproximadamente formados de acuerdo con las normas de la Ley 14 de 1983 y en esta forma se habrá logrado formar el 99% de los predios y el 95% de los municipios que tiene a cargo el Instituto Geográfico «Agustín Codazzi».

El impacto que ha logrado el catastro dentro del marco de la Ley 14 de 1983, en relación con los avalúos catastrales, puede analizarse comparando la situación de hace 13 años, enero de 1982, cuando se tenían 3.981.545 predios incorporados y cuyo avalúo ascendía a 612.905 millones de pesos, con los datos a 1 de enero de 1996, con los 6.683.612 predios y un avalúo de 43.478.300 millones de pesos que hoy se tiene. Se han adicionado a los registros catastrales 2.702.067 predios y los avalúos, en pesos constantes base año 1982, han pasado de 612.905 millones a 2.447.417 millones de pesos obteniendo un aumento de 4 veces. Destaquemos como, debido al esfuerzo realizado por el IGAC con el apoyo económico del Gobierno Nacional, durante los últimos 5 años se ha logrado incrementar sustancialmente la formación y actualización de la formación, modificando los avalúos de 6.165.950 predios.

Dentro del programa de conservación, para el año 1996 se espera tramitar 700.000 cambios en los registros de la propiedad debido a las mutaciones que se generen (ventas, engloves, desengloves y nuevas construcciones).

Otros proyectos

Durante el presente año la Subdirección de Catastro adelanta también los siguientes proyectos:

Establecimiento del Sistema de Información Geográfico Catastral

El Instituto elaboró el plano digital, escala 1:2000, para 15 ciudades de Colombia y se está terminando la digitalización de la información catastral gráfica (linderos de los lotes, de las zonas construidas, etc.). Aspiramos contar con 600.000 predios digitalizados a fi-





nales del primer trimestre del año en curso y, si los recursos lo permiten, ejecutar la digitalización de otros 500.000 predios al culminar el presente año. El modelo de datos del SIGC ya ha sido validado con muy buenos resultados.

Dentro de esta actividad se está adelantando el programa de apoyo del catastro a los municipios en la labor de ordenamiento territorial. Se realiza ya el inventario de necesidades de las entidades territoriales. Se pretende precisar los sistemas de información geográficos y los parámetros técnicos que deben seguirse para que sean compatibles con los sistemas que tiene el IGAC.

Se creó un comité cuya función principal es la «estandarización» de los datos digitales de las autoridades catastrales. Se piensa si crear una herramienta ágil para el municipio colombiano y entregar la información según los requerimientos de los usuarios. Estas actividades forman parte del Programa de Modernización Tecnológica que viene llevando a cabo el Instituto en todas las áreas.

Titulación masiva

El gobierno colombiano estableció un plan de titulación masiva para aquellos predios cuyos detentadores tienen hoy en día una situación precaria. En este sentido, al catastro le corresponde suministrar los «certificados planos» para 500.000 predios en zonas urbanas y rurales, que serán parte integrante del título.

El Gobierno tiene el propósito de volver propietarios a los poseedores que hoy en día no tienen acceso a los diferentes planes crediticios del Estado por falta de los títulos que los garantizan. Estos certificados contendrán la información de los poseedores, a quienes se les adjudicarán y los documentos de titularidad, la cabida y un plano en donde aparecerán las coordenadas de algunos de los puntos límites (10), se elimina así toda ambigüedad en la descripción de los linderos y las áreas consuetudinas. Hasta la fecha ya se han entre-

gado 8.000 certificados de predios que fueron titulados en las ciudades de Cartagena y Montería.

Estratificación socio-económica

El Departamento Nacional de Planeación estableció una metodología para elaborar la estratificación socio-económica en las zonas urbanas y rurales. Esta metodología establece el uso de la información catastral (planos, zonas físicas, económicas y atributos de la propiedad). Durante el presente año se iniciaron los trabajos para su ejecución y al catastro le corresponde suministrar toda la documentación referida.

También, el Gobierno definió una metodología para determinar las unidades agrícolas familiares (UAF) para todos los fines del sector agropecuario. Es conveniente destacar que la carta básica para su determinación es la carta de zonas físicas homogéneas elaboradas por el catastro.

Organización del Catastro

Autoridades Catastrales

El catastro en Colombia lo ejecutan las siguientes autoridades: El Instituto Geográfico «Agustín Codazzi» (IGAC), que maneja el 90% de los catastros de los municipios; el Departamento Administrativo de Catastro Distrital (DACD), que dirige el de Santa Fé de Bogotá; el Catastro Departamental de Antioquía y los catastros municipales de Cali y Medellín.

El IGAC está adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; en la Junta Directiva tienen asiento representantes del Ministerio de Hacienda, del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio del Medio Ambiente, de los Alcaldes y de los Gobernadores. El DACD es una entidad descentralizada del Distrito Capital y los otros dependen de las Secretarías de Hacienda Departamental y Municipales.

Por mandato de la Ley 14 de 1983, las labores catastrales se deben sujetar,

en todo el país, a las normas técnicas establecidas por el IGAC y a éste le corresponde ejercer las labores de vigilancia y asesoría de las demás entidades catastrales.

El IGAC ejecuta el catastro de su jurisdicción a través de la Subdirección de Catastro. Cuenta con 7 Oficinas Regionales, 21 Oficinas Seccionales y 45 Oficinas Delegadas del Catastro en el territorio nacional. Cada una de las entidades tiene sus inventarios catastrales de las propiedades inmobiliarias (fotografías aéreas, planos, cartas catastrales, fichas prediales, cartas temáticas, archivos magnéticos de atributos catastrales) y, en el caso del Instituto, las Seccionales tienen el archivo magnético de los atributos que manejan sus oficinas delegadas y, a su vez, la Subdirección de Catastro cuenta con el archivo nacional.

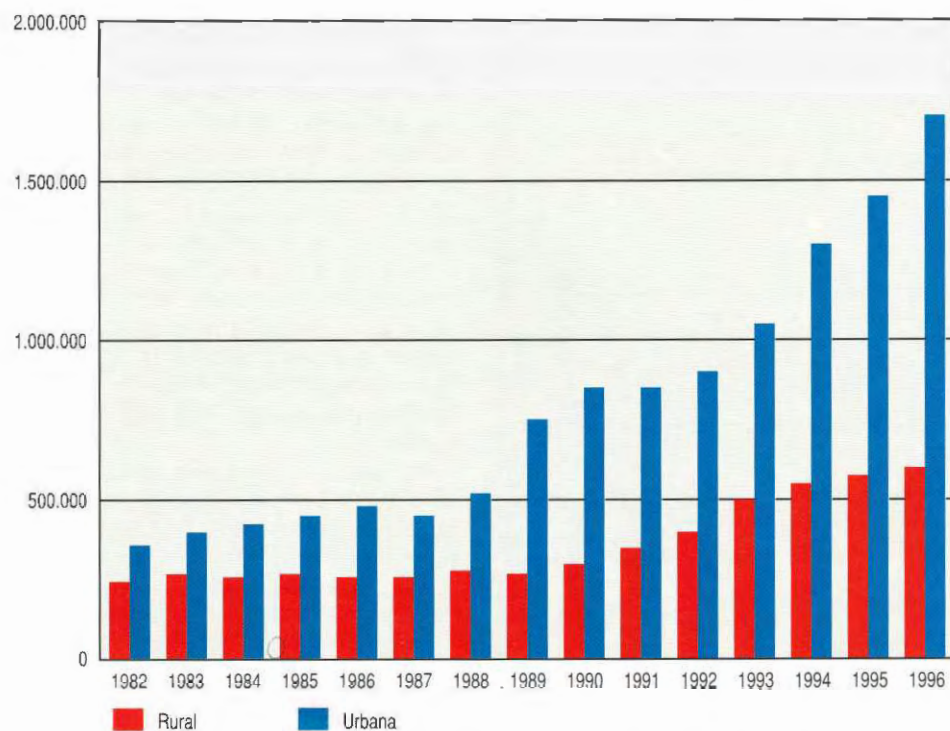
El Registro de Instrumentos Públicos es un servicio del Estado y está dirigido por la Superintendencia de Notariado y Registro, entidad adscrita al Ministerio de Justicia. Cuenta con 200 oficinas en el país que son las encargadas de llevar los folios de matrícula inmobiliaria y comunicar los cambios que se realicen en la propiedad inmueble a las oficinas de catastro.

Hoy en día se está estudiando el intercambio de información en medios magnéticos y ya se habla de la mutación automática. La coordinación de las autoridades se hace a través del IGAC que tiene asiento en el Consejo Directivo de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Administración de Tierras

Al municipio colombiano le compete promover en ejercicio de su autonomía, el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes y, también, velar por la creación y la defensa del espacio público urbano, así como la protección del medio ambiente. En la mayoría de los municipios importantes existen entidades encargadas de la administración de tierras para

Gráfico 1. Avaluo catastral a pesos constantes. Año base 1982 (en millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".

los distintos fines especiales como: vivienda, zona de recreación, parques deportivos, protección del medio ambiente y bancos de tierras.

En las zonas rurales la administración de los territorios baldíos le corresponde hacerlo al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Los parques nacionales y zonas de reserva los administra el Ministerio del Medio Ambiente. Al Ministerio del Interior le corresponde el manejo de los Resguardos Indígenas y establecer las políticas generales para la administración de las tierras de las Comunidades Negras. Al Catastro le corresponde realizar el inventario de las tierras y todas las entidades del Estado deben suministrarle la información pertinente.

Valoración catastral

Las autoridades catastrales tienen dos grandes áreas dentro de su estructura orgánica: la de la Formación y Actualización y la de la Conservación del Catastro. Además, cuenta con oficinas de apoyo como: Oficina Jurídica, Sistemas, Financiera y Administrativa.

Formación y actualización de la formación catastral

La primera área, la de la Formación y Actualización de la Formación Catastral, es la encargada de adelantar todos los procesos y estudios para cumplir con las normas establecidas para estas actividades es decir: 1) Verificación del deslinde municipal, perímetro urbano y nomenclatura general; 2) Identifica-

ción de los predios; 3) Ubicación y numeración predial dentro de la carta catastral; 4) Diligenciamiento de la ficha predial; 5) Determinación de las zonas homogéneas físicas y el estudio del mercado inmobiliario para determinar el valor de los terrenos y edificaciones; y 6) Liquidación de los avalúos catastrales.

Conservación

La segunda área, la de Conservación, es la encargada de mantener al día todos los documentos catastrales y atender las solicitudes de revisión de los avalúos, inscripción de las mutaciones, admisión o rechazo de los autoavalúos y los recursos de reposición y de apelación contra las providencias. Además, le corresponde hacer los reajustes anuales que el Gobierno Nacional ordena para todos los predios. Como se ve, esta es la entidad encargada de mantener el inventario catastral.

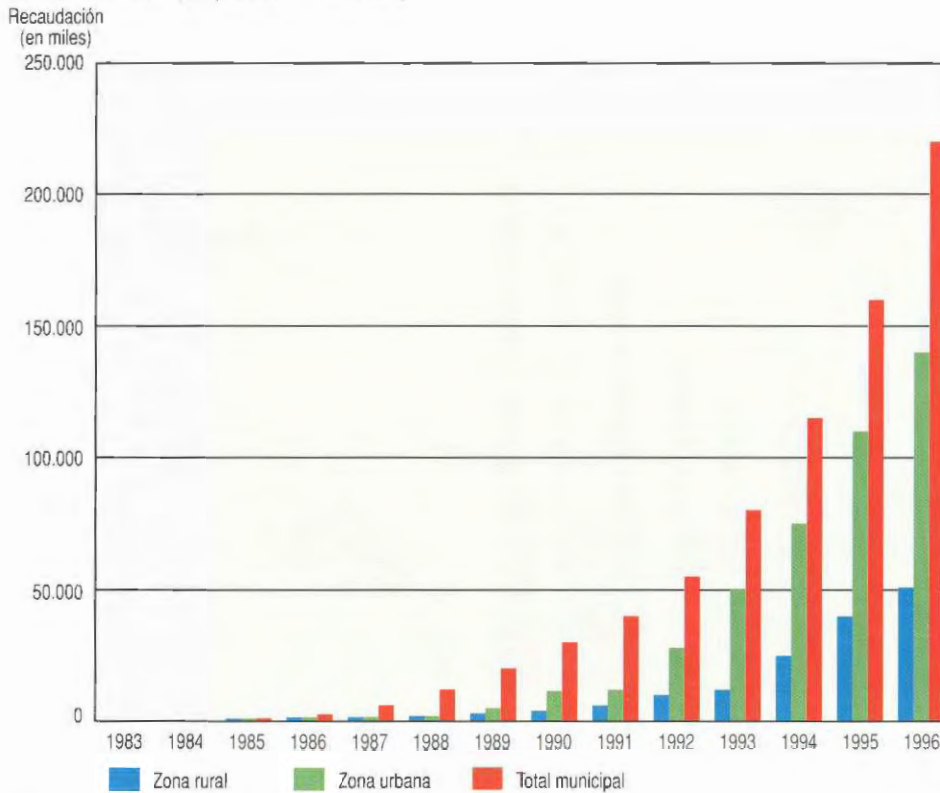
Estas dos entidades dependen del Director de la Oficina Seccional o Municipal de Catastro.

Valoración de los inmuebles urbanos y rurales

La Ley 14 de 1983 estableció que, para fines catastrales, el avalúo de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones. El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis del mercado inmobiliario y deben realizarse para las áreas homogéneas, dentro de las cuales se determinan los valores unitarios para los terrenos y edificaciones que multiplicados por las áreas respectivas nos arroja el avalúo. (Ver gráfico 1).

El avalúo se basa en observaciones de campo y oficina, realizadas en un lapso breve. Se efectúan investigaciones detalladas de una muestra reducida de los predios que se van a avaluar. Se busca establecer el precio medio normal de los terrenos y edificaciones.

Gráfico 2. Recaudación del Impuesto Predial Municipal.
Tasa del 5‰ (en pesos constantes)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".

La clasificación de las tierras para la determinación de las zonas homogéneas físicas rurales se obtiene con fundamento en las condiciones agrológicas, topográficas, climatológicas de los suelos y en su capacidad y limitaciones de uso y manejo. Para las zonas urbanas se tienen en cuenta las condiciones topográficas de uso y el destino económico, los servicios públicos y las vías.

Las cartas temáticas resultantes de este proceso son: para las zonas urbanas: Tipificación de las construcciones (estratificación de la vivienda), uso del suelo y reglamentos municipales, servicios públicos, estado de las vías, topografía, zonas homogéneas físicas y zonas geoeconómicas. Para las zonas rurales: áreas

homogéneas de tierra, uso del suelo actual, vías de comunicación, aguas corrientes, reglamento municipal, zonas homogéneas físicas y geoeconómicas. Se están elaborando las cartas temáticas de servicios públicos (teléfono, energía y acueductos veredales).

Para el avalúo de las edificaciones, se tienen en cuenta la calidad y los materiales de la estructura, cubierta, muros y fachadas, pisos, baños y cocinas; para las edificaciones industriales: las luces y la altura.

Determinación de los precios unitarios

Para evaluar las construcciones se ha llegado a la conclusión de que cada tipo tiene su propio mercado con tendencias y comportamiento propios, en-

marcados dentro de la dinámica de cada ciudad, por lo tanto, la selección de la muestra de avalúos y la investigación del mercado inmobiliario se realiza y procesa independientemente.

Los indicadores e informantes son los mismos que se utilizan para establecer el valor de los terrenos.

Mediante el proceso estadístico, análisis de regresión, se determinan las ecuaciones de las curvas que relacionan el precio unitario con los puntajes referidos, encontrando que las construcciones que tienen puntajes superiores a sus avalúos unitarios son también mayores y que las construcciones que tienen puntajes iguales, es decir características similares y con la misma ubicación, sus avalúos son iguales.

Mediante este proceso se establecen las ecuaciones para las diferentes curvas de ajuste (potencial, exponencial, recta, logarítmica, etc.) y teniendo en cuenta los estadísticos tales como: desviación estándar, coeficientes de determinación y error típico de la estimación, se selecciona la curva que mejor explique los avalúos. Así queda determinado el precio unitario de los diferentes tipos de edificaciones para todos los puntajes que se encuentren. Este proceso, al igual que los anteriores, es supervisado y controlado por los funcionarios de la parte central, de las Regionales y Seccionales del Instituto.

Finalmente, para encontrar el avalúo de las construcciones basta multiplicar el valor unitario, teniendo en cuenta su puntaje, por área.

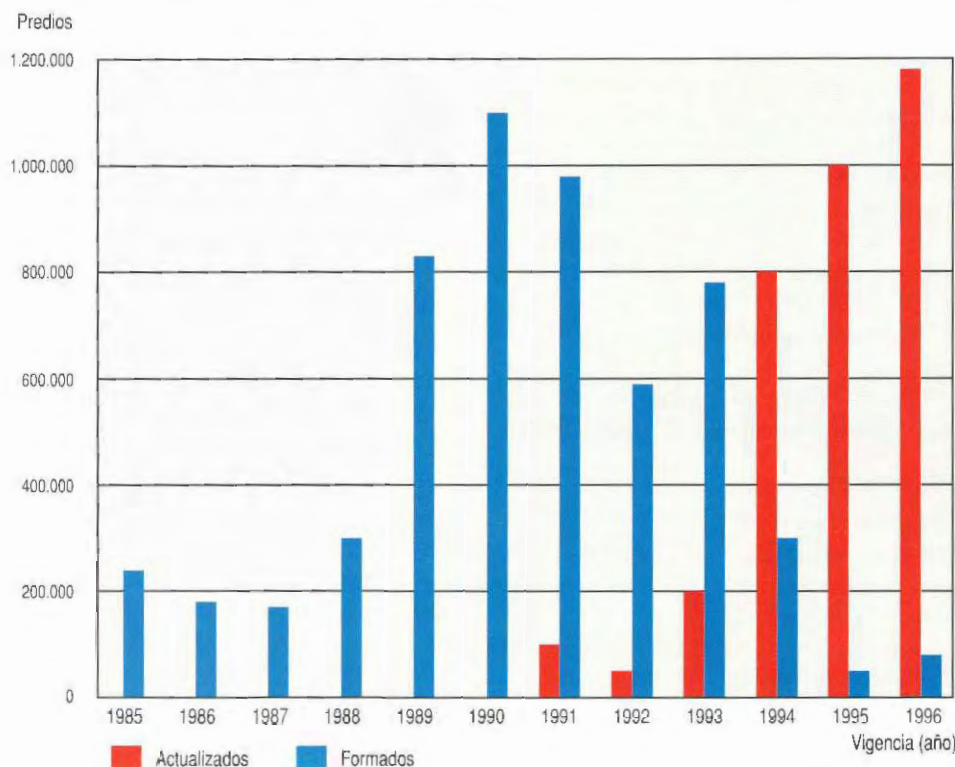
Obviamente, utilizando regresiones múltiples se pueden seleccionar otras variables tales como: la vetustez, área de construcción, etc., con lo cual se pueden mejorar las estadísticas referidas.

Aspecto Fiscal

Impuesto Predial Unificado

La Ley 14 de 1983 les asignó la función de fijar las tarifas del impuesto predial a los Concejos Municipales. Les es-

Gráfico 3. Predios formados y actualizados (según Ley 14/1983)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".

estableció unos parámetros generales como: ser diferenciales, teniendo en cuenta el destino económico del predio; a la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural, destinada a la producción agropecuaria, se les deben aplicar las tarifas mínimas.

Posteriormente la Ley 44 de 1990 fusionó cuatro impuestos en uno que lo denominó «Impuesto Predial Unificado». Estos impuestos son: el predial, el de arborización y parques; el de estratificación socio-económica y la sobretasa catastral, que se giraba a la Nación.

Igualmente dicha Ley modificó los límites de las tarifas (entre el 1 y el 16% y para los lotes hasta el 33%). La base gravable es el avalúo catastral y les corresponde a las autoridades catastrales

establecerla. Este Impuesto lo cobra y recauda el municipio y forma parte de sus recursos propios. (Ver gráfico 2).

Porcentaje Ambiental

La Ley 99 de 1993 estableció un porcentaje o una sobretasa ambiental a la propiedad inmueble, con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Este impuesto lo recauda el municipio y lo transfiere a las Corporaciones Autónomas Regionales que los destinan a los programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos renovables.

Renta Presuntiva

El Estado presume que la renta líquida de un contribuyente no es inferior a la ci-

fra que resulta entre el 5% de su patrimonio líquido o el 1,5% de su patrimonio bruto. Se excluyen de la base que se toma en cuenta para calcular la renta presuntiva, los primeros \$100 millones de pesos del valor de la vivienda del contribuyente y los primeros \$150 millones de activos destinados al sector agropecuario. Este impuesto lo recauda la Nación. Los precios mínimos para establecer el patrimonio son los valores catastrales.

Aplicaciones multifuncionales del Catastro

Actualización del inventario catastral

A las autoridades catastrales les corresponde conservar los catastros que, como ya se dijo anteriormente, consiste en mantener al día todos los documentos (fotografías aéreas, planos, fichas prediales, archivo magnético).

Uno de los principales gestores de la conservación es el Registro de Instrumentos Públicos, entidad que tiene la obligación de informar al catastro las modificaciones sobre la propiedad inmueble, con lo cual las autoridades catastrales conservan sus registros. Otra fuente de actualización son los propietarios, que acuden al catastro para obtener el certificado necesario para protocolizar ante el Notario actos de transferencia, constitución o limitación de dominio de sus inmuebles. (Ver gráfico 3).

Usuarios de la información catastral

Los principales usuarios de la información del catastro quedan recogidos en el cuadro 1.

Utilización de la información catastral

La información que recoge el catastro fue establecida teniendo en cuenta propósitos múltiples, especialmente para el municipio. Este la utiliza para establecer y actualizar los planes de desarrollo, de ordenamiento territorial y estratificación socio-económica de la vivienda para servicios públicos y transferencias. Las entidades catastrales

Cuadro 1
Principales usuarios de la información del Catastro

Usuarios	Clases de producto o servicio
Propietarios y poseedores	<ul style="list-style-type: none"> • Certificados planos
Municipio	<ul style="list-style-type: none"> • Listado o medio magnético de contribuyentes (Anualmente se remite la información). • Resoluciones: Cambio inscripciones catastrales para actualizar listados de contribuyentes. • Estadísticas catastrales para planeación • Planos de conjunto, en papel y digitales. • Cartas temáticas. • Proyecto de comunicación en línea para consulta de los archivos municipales y catastrales (con el municipio de Cartagena)
Dirección de Impuestos Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta del archivo magnético en línea. • Control Impuestos Nacionales.
Policía Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Copia periódica del archivo magnético.
Fiscalía, Procuraduría, Juzgados	<ul style="list-style-type: none"> • Certificaciones sobre propiedades inmuebles de los investigados.
Departamento: Oficinas de Planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Planos, archivos magnéticos, cartas temáticas.
Corporaciones Autónomas Regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Archivo magnético, planos, cartas temáticas.
INURBE (Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana).	<ul style="list-style-type: none"> • Planos, cartas catastrales, avalúos.
Ministerio de Agricultura y varias entidades como Reforma Agraria, entidades planificadoras del sector	<ul style="list-style-type: none"> • Cartas catastrales • Cartas temáticas • Planos • Información atributos propiedades • Medios magnéticos.
TELECOM, Empresas de Energía	<ul style="list-style-type: none"> • Planos • Archivos
Particulares, Lonjas de Propiedad Raíz	<ul style="list-style-type: none"> • Información estadística

entregan y actualizan la información básica para estos fines y los municipios la complementan para sus necesidades propias (teléfono, energía, gas, acueductos, alcantarillado, etc.). Con la elaboración de los planos digitales y la utilización de los Sistemas de Información Geográfica Catastrales, el municipio podrá también velar por la creación y la defensa del espacio público y la protección del medio ambiente en una forma ágil y eficaz.

Conclusiones

De esta forma el catastro está cumpliendo la misión de producir, analizar y divulgar la información con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

Una de las fortalezas del Instituto Geográfico «Agustín Codazzi» es la de contar con las cuatro áreas técnicas, Cartografía, Agrología, Catastro y Geografía, bajo su dependencia. Es una de las pocas entidades en el mundo que tiene esta estructura.

El catastro resulta ser muy importante dentro de la relación intergubernamental y debe reconocérsele en su real dimensión los alcances de contar con una herramienta como ésta para la planificación de las políticas del Gobierno. En efecto, se ha dicho «cuando un país sabe lo que tiene, con qué cuenta, puede entonces empezar a planificar con base en su capital». En cambio cuando las políticas de desarrollo e inversiones se empiezan a apoyar en datos aproximados y muchas veces en meras expectativas o especulaciones, se genera una sustentación poco sólida, lo que conlleva a muchos fracasos. ■

Javier Trujillo
 Subdirector de Catastro
 Instituto Geográfico «Agustín Codazzi».
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
 COLOMBIA