



DE 987 -17  
Bogotá,

Doctora  
**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
Secretaria General  
COMISIÓN TERCERA CÁMARA DE REPRESENTANTES  
Bogotá D.C

*Referencia. Proyecto de ley número 10 de 2017 Senado y 17 de 2017 Cámara a "por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito" —*

Respetada Doctora Elizabeth:

Reciba un atento saludo de los alcaldes y alcaldesas de Colombia. La Federación Colombiana de Municipios ha respaldado los esfuerzos del Gobierno por incorporar el enfoque de paz territorial en la implementación de los Acuerdos de La Habana. Es por ello que consideramos importante la iniciativa no sin antes señalar los aspectos que pueden ser objeto de mejora.

La economía ya ha comprobado que existe una relación directa entre la capacidad tributaria de los gobiernos locales y su capacidad de reducir la pobreza. El gravamen a la propiedad inmobiliaria reunida en el impuesto predial unificado representa el 34% del recaudo municipal y es el segundo en importancia a nivel nacional, aun cuando debería ser la principal fuente de ingreso municipal dado que se basa en la estructura de propiedad inmobiliaria y su sentido de pertenencia al ámbito local.

Los problemas del predial se encuentran en la base gravable, el avalúo catastral, y el grado de desactualización en buena parte del territorio nacional. De acuerdo al IGAC, el acumulado del avalúo catastral nacional para el año 2014 alcanzó la cifra de los \$1.054 billones. Tomando este año el escenario es de total desactualización en el 20% de los predios urbanos y 58% rurales. Al mismo tiempo hay una fuerte desproporción entre los avalúos, cuando Bogotá, con el 15% de predios vale el 41% del país, mientras áreas urbanas de ciudades menores e intermedias, con el 48% de los predios equivalen el 31.7% del avalúo nacional. Mas compleja aún es la situación rural, con el 26% de predios valuados en \$150 billones o el 14% del avalúo total.

Las autoridades tributarias locales han manifestado reiteradamente una gran expectativa por la responsabilidad del Instituto Geográfico Agustín Codazzi de liderar la apuesta por el catastro multipropósito para dar un vuelco a este problema. No obstante, permanecen dudas acerca de cómo esta herramienta superará dificultades arraigadas, tales como el círculo vicioso entre el alto costo de la actualización y la falta de recursos de los municipios para disparar dichos procesos, ente otras.

**CONSTRUYENDO EL DESARROLLO Y EL BIENESTAR PARA LA PAZ DESDE LO LOCAL**

Cra. 7 No. 74-56 – Piso 18 – PBX: 57 (1) 593 40 20 – Fax: 57 (1) 593 40 27

fcm@fcm.org.co contacto@fcm.org.co – www.fcm.org.co

Bogotá D.C. Colombia - Suramérica



Federación Colombiana de  
Municipios



@Fedemunicipios



Federación Colombiana de  
Municipios



Lo que deja ver el proyecto de ley en evaluación es que estas dificultades estructurales no son abordadas: a pesar del cambio del IGAC de autoridad catastral a gestor catastral, sus funciones en relación con la actualización de más de mil municipios son las mismas que hoy existen, no se asignan recursos nuevos, por el contrario se sigue esperando que la financiación provenga en mayor proporción del Sistema General de Participaciones y los recursos propios de las entidades territoriales, y finalmente se deja al Sistema General de Regalías la financiación del plan de cartografía.

Como se refleja en el siguiente cuadro, tomado del Documento Conpes 3859, el 63% de la implementación del Catastro Multipropósito se espera que sea aportado por los gobiernos locales mediante la financiación del levantamiento catastral. Mientras que el gobierno nacional aporta tan solo el 19%, participación que se vería reducida si el plan de cartografía se financia a través de regalías, mismas que constituyen recursos territoriales.

**Costos indicativos por fuentes y usos [del catastro multipropósito]**  
En millones de pesos

	Nación		Entidades Territoriales		TOTAL por rubro de inversión
	Gobierno Central	Cooperación Internacional	Departamentos	Municipios	
Prueba Piloto	12.800	1.000			13.800
Plan de cartografía	7.100	26.260	415.900		449.260
Levantamiento catastral	435.159			1.638.235	2.073.394
Urbano	189.304			655.294	844.598
Rural	245.855			982.941	1.228.796
Plataforma Tecnológica y Sistemas	34.800	38.100			72.900
<b>TOTAL por fuente de financiación</b>	<b>489.859</b>	<b>65.360</b>	<b>415.900</b>	<b>1.638.235</b>	<b>2.609.354</b>
	19%	3%	16%	63%	100%

Fuente: Conpes 3859. Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural - urbano

El mismo Conpes expresa que *“en cualquier caso, los mecanismos de financiación para la implementación del catastro multipropósito no podrán tener impacto fiscal adicional para la nación”*. Mientras que al mismo tiempo con respecto a los municipios afirma que *“en la implementación algunos municipios podrán sufragar directamente los costos. Otros, especialmente los más pobres y de menor capacidad institucional, necesitarán apalancar el proceso con financiamiento de la nación... los más afectados por el conflicto, en los cuales la capacidad de recaudo será menos inmediata; y los municipios que, aunque necesitan financiamiento, si así lo disponen, podrán repagar los costos una vez implementado el catastro”*. **Es decir, para la Nación no se pueden generar impactos fiscales de esta inversión**, aun cuando es ampliamente reconocido que el catastro multipropósito tiene usos que superan la aplicación tributaria local, mientras que los municipios deberán o bien asumir los costos por sí mismos, o bien repagar la financiación que reciban de la Nación.

CONSTRUYENDO EL DESARROLLO Y EL BIENESTAR PARA LA PAZ DESDE LO LOCAL

Cra. 7 No. 74-56 – Piso 18 – PBX: 57 (1) 593 40 20 – Fax: 57 (1) 593 40 27

fcm@fcm.org.co contacto@fcm.org.co – www.fcm.org.co

Bogotá D.C. Colombia - Suramérica



Federación Colombiana de  
Municipios



@Fedemunicipios



Federación Colombiana de  
Municipios



Este planteamiento no solo resulta a todas luces desbalanceado, sino que le da la espalda a una realidad: el IGAC se ha comportado como un monopolio, cobra a los municipios altas sumas de dinero por procesos de actualización catastral que en todo caso debe subcontratar, no ha desarrollado las capacidades necesarias para atender masivamente las necesidades de actualización catastral del país y ha servido como barrera para la aplicación de nuevas y más económicas tecnologías para propósitos catastrales.

En consecuencia, consideramos indispensable que las entidades territoriales queden en libertad de adelantar procesos de actualización catastral con sus propios recursos, cuando para ello tengan la capacidad, sin necesidad de depender de los limitados recursos del IGAC, y siempre respetando las exigencias técnicas de la autoridad reguladora y los términos previstos en los acuerdos marco de precios establecidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. De esta forma, esperamos que se incrementen los incentivos a la competencia entre los operadores catastrales, y que por lo tanto los municipios tengan posibilidad de recibir múltiples ofertas, ampliar su acceso a nuevas tecnologías y, lo que resulta más importante, reducir los precios por los cuales se realizan estos procesos.

Teniendo en cuenta este propósito ponemos a su consideración la siguiente propuesta modificatoria:

**Artículo nuevo: todos los municipios y podrán solicitar al regulador catastral acompañamiento para acompañar procesos puntuales de planeación y contratación de la conformación y/o mantenimiento permanente catastral, para la totalidad o parte de su jurisdicción, sea de manera individual o asociada. En todo caso, siempre deberán contratar un operador catastral debidamente registrado que garantice el cumplimiento de los estándares, metodologías, lineamientos, procedimientos y regulaciones previstos por la autoridad reguladora y desarrollar el proceso de selección en el marco del estatuto de contratación pública. Igualmente, podrán adherirse a los acuerdos marco de precios establecidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.**

En el mismo sentido, con el objeto de reforzar la intención de este proyecto de avanzar decididamente hacia la descentralización de la función catastral, consideramos pertinente eliminar la figura de la certificación, misma que ha mostrado su amplio fracaso en los sectores de salud, educación y agua potable y saneamiento básico. En lugar de ellos se propone, por medio del artículo anteriormente expuesto, permitir a las entidades territoriales acudir directamente al mercado cuando su capacidad fiscal lo permita y bajo el acompañamiento de la entidad reguladora. Para ello se propone respetuosamente las siguientes modificaciones.

## CONSTRUYENDO EL DESARROLLO Y EL BIENESTAR PARA LA PAZ DESDE LO LOCAL

Cra. 7 No. 74-56 – Piso 18 – PBX: 57 (1) 593 40 20 – Fax: 57 (1) 593 40 27

fcm@fcm.org.co contacto@fcm.org.co – www.fcm.org.co

Bogotá D.C. Colombia - Suramérica



Federación Colombiana de  
Municipios



@Fedemunicipios



Federación Colombiana de  
Municipios



**Artículo 42. Funciones de la autoridad reguladora catastral.** En su condición de autoridad reguladora catastral, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) tendrá a su cargo las siguientes funciones:  
(...)

3) Expedir los lineamientos y directrices que en materia técnica, financiera e institucional deberán cumplir las entidades territoriales y esquemas asociativos territoriales para asumir, ~~por certificación,~~ el ejercicio directo de la gestión catastral multipropósito en sus respectivas jurisdicciones.

4) ~~Expedir el acto administrativo de certificación en virtud del cual las entidades territoriales y esquemas asociativos territoriales asumen de manera directa, en sus respectivas jurisdicciones, el ejercicio de la gestión catastral multipropósito.~~  
(...)

7) Definir las condiciones y criterios de ~~certificación,~~ acreditación y remoción de los gestores, operadores, evaluadores catastrales y reconocedores prediales, y otorgar la inscripción en el registro correspondiente.

**Parágrafo.** Las funciones relativas a la evaluación y acreditación de requisitos para ~~certificación~~ y delegación del ejercicio de la gestión catastral multipropósito, así como las relativas a acreditación de operadores catastrales, evaluadores y reconocedores prediales, podrán ser realizadas por terceros especializados, vinculados contractualmente para el efecto.

**Artículo 43. Gestores catastrales.** El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), las entidades territoriales que por mandato normativo tengan a su cargo las labores de conformación y mantenimiento catastrales, y las entidades territoriales y esquemas asociativos territoriales ~~certificadas y delegatarias~~ **o que ejecuten procesos puntuales de formación y/o mantenimiento permanente**, son los responsables de la gestión catastral multipropósito en sus respectivos ámbitos de competencia. Esta función la ejercerán conforme la regulación que expida la autoridad reguladora catastral.

**Artículo 45. Funciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).** En su condición de gestor catastral nacional, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1) Ejercer las labores del proceso de gestión catastral multipropósito a nivel nacional, excepto en aquellas entidades territoriales o esquemas asociativos del orden territorial que, por mandato normativo, ~~certificación o delegación,~~ **o por**

---

CONSTRUYENDO EL DESARROLLO Y EL BIENESTAR PARA LA PAZ DESDE LO LOCAL

Cra. 7 No. 74-56 – Piso 18 – PBX: 57 (1) 593 40 20 – Fax: 57 (1) 593 40 27

fcm@fcm.org.co contacto@fcm.org.co – www.fcm.org.co

Bogotá D.C. Colombia - Suramérica



Federación Colombiana de  
Municipios



@Fedemunicipios



Federación Colombiana de  
Municipios





desarrollo de un proceso puntual de formación y/o mantenimiento permanente tengan a su cargo esta gestión.

Así mismo, la financiación a través del Sistema General de Regalías debe conservarse para los componentes que sean de responsabilidad territorial, por lo cual proponemos la siguiente modificación respetuosa

**Artículo 50. Financiación de proyecto de inversión con recursos del Sistema General de Regalías.** Para la financiación del plan de cartografía, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) podrá presentar un proyecto de inversión al Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente del Sistema General de Regalías. Este proyecto de inversión deberá cumplir con las características, criterios, procedimientos y requisitos vigentes para las inversiones susceptibles de financiamiento en el Sistema General de Regalías.

De igual manera, Las entidades territoriales y los esquemas asociativos del orden territorial, podrán presentar proyectos de inversión ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente del Sistema General de Regalías, para la financiación de las etapas de conformación y mantenimiento de la gestión catastral multipropósito.

**Parágrafo.** La ejecución de estos proyectos de inversión se ceñirá a los acuerdos marco de precios establecidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el contexto de la política del Sistema Nacional Catastral Multipropósito definida por la autoridad reguladora catastral.

En sintonía con lo anterior, resulta inexplicable que la autoridad reguladora, misma que es una fuerte entidad del nivel nacional, requiera de los recursos de las entidades territoriales para su funcionamiento, cuando los procesos de conformación y de mantenimiento permanente no los realiza esa entidad sino los gestores catastrales a través de operadores, por lo cual pedimos respetuosamente tener en cuenta la siguiente proposición:

**Artículo 53. Recursos.** Para financiación de las labores del Sistema Nacional Catastral Multipropósito, la autoridad reguladora catastral administrará los siguientes recursos:

- 1) Los provenientes del Presupuesto General de la Nación.
- 2) Los provenientes del Sistema General de Participaciones de la participación de propósito general que aporten las entidades territoriales.

CONSTRUYENDO EL DESARROLLO Y EL BIENESTAR PARA LA PAZ DESDE LO LOCAL

Cra. 7 No. 74-56 – Piso 18 – PBX: 57 (1) 593 40 20 – Fax: 57 (1) 593 40 27

fcm@fcm.org.co contacto@fcm.org.co – www.fcm.org.co

Bogotá D.C. Colombia - Suramérica



Federación Colombiana de  
Municipios



@Fedemunicipios



Federación Colombiana de  
Municipios



- 3) Los provenientes del recaudo de los ingresos por derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras, de que trata la presente ley.
- 4) ~~Los recursos propios transferidos por las entidades territoriales.~~
- 5) Los ingresos provenientes del recaudo de la tasa catastral de que trata la presente ley.
- 6) Los recursos provenientes de las multas que imponga la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) en ejercicio de la inspección, control y vigilancia, por infracciones al régimen catastral.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la posibilidad de mantener actualizado el catastro multipropósito no depende exclusivamente de la voluntad municipal, dado que los municipios más afectados por el conflicto en todo caso requieren del apalancamiento financiero de la Nación, consideramos que este no debe ser un factor que deba tenerse en cuenta dentro de la medición del desempeño fiscal de los municipios, ni tampoco debe ser objeto de sanción a los gobiernos locales por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, para lo cual proponemos:

**Artículo 43. Gestores catastrales.**

~~Parágrafo 1. La realización del mantenimiento permanente del proceso de gestión catastral multipropósito se tendrá en cuenta por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP), como criterio para evaluar el desempeño fiscal de las entidades territoriales que lo tengan a su cargo.~~

**Artículo 62. Infracciones.** Constituyen infracciones a la gestión catastral:

- 10) ~~Presentar desactualización injustificada de la gestión catastral.~~

Esperamos que nuestros comentarios sean bien recibidos para el desarrollo de esta importante iniciativa.

Cordialmente,



**GILBERTO TORO GIRALDO**  
Director Ejecutivo

Proyectó: Sandra Milena Castro Torres - Asesora Políticas Públicas  
Revisó: Sandra Milena Castro Torres - Asesora Políticas Públicas  
Aprobó: Abg. Gilberto Toro - Director Ejecutivo

CONSTRUYENDO EL DESARROLLO Y EL BIENESTAR PARA LA PAZ DESDE LO LOCAL

Cra. 7 No. 74-56 - Piso 18 - PBX: 57 (1) 593 40 20 - Fax: 57 (1) 593 40 27

fcm@fcm.org.co contacto@fcm.org.co - www.fcm.org.co

Bogotá D.C. Colombia - Suramérica



Federación Colombiana de  
Municipios



@Fedemunicipios



Federación Colombiana de  
Municipios