

## Historia del Catastro en Colombia



Una ley del 30 de septiembre de 1821 del Congreso de Villa del Rosario de Cúcuta creó la primera referencia legislativa denominada “catastro general del cantón”. Cuatro años más tarde, en 1825, esta norma fue reglamentada con una finalidad eminentemente fiscalista debido básicamente a la necesidad de sostener la guerra de independencia.

Veinte años pasaron hasta que en 1847 se publicó el proyecto de ley según el cual se estableció una contribución para los gastos del culto. Se eliminó el diezmo y se propuso realizar, no obstante, la formación de un registro de todas las propiedades de cada Distrito Parroquial. El Cura de la parroquia junto con el Intendente (encargado de la formación) y el Administrador General de Hacienda formaban parte de la Junta Nacional encargada de la elaboración de ese registro.

Al organizarse la República Federal de los Estados Unidos de Colombia en 1866, el 4 de julio se expidió la Ley No

70 que dio origen a los Decretos Reglamentarios del 10 y 23 de agosto de ese año. Fue así que el gobierno del General Mosquera estructuró el catastro de tierras baldías. La reglamentación legal condujo a establecer normas para un catastro de edificios, terrenos y minas, muebles y útiles de propiedad de la república con base en la ubicación, destino y estado de conservación. Esta tarea fue adscrita a la Oficina de Agrimensores que se creó para tal efecto.

El Código Fiscal o Ley No 48 de 1887 previó el establecimiento de gravámenes sobre los bienes raíces con el fin de fortalecer los fiscos departamentales y municipales, y en 1888 los departamentos vieron complementada su acción fiscal con la expedición de la Ley No 149 que les dio facultades para establecer una contribución directa sobre capitales muebles.

Con la expedición de la Ley No 20 de 1908 y el Decreto reglamentario No 1227 del mismo año, el gobierno del General Reyes contó con un marco legal orientado a la formación del catastro de la “riqueza raíz” en toda la república, concibiéndolo como un documento público que, además de servir de base para el cobro del impuesto predial, contuviera los datos necesarios para la estadística del valor de la propiedad inmueble y de los bienes públicos. Las disposiciones de ese decreto se reprodujeron por ordenanza de la Asamblea de Cundinamarca (y probablemente por otros Departamentos) lo que derivó en una serie de reglamentos catastrales y sistemas de evaluación y tasación propios para cada jurisdicción.

La Ley No 4 de 1913, conocida como Código de Régimen Político y Municipal, asignó a las Asambleas la facultad de reglamentar el impuesto sobre la propiedad raíz y en 1926, la Ley No 72 autorizó al municipio de Bogotá para organizar libremente sus rentas, percepción y cobro por administración directa, delegada o por arrendamiento. En virtud de esta autorización, la administración municipal contrató una misión de expertos en finanzas y administración pública de los Estados Unidos de América, la cual debía organizar la Contraloría y la Oficina de Catastro. Como resultado de sus recomendaciones se creó la Oficina de Catastro de Bogotá, adscrita a la Alcaldía y se suprimió la Junta Municipal [1].

En 1930 la Hacienda Pública encargó a la Misión Kemmerer la función de modernizar y racionalizar la tributación. Bajo una visión fiscalista se desarrollaron trabajos dirigidos a la nacionalización del catastro mediante la creación de un organismo responsable por determinar el avalúo, el cual reemplazó a los organismos departamentales y locales existentes, quienes pasaron a tener una labor lenta y mal ejecutada que derivó en una revisión de avalúos prediales y una inequitativa distribución

de la carga predial determinada por factores políticos y personales. La misión denominó como “esencial” la elaboración de planos prediales para dar a conocer la situación, extensión, área y otros detalles topográficos de las propiedades, la declaración directa de propietarios como método para formar el catastro

y el principio de revisión quinquenal de los avalúos, entre otros. Dos años después, en 1932, se expidió una ley que obligaba a los municipios a organizar la nomenclatura urbana.

Ley No 78 de 1935 abrió definitivamente el país a la nacionalización del catastro y estableció la declaración del valor de los bienes raíces por parte del propietario o, en su defecto, la estimación por parte del funcionario de catastro. Se determinó que en la jefatura de Rentas Nacionales abriese una Sección Nacional de Catastro, a cuyo cargo se dejó la fijación de los avalúos comerciales de la propiedad raíz. Ese mismo año el Decreto No 1440 creó el Instituto Geográfico Militar y Catastral – IGMC como organismo dependiente del Estado Mayor General del Ejército dedicado al levantamiento de la carta militar del país para estudios catastrales.

El Decreto No 1797 de 1938 organizó la sección encargada de los trabajos preparatorios del catastro nacional. Al año siguiente se emitieron dos leyes (resultado de una misión suiza) que aumentan la responsabilidad de la Sección Nacional de Catastro: la Ley No 62 de 1939 que le entregó la tarea de deslindar y amojonar las entidades territoriales y la Ley No 65 que le atribuyó la dirección técnica y el control del catastro en todo el territorio nacional, dándole facultades para dictar normas sobre formación y renovación del mismo, así como para determinar los factores que han de tenerse en cuenta para los avalúos de inmuebles.

Con la expedición del Decreto No 1301 de 1940, reglamentario de la mencionada Ley No 65, se constituyó el Estatuto Orgánico del Catastro Técnico. Ese mismo año el IGMC pasó a depender del Ministerio de Hacienda y crédito Público.

En 1941 la Ley No 128 organizó las Oficinas de Catastro y la Ley No 2275 vinculó a las Oficinas de Catastro de los Departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Tolima, siendo los demás departamentos vinculados a través del Decreto No 1538.

El Decreto No 1146 de 1942 entregó al IGMC la dirección técnica y el control de los procesos de conservación, con facultades para dictar normas de procedimiento y reglas de funcionamiento de las entidades encargadas de la conservación.

Ley No 182 de 1948 creó el régimen de propiedad horizontal, imponiéndose al catastro la obligación de diseñar un tratamiento especial para la inscripción catastral de las unidades inmobiliarias, de manera que pueda conservarse y mantenerse la conexión de dichas unidades con el predio matriz.

El Decreto No 259 de 1954 creó las Juntas Municipales Especiales y minimizó la técnica catastral en la determinación del avalúo con la prevalencia de criterios políticos presentes en dichas Juntas.

El Decreto No 290 de 1957, creó el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

En 1968 se hizo una reforma administrativa del Estado que derivó en reformas en la Administración del Distrito Especial de Bogotá y en su sistema catastral. Los criterios y los objetivos del catastro definidos eran concordantes con lo establecido en la Resolución No 1173 de 1965 del IGAC, la cual precisaba la política catastral y definía los criterios generales y las normas para hacer el catastro. En agosto de 1978 se reestructuró internamente la Dirección de Catastro Distrital, pero se mantuvo como una dependencia de la Secretaría de Hacienda [2].

En 1970 se dictaron los Decretos No 1250 y No 2156 reguladores del catastro, específicamente en su interrelación con el registro y la matrícula inmobiliaria. Tres años después, en 1973, la Ley No 4 de sobre Reforma Agraria dio nuevas disposiciones sobre el catastro en relación al valor del predio.

La Resolución No 3556 del Ministerio de Educación Nacional de 1978 aprobó el Programa de Ingeniería Catastral y Geodesia de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas; recomendada por el Dr. Pierre Granchamp, jefe de la misión suiza, para desarrollar el catastro.

La Ley No 14 de 1983, denominada “nueva era en los fiscos regionales”, y su Decreto Reglamentario 3496, dieron al catastro colombiano dinamismo y actualidad al introducir innovaciones.

El Decreto Extraordinario No 1711 de 1984 señalaba las obligaciones del registro hacia el catastro y viceversa y la necesidad de adoptar un número único de identificación predial para ambos. Ese mismo año se expidió la Resolución No 660 del IGAC que constituyó el estatuto operativo del catastro.

En 1988 la Resolución No 2555 reglamentó la formación, actualización de la formación y conservación del Catastro

Nacional y subrogó la Resolución 660 de marzo 30 de 1984.

A comienzos de los '90 el IGAC, con la participación técnica y la cooperación financiera de los gobiernos colombiano y suizo, inició un Proyecto de Modernización Tecnológica con el fin de cambiar de un sistema de producción de información geográfica en forma análoga y manual, a formato digital.

En 1994 la Ley No 160 describió el procedimiento para la elaboración de avalúos solicitados con fines de reforma agraria.

La Ley No 388 de 1997 proporcionó las pautas de ordenamiento territorial, apuntando normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos comerciales. La Resolución No 762 de 1998 estableció la metodología para la realización de los avalúos establecidos en la ley de 1997.

Aún en 1997, la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo suscribieron un contrato de

préstamo para llevar a cabo el Programa de Titulación y Modernización del Registro y Catastro con el objetivo de Seguir

llevar a cabo acciones destinadas a consolidar el mercado de tierras en Colombia. Para tal efecto, el programa se planteó con cuatro componentes: Titulación de Terrenos Baldíos Rurales, Titulación de Predios Urbanos, Modernización del Registro y Catastro y Protección Ambiental en Áreas Rurales. En marzo de 2001 se realizó una modificación contractual al citado crédito y se designó como organismo ejecutor al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con la intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria. En esa ocasión se redujo el monto total del proyecto y de los cuatro componentes sólo quedaron dos: Titulación de Terrenos Baldíos Rurales y Modernización del Registro y Catastro.

[1] Adaptado del texto disponible en <http://www.catastrobogota.gov.co/index.php?id=85>

[2] <http://www.catastrobogota.gov.co/index.php?id=85>

---

# LO QUE NO DICE LA HISTORIA DEL CATASTRO EN COLOMBIA

Por: José Agustín Wilches Gómez

No se dice nada del Agrimensor o Topógrafo, actor y artífice en la línea de vanguardia, primer profesional reconocido desde la creación de la República, profesión con la cual se creó la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y originó la ingeniería Catastral y Geodesia, así como la ingeniería Topográfica.

## "4. 'Prefiriendo siempre á los agrimensores científicos'

Lorenzo María Lleras emitió su Catecismo para educar a los jóvenes acerca de los puntos más específicos de la agrimensura en 1834. Sin embargo, quince años más tarde los gobernadores de Bogotá aún se quejaban de que no había suficientes agrimensores entrenados científicamente para llevar a cabo las reparticiones de los resguardos. Estas quejas no eran sólo de los gobernadores de Bogotá. En estudios recientes sobre México, se ha encontrado que las quejas acerca de la carencia de agrimensores entrenados eran omnipresentes. Tanto en la Nueva Granada como en México, los agrimensores que llevaban a cabo la repartición se caracterizaban por estar sobrepagados, ser inescrupulosos e incompetentes. Estos paralelos sugieren que las repúblicas latinoamericanas que querían acabar con las tierras corporativas como parte de sus esfuerzos por modernizar los Estados nacionales, buscaban desesperadamente tecnologías científicas modernas que agilizaran y legitimaran este proceso.

Inicialmente varios gobernadores de Bogotá intentaron compensar la escasez de agrimensores con cambios en las leyes y ordenanzas de repartición de resguardos que consideraban inadecuadas. En 1834 el gobernador Mantilla argumentó que los individuos entrenados en ese oficio no aceptarían el pago tan bajo que el gobernador podría ofrecerles. El gobernador Acevedo afirmó en 1842 que la ley de repartición "presume la existencia de agrimensores entrenados que son prácticamente inexistentes entre nosotros". En 1848 los problemas de agrimensura de los resguardos indígenas habían sobrepasado las oficinas del gobierno local. La Ordenanza 47 de ese año ordenaba la suspensión de las agrimensuras de los resguardos en la provincia de Bogotá".

<http://www.scielo.org.co/pdf/rhc/n32/n32a04.pdf>,

---

Por desconocer la historia estamos abocados a repetirla; ahora en el siglo XXI - año 2016, en el Proyecto Documento CONPES - CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN se lee entre otros lo siguiente:

"...28% de Colombia (60 municipios y 20 áreas no municipalizadas) no tiene formación catastral, y 63,9% del área total nacional tiene catastros desactualizados (722 municipios). Así mismo, de un total de 187 municipios afectados por alta incidencia de conflicto armado, 31 municipios no tienen formación catastral, y 117 municipios tienen catastros desactualizados; lo que indica que un 79% de los municipios históricamente afectados por el conflicto armado son, a su vez, municipios sin información catastral básica. A lo anterior se suma una cartografía nacional igualmente desactualizada y que, en un 59% del territorio no tiene la escala, ni la representación apropiadas para el levantamiento catastral y demás usos de política pública.

... el catastro es hoy en día una necesidad para consolidar la Paz y el Buen Gobierno en Colombia.

... los distintos niveles de gobierno, ... con frecuencia ejecuten acciones redundantes, ... lo que conlleva altos costos para las políticas públicas ambientales, de gestión de tierras, agropecuarias, de infraestructura, o de ordenamiento, entre otras.

... Para lograr lo anterior ... Propone la conformación de una nueva cartografía básica, con los parámetros de escala y representación apropiados, así como la adopción de procedimientos de barrido predial masivo que permitan resolver de forma ágil y costo-efectiva los problemas de formalización de la propiedad, particularmente en las zonas rurales.

... la cartografía para propósitos catastrales es imprecisa en la representación física de las parcelas, debido tanto a desactualización como a escala insuficiente; ... existe (un monopolio estatal injustificado) que dificulta y hace más costosos e inoportunos los procesos de formación, actualización y conservación catastral.

... la reforma al sistema de catastro es hoy en día una necesidad para consolidar la Paz y el Buen Gobierno en los territorios de Colombia.

... Con corte a marzo de 2015, de 3.293.219 de predios rurales reportados en el catastro del IGAC, solo el 46% encontraron su pareja en el registro. Para las zonas urbanas, de una muestra de 5.167.222 predios reportados en catastro, solo en el 68,2% de los casos fue posible encontrar el mismo predio en el registro.

## Línea de acción 2.3: Registro Nacional de Reconocedores Prediales (RGRP)

Los reconocedores prediales son profesionales técnicamente capacitados para realizar levantamientos prediales que cumplen con todos los estándares del catastro multipropósito. A diferencia de otros países (ej. Francia), Colombia no cuenta técnicos o tecnólogos formalmente reconocidos y certificados para el desarrollo de estas actividades. Puesto que la actividad de reconocimiento predial es permanente, debido a las necesidades periódicas de actualización, para garantizar la integridad y robustez del modelo de catastro multipropósito, es necesario promover procesos de formación lectiva y aplicada en estas materias a profesionales de todo el país interesados.

En respuesta a esta necesidad, la Superintendencia de Notariado y Registro, la autoridad catastral, y la Agencia Nacional de Tierras, definirán un programa de formación técnica para reconocedores prediales a través del SENA. Este deberá incluir la conformación de un registro o inventario nacional de reconocedores prediales, cuya información estará disponible al público a través de internet. El propósito es facilitar la articulación entre la oferta y la demanda por este tipo de profesionales en todo el país, como soporte a los procesos de implementación del catastro multipropósito que se realizarán entre 2016 y 2023. El registro contendrá los datos de los profesionales habilitados por el Estado para realizar levantamientos prediales con efectos ante catastro y registro, y será incluido y reglamentado en las normativas que sean del caso para soportar el catastro multipropósito. Una vez creado, el RNRP será administrado por el SENA, a través de convenio con la autoridad catastral."

---

El nuevo documento CONPES de forma radical e inexplicable desconoce las competencias de las universidades y organismos de educación nacional que tienen a su cargo la formación de los profesionales en topografía, para lo cual se destinan grandes recursos del presupuesto Nacional, y pretende usurpar funciones al querer crear una nueva profesión RECONOCEDOR PREDIAL "capacitados para realizar levantamientos prediales", prejuzgando "que cumplen con todos los estándares del catastro multipropósito", desconociendo y negando la existencia del Agrimensor o Topógrafo, profesión que existe desde los orígenes de la República y que hoy en día se reciben como Técnicos Profesionales y Tecnólogos en Topografía, así como Ingenieros Topográficos, cuyo registro o inventario nacional como Agrimensor, función contemplada en la Ley 70 de 1979 y el Decreto Reglamentario 690 de 1981, se encuentra en el Consejo Profesional Nacional de Topografía CPNT, y en el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería COPNIA, creados por Ley.

"Esto implica que los distintos niveles de gobierno, en especial el nacional, con frecuencia ejecuten acciones redundantes, inconsistentes e inoportunas, lo que conlleva altos costos para las políticas públicas." (*Proyecto Conpes Catastro Multipropósito*).