18 de mayo de 2017

Doctor
AURELIO IRAGORRI VALENCIA
Ministro
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Doctor
JUAN ANTONIO NIETO ESCALANTE
Director
Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Doctor
SIMON GAVIRIA MUÑOZ
Director
Dirección Nacional de Planeación

ASUNTO: Observaciones al proyecto de ley de *fast track* sobre Catastro Multipropósito

Respetados Dres. Iragorri y Nieto,

En atención al proceso que se viene adelantado por parte del gobierno nacional en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) mediante el trámite de *Fast Track*, desde las organizaciones de sociedad civil queremos ejercer nuestro derecho a la participación y hacer algunas observaciones y comentarios de tipo jurídico a la versión circulante en el mes de febrero de 2017 del proyecto de ley titulado Catastro Multipropósito.

Este documento contiene algunas observaciones generales, otras específicas y algunas conclusiones y recomendaciones.

OBSERVACIONES GENERALES

La propuesta normativa especial de Catastro Multipropósito se desarrolla en dos documentos, el primero hace referencia a los motivos a través de los cuales se sustenta los fines y propósitos de dicha propuesta y a la vez, presenta un análisis contextual de lo que ha sido el desarrollo catastral en Colombia, justificando la necesidad de un enfoque integral y multipropósito que sirva para el diseño y adopción de política pública y para superar las condiciones que "han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio". En efecto el documento realiza un análisis de la situación catastral en Colombia identificando que "el 79% de los municipios históricamente afectados por el conflicto armado son, a su vez, municipios sin información catastral básica (…) 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" (p. 4)

Carrera 15A Bis # 45 - 37, Barrio Palermo, Bogotá, D.C., Colombia | www.coljuristas.org | notificaciones@coljuristas.org | teléfono: (+571) 7449333 | fax: (+571) 7432643 |

Del mismo modo, presentan los antecedentes normativos que han regulado a la fecha la función catastral en el país y señalan, que "El Catastro ha sido considerado como un instrumento para el fortalecimiento fiscal de los municipios". (p. 8) Pero ha desconocido que debe responder a otras finalidades estatales como "los derechos sobre la tierra, los programas de ordenamiento social de la propiedad, el apoyo a los procesos de planeación y ordenamiento territorial, la gestión ambiental, la identificación del patrimonio del Estado, el desarrollo de las políticas y programas públicos (restitución de tierras, desastres naturales, protección ambiental), y el intercambio de información con las diferentes entidades del Estado". (p. 8).

En consecuencia, se evidencia la necesidad de adoptar el Catastro Integral Multipropósito como un mecanismo que ayude a superar los problemas que el actual sistema presenta, los cuales fueron identificados en los siguientes ámbitos:

a) En lo económico: No se logra determinar avalúos catastrales que reflejen la condición económica en integral de los predios.
b) En lo físico: Existe imprecisión de la representación geográfica de los predios, a razón de: 1) no hay cartografía básica con fines catastrales; no se cumplen con los estándares para el levantamiento de la información física catastral y carecemos de personal técnico calificado. (p. 10)
c) En lo jurídico: el gran problema es que un gran porcentaje de la información catastral y registral no coincide.
d) En lo institucional: existe una institucionalidad inapropiada y desarticulada.

Igualmente, afirma que la implementación del catastro integral y multipropósito debe atender las exigencias del acuerdo final:

a) creación del fondo de tierras, en la medida en que se busca que el catastro "fortalezca la recuperación de tierras baldías indebidamente ocupadas y apropiadas y de propiedades privadas extinguidas para distribuir entre los trabajadores agrarios" (p. 2)
b) brindar seguridad jurídica y social, especialmente a la pequeña propiedad rural, en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental.
c) Y responder a los objetivos del punto 1.1.9 que define el catastro, ya que, "por la vinculación con el registro de instrumentos públicos" y en especial, "porque busca levantar información necesaria para impulsar los programas de ordenamiento social de la propiedad y tomar decisiones de política pública y planeación social y económica de los territorios".

El segundo documento, es la propuesta del Proyecto de ley por el cual se busca crear y regular el Sistema Nacional Catastral Multipropósito, el cual, ha sido elaborado por el DNP y en la actualidad se encuentra en discusión en la CSIVI. (Según Boletín 1- CSIVI).

CORRESPONDENCIA CON EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

A pesar de que en el texto de motivaciones se hace referencia al cumplimiento y correspondencia con los fines del punto 1.1.9. "Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural", en el proyecto de ley no se definen algunos aspectos:

a) No se especifica la ruta de implementación del Catastro Multipropósito para "producir resultados tempranos en las zonas de priorización", a razón de que se

señala de manera general que el DNP será la autoridad reguladora catastral y por lo tanto, es la encargada de expedir los estándares, metodologías, lineamientos, procedimientos y regulaciones con los cuales se ejercerá la gestión catastral multipropósito en el territorio nacional; pero no se señala ni plazos, ni cronogramas para adoptarlos, como tampoco establece mecanismos transitorios para la implementación del catastro en las zonas priorizadas en el acuerdo. En el parágrafo 2 transitorio del artículo 43, se afirma que la ANT, SNPNN y la UAGRTD pueden realizar el levantamiento catastral que requieran para el cumplimiento de sus funciones, lo cual, no suple la necesidad de la implementación del catastro en las áreas priorizadas para la implementación del acuerdo.

b) No es claro, ni se evidencia mecanismos contundentes para que los Municipios reciban el "apoyo técnico, administrativo y financiero" para la actualización y conservación del Catastro rural. Afirmación que se sustenta en:
    - La definición de los Gestores catastrales (Artículo 43) vincula a las Entidades territoriales que tengan por mandato dicha función, y las que se encuentren certificadas y delegatarias.
    - Los procesos de financiación del Sistema Nacional del Catastro Multipropósito quedan designados por el Sistema General de Regalías, lo cual, implica que la financiación de esta función por las entidades territoriales se hará por gestión y no por la creación de un recurso de destinación específica. (Artículo 50). De igual modo, los recursos que se obtengan por "destinación especial del saldo de los ingresos por registro de instrumentos públicos" serán destinados a la financiación del Sistema, girados a la DPN (Artículo 51, parágrafo 2)

c) No es clara la amplia participación de las comunidades rurales en la gestión del Catastro multipropósito, a pesar de que en el artículo 16, se contempla "la socialización y construcción participativa del Catastro Multipropósito" no se establecen lineamientos ni procedimientos (instancias) para que la participación sea efectiva. esta se reduce a:
    - Procesos de socialización antes de la implementación y ejecución del Catastro.
    - Las fases de conformación y mantenimiento del catastro contarán con la "participación de las comunidades e instituciones públicas"
    - Aplicación de enfoques diferenciales en la recolección de información.

d) Del mismo modo, la inspección, vigilancia y control de la gestión Catastral Multipropósito queda bajo la responsabilidad de la SNR, la cual, creará la "Delegada para el Catastro, la Protección y Restitución de Tierras, y está asumirá las funciones y cargos de la creada en virtud de los decretos 238 y 239 del 2012. No queda claro cómo las comunidades participaran en la veeduría de dicho proceso, así como tampoco se reconoce un papel o una instancia a las comunidades para La garantía de una amplia y efectiva participación ciudadana que vele por la transparencia de la información.

"los gestores u operadores catastrales levantarán y anotarán, sin ninguna calificación jurídica, la información relacionada con las personas que están en los predios, siempre que sean diferentes a quienes aparezcan inscritos en el Registro de Instrumentos Públicos"

No obstante, se considera que el proyecto de ley cumple con el propósito de crear un

sistema que contenga información amplia sobre el tamaño y las características de los predios, (lo que en el proyecto se referencia como información material) así como las realidades que dan cuenta de formas de ocupación, posesión o tenencia que no se reflejan en los registros de instrumentos públicos. Hace referencia a la creación de mecanismos para que dicha información se integre y unifique. Propone procedimientos de recolección, aclaración, unificación y definición de un único registro de la información catastral. Propone un diseño institucional para la construcción del sistema de catastro multipropósito. Sin embargo, en este diseño se delega (no exclusivamente) la función catastral a operadores privados, lo cual, puede ser problemático.

DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO Y OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

El proyecto de ley se desarrolla en 10 capítulos con 89 artículos. En este cuerpo normativo se establece de manera general:

- El Sistema Nacional Catastral Multipropósito (SNCM) y las reglas para su gestión. (artículo 1)
- El enfoque integral multipropósito que se basa en la "realidad del predio", para la gestión y ordenamiento territorial y multisectorial. Contiene los componentes físico, económico, jurídico y material. (artículo 2)
- Se define que el SNCM está integrado por personas públicas y privadas e incluye el Sistema Único Nacional de Información Catastral Multipropósito (SUNICM). (artículo 3 y 6)

  Asimismo, se rige bajo unos principios. Se destaca que la información catastral en sus componentes jurídicos, económicos y físicos es pública y está a disposición de los usuarios (Artículo 4). Sin embargo, la información material que dan cuenta de las relaciones de hecho que no constituyen derechos reales, solo está disponible para los interesados (propietario, poseedor inscrito – quienes aparecen como tal en el Registro de Instrumentos públicos-, autoridades administrativas y judiciales y las del SUINCM y a quienes demuestren un interés legítimo para conocerla. (Artículo 12).

- El SNCM se rige también por el **Principio de la realidad,** en el cual, "se les otorga prevalencia a las mediciones realizadas en los levantamientos catastrales, en el marco de procedimientos tendientes a unificar la información de linderos y áreas entre el catastro y el Registro de Instrumentos Públicos".

  En este aspecto cobra relevancia para el análisis, la definición que trae el proyecto, de quienes están autorizados para el levantamiento de la información, en la cual se define:
  - La creación de un registro de Reconocedores Prediales y Operadores Catastrales: inventario de personas naturales y jurídicas. (artículo 38)
  - La creación de responsabilidad de los reconocedores prediales. (artículo 39)
  - "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, avaluadores y reconocedores prediales, **podrán ser realizadas por terceros especializados, vinculados contractualmente para el efecto.** (parágrafo Art 42).

Aspectos que deben ser considerados problemáticos, ya que por la aplicación del "**primacía de la realidad**" la función de la gestión catastral delegada a "particulares o terceros privados" puede representar falta de garantías para el levantamiento de la información, y, por tanto, problemas estructurales para la identificación de las realidades rurales que el catastro multipropósito debe reconocer.

Dichas disposiciones en donde la función de la gestión catastral es delegada a terceros, se establece claramente en el Numeral 8 del artículo 42, en el parágrafo del artículo 42, en el numeral 9 artículo 45.

- Se crea un mecanismo de integración de la información del Catastro y el Registro, para la cual se determina que la información jurídica predial se encuentra en el registro de instrumentos públicos, y la información o descripción geométrica de los predios, es la que se va a levantar en el proceso de gestión catastral multipropósito. (artículo 7). Asimismo, se crean el número único predial Registral (Artículo 8) y el Certificado Predial Registral (artículo 9), como mecanismos de unificación.

- Se diseñan procedimiento para la gestión catastral, la cual cuenta con los siguientes procesos:
  a) Anotación y representación cartográficas oficial catastral al SUNIC a través de Acto Administrativo que NO constituye título de dominio ni sanean vicos de propiedad. (artículo 11)
  b) Anotación y **suministro de información del componente material del catastro multipropósito.** Se afirma que los gestores y operadores levantaran y anotaran la información relacionada con las personas que **están en los predios,** que son diferentes a los que aparecen en el RIP. Se incorpora como soporte al SUNICM, **estas no sirven de prueba de propiedad o posesión. (artículo 12)**
  c) **Actualización de linderos y áreas.** Proceso que se realiza cuando no existe diferencias entre la información del RIP y lo levantado catastralmente, se inscribe la actualización en el RIP y se registra en el SUNCM.
  d) **Rectificación de linderos y áreas por mutuo acuerdo.** Si existe diferencias de linderos o áreas de terreno con la información del RIP, se rectificará en la matricula predial y se anotaran las actas de colindancia en el SUNCM, se pública, y si a los 10 diez se presenta oposición esa acta se declara sin efectos y no se anotará o inscribirá su contenido.
  e) **Rectificación de linderos y áreas de bienes públicos rurales.** La ANT iniciara el proceso del artículo 48 de la ley 160 del 94 para deslindar las tierras de la propiedad de la nación o de los particulares
  f) **Procedimiento oficioso de rectificación de áreas.** Se adelanta cuando hay acuerdos sobre linderos, pero diferencias sobre las áreas. Se realiza de manera oficiosa y el acto administrativo que decide deberá pronunciarse sobre el área real.
  g) **Conciliación en el catastro multipropósito**

Frente a estos procedimientos, que según el DNP se diseñan con el objetivo de recurrir a "métodos ágiles para solucionar controversias y definir derechos, que garantizan autonomía y celeridad". No obstante, no queda claro si procede o se establecen recursos de contradicción contra las decisiones de la autoridad administrativa en garantía del debido proceso, participación, etc.

Del mismo modo, el DNP señala que si persisten controversias sobre linderos queda abierta la ruta del proceso de **"deslinde y amojonamiento"** establecido como un proceso declarativo especial en el código general del proceso, para el cual, se le asigna calidad de parte al gestor catastral y se le otorga el carácter de dictamen pericial al levantamiento topográfico realizado en el proceso de gestión catastral. Aspectos que pueden ser problemáticos porque creo que mantienen o refuerzan la falta de garantías para la participación y/o contradicción en dichos procesos.

- Se establecen las siguientes fases para la gestión del Catastro Multipropósito -las cuales serán posteriormente reglamentadas por el DNP-:
  a) Conformación del catastro multipropósito: es el conjunto de operaciones para obtener la información.
  b) Articulación con procesos de ordenamiento social de la propiedad, restitución y otros.
  c) Mantenimiento permanente del catastro multipropósito, a través de un procedimiento masivo- oficioso o por solicitud puntual.
  d) Modificaciones y rectificaciones de la información catastral multipropósito.
  e) Cancelación de anotaciones y representaciones catastrales.
  f) Cancelación de anotaciones y representaciones catastrales.
  g) Reajuste anual y revisión de los valores catastrales.
  h) Auto declaración de información catastral

- La institucionalidad que se ajusta para la gestión catastral, se define así:
  a) DNP como a la autoridad reguladora catastral
  b) Gestores Catastrales son el Agustín Codazzi, las entidades territoriales por mandato normativo tengan funciones catastrales, las entidades territoriales y esquemas asociativos territoriales, certificados o delegatarios.

     El SNPNN, la UAEGRTD Y ANT pueden actuar como gestores catastrales para realizar los levantamientos prediales que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

  c) El IGAC es el Gestor Catastral Nacional y se adscribe al DNP. Un aspecto problemático dentro de sus funciones se encuentra en el numeral 9 del artículo 45 que establece que el IGAC debe "participar en la conformación de **esquemas empresariales o societarios,** para la prestación de servicios catastrales, en las condiciones y conforme los aportes que determine su junta directiva". Asimismo, en el parágrafo 1 artículo 46, IGAG puede participar en igualdad de condiciones con los particulares en los procesos contractuales convocados por autoridades públicas. (Un mercado sobre la oferta y demanda para la gestión catastral, función que no la asume el Estado, sino que delega a particulares)
  d) Operadores Catastrales. Personas naturales o jurídicas, de derecho público inscritas en el Registro, vinculadas contractualmente con los gestores catastrales.
  e) Se crea la Delegada para el Catastro, la protección y Restitución de tierras en la Snr. Encargada de la inspección, vigilancia y control.

- Se crea mecanismos de inspección, vigilancia y control del Catastro Multipropósito. Se define que es de naturaleza administrativa y no implica el

ejercicio del control fiscal, disciplinario o penal. Y se adoptan medidas preventivas, sancionatorias (dirigidas a entidades gestoras, operadores catastrales, propietarios, poseedores inscritos, usufructuarios, superficiales y a quienes ocupen materialmente predios) y se crean infracciones.

Cordialmente,

JHENIFER MOJICA FLOREZ
Subdirectora de Litigio
Comisión Colombiana de Juristas

CC. Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final- CESIVI