

Revista de la Red de Expertos en

Catastro

Entrevistas

María Lúcia Falcon, Presidenta Del INCRA

Richard Martins Torsiano, Director del Departamento de Ordenamiento de la Estructura de Tierras del INCRA

Nuestras Administraciones

Anatalia Higinia Aranda de López, Directora General Servicio Nacional de Catastro, Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay.

Panorámicas

Artículo 1: Aida Amine Casanova Rosado y Alejandro Moo Cervera.

Instituto de Información Estadística, Geográfica y Catastral del Estado de Campeche, México

Artículo 2: Gustavo Adolfo Marulanda Morales Director del Catastro de la ciudad de Bogotá, Capital de Colombia

Artículo 3: Claudia Lilliana Marcionni Suarez, Jefa de las Áreas Jurídicas y de Saneamiento de la Dirección de Catastro en la Municipalidad de Córdoba, Argentina.

Publicaciones

Libro: "Métodos Valuorios en la República Argentina"

Actividades de la Red de Expertos en Catastro.

2015
Número 11

Revista de la Red de Expertos en

Catastro

Comité de Redacción

DANIELLA FARIAS

Redactora Jefe de la Revista Digital y
Coordinadora Temática de la Red de Expertos
en Catastro. Asesora técnica en la Secretaría
de Planificación y Desarrollo Urbano.
Ayuntamiento de la Ciudad de Campinas, Brasil.

AMALIA VELASCO

Coordinadora Institucional de la Red de Expertos
en Catastro. Coordinadora de Relaciones
Internacionales, Dirección General del Catastro de España.

Fundación CEDDET

ALBA MARTÍNEZ SALAS

Coordinadora del Área de Catastro

MARIA SANZ

Gerente del Programa "Redes de Expertos"

Contactar

redes@ceddet.org

Acceso a la Red

www.ceddet.org

Sumario

Editorial

Entrevistas

Maria Lúcia Falcon, *Presidenta del INCRA*

Richard Martins Torsiano, *Director del
Departamento de Ordenamiento de la
Estructura de Tierras del INCRA*

Pag.5-14

Nuestras Administraciones

**Modernización del Servicio Nacional de Castastro de la
República del Paraguay. Anatalia Higinia Aranda de López**,
*Directora General Servicio Nacional de Catastro,
Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay.*

Pag.15-20

Panorámicas

**Acercamiento a un catastro multifinilaritario y su
vinculación con otras instituciones. Experiencia Campeche**

M. en Arq. Aida Amine Casanova Rosado
y M. en D. Alejandro Moo Cervera, *Instituto de
Información Estadística, Geográfica y Catastral*

**La actualización catastral permanente en Bogotá:
Un insumo para la toma de decisiones de ciudad
Bogotá, Colombia**

Gustavo Adolfo Marulanda Morales
Director del Catastro de la ciudad de Bogotá.

**Desafíos del Catastro frente al nuevo código civil, frente
al nuevo código y comercial de la nación Argentina.**

Claudia Liliana Marcionni Suarez,
Jefa de las Áreas Jurídicas y de Saneamiento de la
Dirección de Catastro en la Municipalidad de Córdoba

Pag. 21-44

Publicaciones

Libro: "Métodos Valuatorios en la República Argentina"

Pag. 45

Actividades de la Red de Expertos en Catastro.

Pag. 46-50



La presente publicación pertenece a la Red de Expertos en Catastro y está bajo una licencia Creative Commons Reconoci- miento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 España. Por ello se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta revista siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>.

Para cualquier notificación o consulta escriba a redes@ceddet.org

ISSN:

La Red de Expertos en Catastro y las entidades patrocinadoras no se hacen responsables de la opinión vertida por los autores en los distintos artículos.

Editorial



Daniella Farias

Asesora técnica en la Secretaría de Planificación y Desarrollo Urbano. Ayuntamiento de la Ciudad de Campinas, Brasil. Redactora Jefe de la Revista de la Red de Expertos en Catastro.

Con esta breve introducción quisiera presentar esta edición de la revista como un espacio para la difusión de experiencias, conceptos, tendencias y logros obtenidos en la materia que nos convoca: el Catastro.

El conocimiento es un precioso activo que ha permitido al hombre transformar su entorno cultural, social y económico.

Es un medio para relacionarse y compartir prácticas, o metodologías, que deben estar en constante evolución. En efecto, solo cuando se da a conocer lo que se hace, los planes implementados y los resultados alcanzados, se tiene la opción de reflexionar y buscar alternativas de desarrollo y mejora en la actividad catastral.

Es cierto que el concepto en la materia ha evolucionado significativamente en los últimos años, en respuesta a los cambios y nuevas interacciones de la sociedad, y sobre todo, como consecuencia de la constante evolución de las tecnologías de la información.

En este sentido, se reconoce que la administración de tierras demanda un esfuerzo para la consolidación de un enfoque capaz de incorporar los objetivos principales de la agenda global, como la erradicación de la pobreza, la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de la agricultura, etc.

El catastro ha experimentado profundos cambios, que están en directa relación con

los avances en la tecnología, la comunicación, las nuevas formas de relación, etc. Cambios que también, se han trasladado a las Administraciones Públicas. Es por esto que estas organizaciones tienen que evolucionar en sus discursos, lograr mayor transparencia, rendición de cuentas y lograr una apertura de datos entre los que no podemos soslayar los datos catastrales. En estos últimos, tienen un fuerte impacto, los cambios legislativos, como las leyes sobre registros administrativos para fomentar la interoperabilidad o el catastro 3D.

A pesar de las dificultades, en estos últimos años las instituciones iberoamericanas han implementado una gran cantidad de programas y proyectos relevantes, sean reformas normativas e institucionales, vinculación catastro-registro, reformas del modelo de valoración, mejoras en la recaudación del impuesto predial, sedes electrónicas, geoportales, GIS, IDEs y e-administración.

Algunos son programas del gobierno brasileño destinados a establecer una política orientada a corregir defectos de la estructura de tierras que nos remonta a la colonización del país (**Entrevista a Maria Lúcia Falcon**). Es decir, la política de reforma agraria que se orienta a redistribuir tierras excesivamente concentradas en manos de grandes propietarios.

Hay que tener en cuenta que los actos de rutina y documentos son muy semejantes a

Editorial

otros países sudamericanos, pero el Brasil se ha diferenciado, a lo largo de su historia, por no tener un sistema lo suficientemente efectivo para llevar el control de la configuración geométrica de las propiedades en su territorio.

En los países de su entorno como en Argentina o Uruguay, para definir cada polígono geométrico de una propiedad, son imprescindibles los mapas o planos de mensura registrados en las organizaciones catastrales y en el Registro de la Propiedad. Actualmente, en Brasil el desafío es consolidar un nuevo registro nacional de Propiedades Rurales, un sistema administrado por el INCRA y la Secretaria de Hacienda Federal que contiene los datos catastrales declarados por los propietarios y los polígonos de las propiedades georreferenciados a los vértices que conforman sus límites **(Entrevista a Richard Torsiano)**.

En otro orden, el Servicio Nacional de Catastro (SNC) del Ministerio de Hacienda de la Republica de Paraguay ha implementado avances para mejorar el sistema catastral del país y fortalecer a la institución de Catastro, al posibilitar la certificación de la existencia de las parcelas y así lograr un registro fiel de la posesión de tierras en el país **(Sección Nuestras Administraciones)**.

Otra de las instituciones como el INFOCAM del estado de Campeche, México, ha puesto en marcha el proyecto de modernización catastral con el objetivo de la realización de un registro único de bienes inmuebles interrelacionándose con el registro a partir de su ubicación geoespacial **(Sección Panorámicas)**.

En el Distrito de Bogotá, Colombia, son presentados los efectos del exitoso proyecto de modernización que ha asegurado un proceso continuo de actualización catastral permitiendo incrementar los niveles de recaudación a través del impuesto predial **(Sección Panorámicas)**.

El resultado de las nuevas tendencias es un mayor uso de los datos generados por el Catastro, y su consolidación como mapa base, que a través de las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDES) locales facilita la disposición,

acceso y uso de la información geográfica de la ciudad a todas las entidades del Distrito y a los ciudadanos.

Debido a las circunstancias históricas, legales, económicas, institucionales y administrativas específicas, cada organización tiene diferentes requisitos para la gestión catastral.

Es importante reconocer que los países también tienen una gama de diferentes estrategias en función de la relación del hombre-tierra en una región específica de un territorio y la política, pero algunos requisitos básicos son comunes para dibujar un sistema catastral. Y en ese punto las distintas trayectorias catastrales nos ayudan a conocer nuevas posibilidades y seguir progresando como artesanos catastrales.

Daniella Farias, Redactora Jefe.

Entrevista

Maria Lúcia Falcon

Presidenta del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, INCRA, Brasil.



SOBRE MARÍA LUCÍA FALCON,

Nacida en Salvador de Bahía, Maria Lúcia de Oliveira Falcón es graduada en Ingeniería Agronómica por la Universidad Federal de Bahía (UFBA) con un Master en Economía por la misma universidad. Es además doctora en Sociología de la Ciencia y Tecnología por la Universidad de Brasilia (UnB).

Desde 2014 es asesora de la presidencia del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Fue secretaria de Desarrollo Urbano en Sergipe (2012/13), secretaria nacional de planeamiento e inversiones estratégicas, en el Ministerio de Planificación de Inversiones, Presupuesto y Gestión (2011); secretaria de estado de planificación en Sergipe (2007/10); secretaria municipal de planificación en Aracaju (Sergipe) (1997/98 y 2001/06); coordinadora técnica del Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE) en Bahía y Sergipe (1986/91).

Maria Lúcia Falcón es profesora por concurso en el Departamento de Economía de la Universidad Federal de Sergipe desde 1993, dando clases en las asignaturas de política y planificación económica, presupuestos y finanzas públicas, contabilidad social, desarrollo regional y macroeconomía II.

¿Qué acciones adopta el INCRA en cuanto a políticas territoriales, tan necesarias para una equitativa distribución y posesión de la propiedad en Brasil? ¿Que implica la reforma agraria? ¿Cómo se estructura?

El Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) es la autoridad federal responsable de ejecutar la política sobre reforma agraria y la gestión del territorio en Brasil. Para asegurar una adecuada gestión de la tierra, promueve el catastro y la certificación de los inmuebles rurales, la regularización de las posesiones en las áreas públicas, el control de la adquisición de tierras por

parte de extranjeros, el cumplimiento de la función social de la tierra, la asignación de tierras para la reforma agraria y la regularización de los territorios de las comunidades quilombolas (1).

El control y la certificación catastral de los inmuebles rurales son actualmente los principales instrumentos de la administración territorial ejercida por el INCRA. En el caso de la reforma agraria es fundamental tener en cuenta que la política seguida es necesaria para democratizar el acceso a la tierra en el país. Esta demanda se debe a la concentración histórica de la tierra en Brasil, que se remonta a la época colonial, en el siglo XVI con la

¹ Quilombolas son grupos étnicos, predominantemente constituidos por población negra de origen rural o urbano, que se definen a partir de la relación con la tierra, el parentesco, el territorio, la ascendencia, las tradiciones y las prácticas culturales propias. Se estima que en todo el país hay más de tres mil comunidades quilombolas.

Entrevista

MARÍA LUCÍA FÁLCON

creación de capitanías y el sistema de “sesmarias” - grandes extensiones de tierra distribuidas a los que estaban dispuestos a cultivarlas, a cambio de un sexto de la producción. La cultura del latifundio tiene sus raíces en la historia de Brasil y por eso la concentración de la tierra persiste hasta nuestros días en diversas regiones.

Los procesos históricos que tuvieron lugar en el siglo XIX, con la independencia y posterior cambio de régimen de monarquía a republicana tampoco cambiaron el perfil de la distribución de la tierra. Sólo en el siglo XX, en los años 50 y 60, con la industrialización del país, la cuestión de la tierra se retoma como tema de debate en la sociedad brasileña, que se urbaniza rápidamente, con una fuerte migración del campo a las ciudades.

Con el Estatuto de la Tierra (Ley N°4504/64) el gobierno brasileño creó instituciones para ejecutar políticas de colonización en las regiones poco pobladas. Esta estrategia alentó la colonización de zonas a orillas de las carreteras federales en el Amazonas y la concedió incentivos fiscales para que las empresas desarrollaran grandes proyectos agrícolas, conservando en cierto modo la cultura del latifundio (terratenientes).

En 1970 se crea el INCRA, en base a esta visión de colonización de grandes áreas de terreno en las regiones Norte y Centro-Oeste, como estrategia de integración del territorio. Sólo a finales de los años 80 la reforma agraria volvió a ser parte de la agenda con la creación del Plan Nacional de Reforma Agraria, cuyo reto fue resolver el problema de 1,4 millones de trabajadores sin tierra en 45 millones de hectáreas de tierra, objetivo que no se ha cumplido.

En las discusiones de la Asamblea Constituyente de 1987 hubo un intenso debate político e ideológico sobre la reforma agraria, que dio lugar a la inclusión de artículos sobre el tema en la Constitución Federal de 1988, vigente hasta el día de hoy. La política de reforma agraria fue incorporada realmente en las acciones del gobierno de Brasil a finales de los años 90 con la asignación de áreas y la consolidación de las políticas de fortalecimiento a la agricultura familiar. Los modelos de colonización y de reforma agraria adoptados por el INCRA en 45 años son intrínsecos a los cambios políticos, sociales e históricos de la sociedad brasileña.

Así la reforma agraria es una política de Estado con el objetivo de promover la distribución de la

tierra, la generación de empleo e ingresos en las zonas rurales, la producción de alimentos sanos y el desarrollo rural. Se puede definir como una política de intervención que tiene por objeto modificar el régimen de posesión y uso de la tierra rural para garantizar la desconcentración parcelaria.

Además del acceso a la tierra, la política de reforma agraria también debe garantizar el acceso a la infraestructura básica, el crédito y la asistencia técnica para garantizar la producción y la permanencia de las familias beneficiadas. Su implementación requiere su articulación con otras políticas en las áreas de transporte, medio ambiente, vivienda, educación, salud y cultura con la participación de otros organismos gubernamentales en los estados y municipios.



**¿Cuántas familias se benefician del programa?
¿Cuántos asentamientos han sido formalizados?**

INCRA ha incluido 969.691 familias como beneficiarias del Programa Nacional de Reforma Agraria, ubicadas en 9.255 asentamientos, que ocupan una superficie total de 88.316.523 hectáreas.

A pesar del gran número de familias asentadas por el INCRA en 45 años, con 589.062 familias en los últimos doce años, aún existe una importante demanda de familias que reclaman el acceso a la tierra. Contabilizamos en nuestro catastro, antes de junio de este año, 115.301 familias que están acampando en las orillas de las carreteras o cerca de grandes propiedades rurales que esperan un lote en un proyecto de reforma agraria. La meta del Gobierno Federal es llegar a ubicar a 120.000 familias más de campesinos sin tierra a finales de

Entrevista

Presidenta del INCRA, Brasil

2018. Otro de los retos es la titulación de las familias que ya se han establecido con la entrega de los certificados definitivos de dominio de las parcelas involucradas.

¿Qué instrumentos jurídicos se utilizan para promover la reforma agraria en Brasil?

La Constitución Federal de Brasil de 1988 establece que cada propiedad rural debe cumplir con su función social, es decir, debe atender a los requisitos de aprovechamiento económico racional, el uso adecuado de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente, el respeto a las normas que rigen las relaciones laborales y que favorezca al bienestar de los propietarios y los trabajadores. La propiedad rural que no cumple la función social, de acuerdo con los criterios y grado de exigencia de las normas prescritas por la ley, está sujeta a desapoderamiento y es responsabilidad del Gobierno Federal expropiar esa propiedad por interés social para fines de reforma agraria, mediante el pago de una indemnización previa y justa. La propiedad expropiada está destinada para el asentamiento de nuevas familias de campesinos sin tierra, para asegurar el mejor uso y la productividad del área. Este tipo de expropiación es el principal instrumento jurídico adoptado por el gobierno de Brasil para modificar el régimen de tenencia y uso de las propiedades rurales y promover la democratización del acceso a la tierra.

Es importante aclarar que la legislación brasileña determina que las pequeñas y medianas propiedades rurales no son susceptibles de expropiación para fines de reforma agraria, así como la propiedad productiva que cumple los demás requisitos relativos a la función social. El régimen jurídico también establece otros instrumentos para obtener tierras para la reforma agraria, como la adquisición por la modalidad de compra y venta.

Esto se utiliza por el INCRA en regiones donde no predominan inmuebles clasificados como improductivos y con demanda de asentamiento de agricultores sin tierra. Es adoptado para adquirir propiedades productivas que se destinan a la ejecución de un asentamiento rural. En este caso particular, la compra de la propiedad debe ser sometida a consulta de la sociedad en audiencia pública para ratificar su adquisición.

Además de estos dos instrumentos (expropiación y compra), el Instituto también utiliza las tierras públicas existentes, destinándolas a la reforma agraria. Brasil también tiene un gran número de tierras públicas ocupadas ilegalmente, sin autorización del gobierno. En la medida en que estas tierras son consideradas, se integran al programa de reforma agraria. Una de las grandes dificultades para obtener tierras para la reforma agraria es el índice de judicialización de las iniciativas de desocupación, un proceso lento y de costo elevado.

Las posiciones e interpretaciones civilistas enaltecen el carácter individual y absoluto del derecho de propiedad y los jueces en Brasil tienen dificultades en comprender el carácter sancionatorio por incumplimiento de la función social para fines de reforma agraria, imponiendo una serie de restricciones y condenando al INCRA a pagar elevados valores por la tierra.

¿Cuáles son los principales desafíos? ¿Cuál es la mayor dificultad que enfrenta INCRA en la implementación de la reforma agraria?

El desarrollo sostenible de los asentamientos es el principal desafío del INCRA en la implementación de la política de reforma agraria. Para asegurar el desarrollo de las áreas reformadas es fundamental articular políticas públicas de apoyo a la producción, el acceso al crédito y la asistencia técnica, el fomento de la agro industrialización, el fortalecimiento de las cooperativas y otras empresas de agricultura familiar y la comercialización de la producción.

Es necesario simultanear la implementación de la política agraria y agrícola. El gobierno brasileño tiene programas especiales de apoyo a la agricultura familiar para el despliegue de infraestructura básica, crédito, asistencia técnica y extensión rural, la adquisición de alimentos y otros productos para su consumo en escuelas, hospitales y agencias gubernamentales, la titulación académica y técnica de jóvenes y adultos en el campo, etc. Alrededor del 37% de la población aún vive en zonas rurales y el acceso a estas políticas es el principal reto para las agencias gubernamentales.

En este sentido Brasil implementó varios programas para garantizar el acceso a la electrificación rural (Luz para Todos) y el saneamiento (Agua para Todos), la asistencia

Entrevista

MARÍA LUCÍA FÁLCON

técnica (PRONATER), el crédito (Pronaf), la vivienda (Minha Casa Minha Vida Rural), la educación técnica y profesional (Pronatec), la compra institucional de la producción de la agricultura familiar (Programa de Adquisición de Alimentos - PAA y la Escuela Nacional de Programa de Alimentación - PNAE) y la conservación del medio ambiente (Bolsa verde).

INCRA también tiene políticas específicas para los beneficiarios de los colonos, como la provisión de recursos para la instalación en lotes (Crédito instalación), de asesoramiento técnico, ambiental y social (ATES), de educación en las áreas de reforma agraria a partir de cursos de educación para la juventud y la educación básica de adultos, superior y de posgrado (Pronea), la promoción de las actividades productivas, la agro industrialización y comercialización de la producción (Tierra Sol y Tierra Fuerte).

Actualmente el INCRA está proponiendo un nuevo modelo de desarrollo rural basado en el enfoque territorial. La intención es proponer una nueva definición de la reforma agraria en el país, centrándose en la promoción de actividades productivas, con el estímulo de la agro industrialización y cooperativas, con el acceso al conocimiento a través de actividades de educación continua para calificar a quienes producen y administran los emprendimientos de la agricultura familiar.

El desafío de la institución es conciliar lo urbano con lo rural y considerar nuevas bases de desarrollo rural: territorios y grupos locales, nueva ruralidad, red de ciudades y de la función pública (residencia agraria). Este debate cuenta con la participación de representantes del gobierno, de movimientos sociales, de sindicatos y de instituciones de investigación y educativas. En la actual gestión establecimos como meta la inserción de agricultores familiares en procesos de agro industrialización y comercialización de la producción, con el fin de agregar valor, generar ingresos y oportunidades de empleo en el campo, asegurando así la calidad de vida, la seguridad alimentaria y la inclusión social.

¿En cuánto tiempo se puede concretar un proceso de asentamiento?

La implantación de un asentamiento comienza con la obtención de una propiedad rural, ya sea por

la modalidad de expropiación o de adquisición.

En algunas regiones del país es posible destinar áreas públicas para crear asentamientos de reforma agraria. Independientemente del proceso de obtención de la tierra, el INCRA realiza estudios para verificar la viabilidad agronómica y económica de la propiedad que puede ser destinado a la reforma agraria, así como sobre la capacidad de asentamiento de familias. Desarrollamos una metodología para evaluar la capacidad de generación de ingresos de los hogares en cada parcela para confirmar o no la viabilidad de los inmuebles destinados a la reforma agraria.

La selección de candidatos para el Programa Nacional de Reforma Agraria atiende a criterios legales que dan prioridad a la selección de las familias con experiencia en el medio rural y en situación de vulnerabilidad social. El proceso de obtención de la tierra, la implementación y consolidación del asentamiento aún es largo y puede durar unos nueve años antes de la emancipación del proyecto creado. Este período puede variar de acuerdo a la realidad de la tierra de cada región del país, lo que interfiere con el proceso de obtención, creación y consolidación de un asentamiento.

En el sur y sudeste de Brasil hay un predominio de pequeñas y medianas propiedades y las grandes que hay tienen una alta productividad, lo que dificulta la obtención de áreas para la reforma agraria. En la región Centro-Oeste hay un predominio de grandes propiedades y fuerte inversión en proyectos agrícolas para la exportación de alimentos. En el Norte tenemos grandes extensiones de áreas públicas para regularizar tierra en la reforma agraria, en tanto que en el Nordeste existe una gran demanda de trabajadores sin tierra y pocas áreas clasificadas como grandes propiedades improductivas.

En los últimos años el INCRA está buscando innovar y modificar procedimientos para reducir el tiempo de obtención de un área (de dos años a seis meses) y la implantación de políticas de consolidación de asentamientos creados de tres años a seis meses. Muchas acciones no son ejecutadas directamente por el Instituto lo que implica entrar en diálogo permanente con las demás instituciones para simplificar y tornar más ágil el acceso a las políticas de apoyo a la agricultura familiar. Hoy la judicialización de las acciones de expropiación es el factor fundamental en la demora

Entrevista

Presidenta del INCRA, Brasil

del proceso de implantación de los asentamientos.

El Amazonas representa más de la mitad de los bosques tropicales del planeta y contiene la mayor biodiversidad del mundo y la mayor parte está en Brasil. ¿Cómo realiza el Gobierno Federal la gestión de tierras en el Amazonas?

La gestión de la tierra en la Amazonia brasileña es compartida entre las agencias federales y estatales. El Instituto es responsable de la implementación y consolidación de los asentamientos de la reforma agraria, así como el control y la certificación catastral de áreas públicas y privadas. El control de las áreas de conservación del medio ambiente, tales como parques y reservas forestales, de áreas indígenas, de explotación de las actividades mineras y la zonificación de actividades agropecuarias están bajo la gestión de otros organismos federales que comparten información sobre acciones y proyectos en la región. La regularización de los espacios públicos urbanos y rurales en la Amazonia está bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), a través de la Secretaría Especial de Regularización de Tierras (Serfal), que actúa de manera integrada con los Institutos de tierras de los Estados localizados en la región y el INCRA.

Sobre la reforma agraria, es importante aclarar que la autoridad despliega proyectos ambientalmente diferenciados con el objetivo de conciliar las actividades productivas, el uso racional de recursos naturales y la conservación del medio ambiente, respetando las tradiciones de las comunidades rurales y extractivas. En esta línea de actuación, fueron creados proyectos ambientalmente diferenciados con enfoque en la gestión extractiva y el manejo sostenible de la biosfera, tales como proyectos de desarrollo sostenible (PDS), la reserva extractiva (Resex) y el Bosque Nacional (Flona).

Las comunidades reconocidas por el INCRA en estas modalidades de asentamientos ganan el derecho a la propiedad de la tierra y contribuyen a la conservación y el uso sostenible del medio ambiente. También es importante destacar la cooperación con organismos gubernamentales y no gubernamentales con el objetivo de monitorear y estimular el desarrollo sostenible de los asentamientos en la región. La Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa), el Servicio

Forestal Brasileño (SFB) y el Instituto Amazónico de Investigación Ambiental (IPAM) son socios importantes de la reforma agraria en la región.

El gobierno de Brasil ha aumentado los esfuerzos para controlar el desarrollo de las actividades económicas en el Amazonas y la lucha contra la explotación ilegal de la biosfera, cuyo delito mayor es la deforestación para la extracción de madera, los recursos minerales y de plantaciones. Existe además un cambio de conciencia entre las personas que viven en la Amazonía en cuanto a la importancia de la conservación del medio ambiente y fundamentalmente respecto a la calidad de vida y el desarrollo económico y social.

¿Cuáles son las expectativas del INCRA como miembro del Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica (CPCI)?

INCRA es una de las instituciones responsables de la organización del Simposio Internacional del Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica, que se ha celebrado en Brasilia, del 24 al 27 de agosto de este año. El debate sobre la utilización de los sistemas catastrales en los bienes inmuebles, la tierra, las áreas ambientales y tributarias como instrumento de desarrollo de un país es importante, puesto que esos datos pueden ser usados como fuente para la planificación y ejecución de políticas públicas.

El simposio tuvo como objetivo incentivar el intercambio de información y experiencias entre los países de América Latina y los países europeos que conforman la península ibérica, con el objetivo de perfeccionar la gestión de los sistemas catastrales de cada país.

INCRA es una entidad catastral e invertimos en la modernización de nuestro sistema para mejorar la gestión de la tierra en el país. Estamos desarrollando con la Secretaría de Hacienda Federal (Organismo Tributario Federal) la creación de una base de datos nacional con información sobre todas las propiedades rurales para priorizar la gestión de la tierra y de la tributación en el territorio de Brasil.

El sistema será una herramienta importante para la planificación y ejecución de las políticas públicas relacionadas con la tierra y las cuestiones ambientales. Tenemos otras experiencias interesantes como el nuevo Sistema Nacional de Catastro de Inmuebles Rurales (SNCR), que

Entrevista

MARÍA LUCÍA FÁLCON



permite la actualización catastral de la información de las propiedades rurales en Internet, y el Sistema de Gestión de la Tierra (SIGEF), que realiza de manera automática por vía electrónica la certificación de la georreferenciación de las propiedades rurales.

Es importante destacar que el gobierno de Brasil está invirtiendo en la modernización de los catastros de personas físicas, jurídicas, previsionales y de inmuebles, con el objetivo de reducir las obligaciones accesorias a ser prestadas a los ciudadanos.

El programa brasileño de gobierno electrónico (e-gov) tiene como premisas el uso de tecnologías de la información y la comunicación para democratizar el acceso a la información y agilizar la prestación de servicios públicos.

El objetivo es mejorar la calidad de los servicios, simplificar los procedimientos, declaraciones y fortalecer la participación ciudadana a través del acceso a la información. Estas iniciativas son ejemplos de la acción integrada del Estado.

¿Existen programas o proyectos desarrollados por INCRA en América Latina?

Actualmente este Organismo no tiene proyectos de cooperación en América Latina, pero considero que la realización del simposio es fundamental para fortalecer el intercambio entre los países.

El gobierno brasileño posee diversos programas de cooperación internacional con los países latinoamericanos y la comunidad africana. La consolidación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) son ejemplos de estrategias de integración regional.

Brasil está ejecutando el Plan de Integración de América del Sur, que prevé inversiones en políticas sociales, en infraestructura, en desarrollo productivo y ambiental, de soberanía, territorio y de gestión para promover la integración con los países vecinos.

El deseo es ampliar los lazos de cooperación y los intercambios entre las naciones. Creemos que las políticas de apoyo a la agricultura familiar y el desarrollo regional emprendidas por el Ministerio de Desarrollo Agrario y el INCRA son iniciativas que pueden ser compartidas con los países de América Latina.

Entrevista

Richard Martins Torsiano

Director del Departamento de Ordenamiento de la Estructura de Tierras del INCRA, Brasil.



SOBRE RICHARD MARTINS TORSIANO

Desde hace 12 años se viene desempeñando en la función pública en la regularización de tierras y el catastro. Coordina desde 2009, como director del Departamento de Ordenamiento de la Estructura de Tierras del Instituto de Colonización y Reforma Agraria- INCRA, los proyectos para la modernización de la gestión del catastro rural brasileño.

El Departamento organiza y mantiene el catastro nacional de los inmuebles rurales y de las áreas públicas de Brasil. Tiene por atribución los estudios de zonificación del país en regiones homogéneas, desde el punto de vista socioeconómico y características estructurales, así como la definición de criterios para la fijación de cuotas mínimas e impuestos.

1. En la última década el tema de la gestión pública del territorio ha tenido un espacio cada vez mayor en las agendas de los gobiernos que se ocupan del desarrollo, especialmente en las zonas rurales. ¿Cuáles son los principales problemas encontrados en la división de la tierra en Brasil?

El problema fundamental en la administración de las tierras en Brasil es la falta de definición clara sobre el objeto principal: el inmueble rural. La descripción de la propiedad rural en los registros inmobiliarios puede provenir, por ejemplo, de títulos antiguos, centenarios como la historia del país.

Al haber pasado mucho tiempo, los conceptos sobre los límites de derechos pueden ser muy distintos, con lenguajes y técnicas propias de cada período que son difíciles de identificar y reconstruir actualmente.

Esa diversidad origina también un amplio margen de interpretación. Surgen imprecisiones

y divergencias entre lo que está documentado, es decir, formalizado en el registro inmobiliario y lo que efectivamente se encuentra en el territorio.

A partir de este marco podemos identificar tres grandes problemas a enfrentar en cuanto a la clara identificación del inmueble rural: (1) la fragilidad de los métodos para medir sus límites; (2) la variedad de formas posibles de describir esos límites en el catastro y en el registro, es decir, los patrones de lenguaje y formato; y (3) la dificultad para recuperar esa información, tanto por la cuestión de los múltiples lenguajes y formatos, como por la capacidad de recuperar físicamente esos documentos.

2. ¿Qué es el Sistema Nacional de Catastro rural? ¿Cuáles son los procedimientos utilizados? ¿Qué está haciendo el INCRA para mejorar su implantación? ¿Qué tipo de información contiene?

El sistema Nacional de Catastro Rural (SNCR)

Entrevista

RICHARD MARTINS TORSIANO

fue creado por la ley N° 5868/1972 y comprende el catastro de propietarios y poseedores de inmuebles rurales, de arrendatarios de parcelas rurales, además del catastro de las tierras públicas y el catastro nacional de forestación pública. Es administrado por el INCRA y permite conocer la estructura ocupacional del territorio brasileño. Tiene como finalidad garantizar la planificación y definición de políticas públicas para el medio rural.

El SNCR contiene datos estructurales de los inmuebles, información del titular, de la explotación, el uso y el control de adquisición de áreas por extranjeros. El sistema vincula también el dato gráfico de los inmuebles certificados, ampliando la base de información sobre el territorio. Constan en esa base del Catastro 5.775.864 de inmuebles rurales, cuya suma de áreas totaliza 681,8 millones de hectáreas.

La inscripción catastral de todos los inmuebles rurales es obligatoria, pero no todas las propiedades o posesiones están regularmente registradas en la base de datos del SNCR. El INCRA tiene por desafío ampliar los controles sobre los inmuebles rurales del país, en colaboración con otros organismos públicos federales y estatales. Para alcanzar esa meta, la legislación brasileña establece la obligatoriedad de la georreferenciación de predios rurales para determinar con precisión su ubicación y titularidad, cuyos términos fueron definidos de acuerdo con la superficie de la zona, según lo dispuesto por la Ley N° 10.267/2001 y los Decretos N° 4449/2002, N° 5570/2005 y N° 7520/2011. De acuerdo a esta normativa actualmente los inmuebles con una superficie igual o mayor a 250 hectáreas deben estar georreferenciados, y con la certificación proporcionada por sus propietarios, para la legalización de transferencias inmobiliarias y para la obtención de financiamiento bancario.

Para mejorar la gestión del territorio el SNCR fue modernizado y desde el 30 de marzo de este año 2015 está en funcionamiento una nueva versión del sistema que posibilita la actualización catastral de datos de cada inmueble rural, a través de una declaración electrónica. El objetivo es incentivar y actualizar periódica y continuamente los datos declarados para garantizar la precisión y fiabilidad de la información, asegurando, asimismo, la calidad en el proceso de gestión territorial. Es preciso destacar que la actualización electrónica

de inmuebles rurales simplifica los procedimientos, desburocratiza el procedimiento de alteración catastral y mejora el servicio prestado a la sociedad.

3. ¿A que se denomina CCIR?

El Certificado Catastral de Inmueble Rural (CCIR) es el documento expedido por el INCRA que certifica la inscripción de la propiedad o posesión en el Instituto a los efectos de control y gestión territorial. Este documento es indispensable para registrar en la cartografía cualquier alteración producida sobre el inmueble, como transferencias de titularidad, arrendamientos, hipotecas, desmembramientos, parcelaciones y sucesiones. El certificado también es exigido por instituciones financieras brasileñas para obtener créditos bancarios. Los datos contenidos en el CCIR son exclusivamente catastrales y no garantizan los derechos de dominio o posesión.

4. ¿Qué es el Sistema de Gestión de la Tierra?

El Sistema de Gestión de la Tierra (SIGEF) es una herramienta electrónica desarrollada por el INCRA y el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) para subsidiar a la administración territorial en Brasil.

El sistema efectúa la recepción, validación, organización, regulación y disposición de la información georreferenciada de límites de los inmuebles rurales públicos y privados.

El SIGEF es innovador y eficaz porque automatiza el proceso de certificación y georreferenciación. Antes de la puesta en funcionamiento de esta herramienta, el profesional acreditado debía presentar la parte técnica al INCRA, que formalizaba un proceso físico y analizaba de forma manual la información catastral y cartográfica. Se trataba de un proceso lento y generaba, en varias ocasiones, acumulación de procesos en unidades autárquicas locales, causando perjuicios para los interesados y para el gobierno.

Con la automatización, el responsable técnico ingresa directamente en el sistema, utilizando una plantilla de hoja de cálculo en formato abierto tipo ODS. El SIGEF permite comprobar la superposición de los planos de mensura y determinar si se ajustan a la norma de georreferenciación establecida por el INCRA. En el caso que no existan inconsistencias la certificación es emitida de forma automática en

Entrevista

Director del Departamento de Ordenamiento de la Estructura de Tierras, INCRA, Brasil.

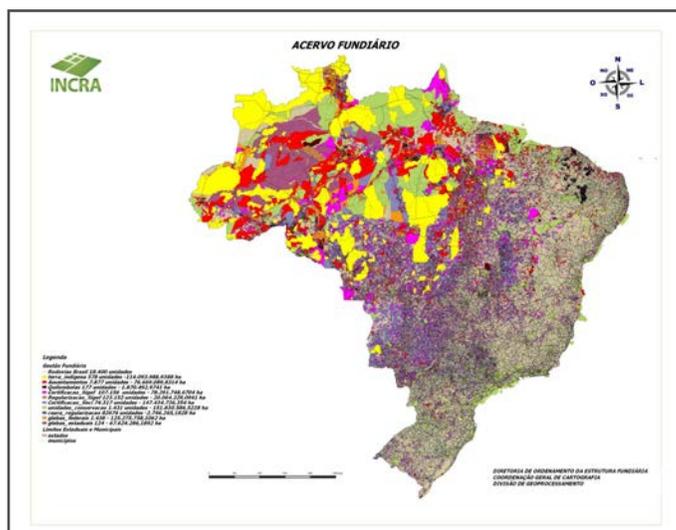
línea, es decir en tiempo real.

Es importante destacar que el INCRA revisó en 2013 las normas de georreferenciación, a través de la publicación de nuevas instrucciones, para operar el nuevo modelo de certificación por medio de esta herramienta, de forma desburocratizada y sin alterar la precisión y seguridad que se necesitan.

La revisión normativa consideró las directrices para aumentar la seguridad, eliminar el material analógico y los datos fuera de formato estandarizado, incrementando la velocidad y precisión en el análisis.

El INCRA inició la certificación georreferenciada con inmuebles rurales en 2014 y desde entonces 219 millones de hectáreas se han certificado en el país. De ese total, 79 millones de hectáreas fueron certificadas por el SIGEF, es decir que en tan sólo 20 meses de funcionamiento del sistema se certificó el 36% del total. Esto representa un avance significativo en el control de la parcelación del territorio (Figura 1).

Figura 1: Acervo de Tierras



Fuente: Departamento de Ordenamiento de la Estructura de Tierras. Coordinación General de Cartografía. División de Geoprocetamiento. Agosto 2015.

5. ¿Cómo son clasificados los inmuebles rurales?

La Ley 8.629/1993 define a los inmuebles rurales en Brasil, clasificándolos en pequeñas, medianas y

grandes propiedades.

La clasificación propuesta se refiere a un criterio de dimensión del inmueble, fijando la diferencia a partir de cantidad de módulos fiscales considerados. La pequeña propiedad tiene cuatro módulos fiscales; la mediana de cuatro a quince módulos y en cuanto a las grandes propiedades se considera tales inmuebles a los que tienen más de quince módulos fiscales.

El módulo fiscal es definido por el INCRA por Municipio. Se toma como referencia la legislación vigente y los parámetros que vinculan a las áreas del inmueble con las condiciones de explotación y la renta obtenida en el tipo de explotación predominante, así como otras explotaciones existentes en el municipio que, aunque no predominantes, son significativas en términos de ingresos del área utilizada.

6. La separación real entre el catastro y el registro y la naturaleza híbrida de los registros es la raíz de algunas dimensiones del problema territorial brasileño. La legalidad institucional con respecto a la tierra rural en Brasil depende de dos instituciones, principales responsables respectivamente, para el registro y para el catastro de inmuebles: el registro y el Instituto de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). ¿Cuáles son las iniciativas del INCRA en cuanto a la interrelación Registro – Catastro Rural?

La primera iniciativa del INCRA para interconectar estos registros es por medio del Sistema de Gestión de la tierra (SIGEF), que automatiza el proceso de certificación de georreferenciación realizado por el organismo y que cuenta con más de 3.500 registros habilitados.

Es importante esclarecer que la Ley nº 10.267/2001, que determinó el georreferenciamiento y el certificado de inmuebles rurales, también estableció un intercambio de datos entre el Sistema Nacional de Catastro Rural (SNCR) y el Registro Público.

El citado dispositivo legal estableció el Catastro Nacional de Inmuebles Rurales (CNIR) y es la referencia legal para la implantación del proyecto de desarrollo por el INCRA y por la Secretaría de Hacienda Federal de Brasil. Con la consolidación del Catastro Nacional de Inmuebles Rurales, el intercambio de información entre el Catastro

Entrevista

RICHARD MARTINS TORSIANO

rural y los registros públicos será efectivamente implantado por el gobierno brasileño.

7. ¿Cuál es el objetivo del Catastro Nacional de Inmuebles Rurales (CNIR)? ¿En qué fase se encuentra?

El objetivo es cumplir con el principio de especialidad objetiva que rige la actividad registral, caracterizado por la completa y correcta descripción y determinación del inmueble por los servicios registrales, acompañada por la unificación de los datos registrales y del catastro rural.

Actualmente las parcelas que poseen georreferenciamiento certificado por el SIGEF están sometidas a calificación registral y dado que la inscripción anterior es cerrada y se abre una nueva matrícula registral con la descripción del inmueble.

El INCRA viene trabajando en un proyecto de implementación de Catastro Nacional de Inmuebles Rurales (CNIR) desde 2003 en colaboración con la Secretaría de Hacienda Federal de Brasil (RFB). Recientemente, el 22 de junio de 2015, fue formalizado un Acuerdo de Cooperación Técnica entre el INCRA y la Secretaría de Hacienda Federal para la especificación, desarrollo y mantenimiento del CNIR.

A partir de agosto de 2015 se vinculará el catastro territorial del INCRA con el catastro fiscal de la Secretaría de Hacienda Federal de Brasil y la creación del portal de catastro rural que centralizará todas las acciones referentes a los inmuebles rurales. Simultáneamente, está siendo construida la base CNIR, cuyo funcionamiento operativo comenzará en agosto de 2016, cuando exista una única declaración para ambas instituciones que alimentará la base de datos del CNIR.

El concepto de parcela CNIR como unidad catastral que contiene los datos estructurales de identificación, localización, dimensión, titularidad y situación jurídica, permitirá la conciliación de diferentes conceptos de inmueble rural, favoreciendo el intercambio y cruce de datos.

En el caso de la relación jurídica de propiedad y otros derechos reales, la parcela CNIR será el propio objeto de la matrícula registral en el Registro de inmuebles. Paralelamente, en la fase prevista en los artículos 37 a 41 de la Ley 11.977/2009, los registradores estatales de justicia están

reglamentando un sistema de registro electrónico que posibilitará al poder ejecutivo federal acceder a los datos registrados por medios electrónicos.

8. ¿En qué consiste la Red INCRA de Bases Comunitarias – RIBAC?

Es la red de referencia que integra la infraestructura geodésica brasilera, compuesta por un conjunto de estaciones activas con receptores de señales satelitales de posicionamiento (GNSS) distribuidas por el territorio nacional.

Cada estación es una referencia geodésica activa de alta precisión, cuyo sistema incorpora, ordena, procesa y distribuye datos de localización observados. La red sirve como apoyo para las tareas de agrimensura y georreferenciación de parcelas urbanas, rurales y otras. Los datos georreferenciados obtenidos con el uso de la red son certificados por el INCRA y alimentan el catastro de inmuebles rurales.

El posicionamiento geodésico con el apoyo de RIBAC puede ser milimétrico y es importante para asegurar la precisión y el control sobre todo el territorio.

9. ¿Cómo fue la experiencia del INCRA al participar en la organización de un módulo del Curso de Gestión Catastro del Ministerio de Hacienda y Administración Pública en conjunto con la Fundación CEDET de España?

El Instituto fue representado por el funcionario Edaldo Gomes, que es un ingeniero cartógrafo. La gestión catastral está íntimamente ligada a la legislación sobre el territorio de cada país y eso trae ciertas dificultades en cuanto a enseñar al grupo de participantes de un curso que son integrantes de varios países latinos, como fue en ese módulo. No obstante, a pesar de las realidades tan dispares, la experiencia fue positiva y permitió que los alumnos conocieran la realidad y los problemas territoriales de Brasil y, principalmente, las soluciones adoptadas por el país. En este sentido, las soluciones brasileñas fueron las que se explicaron en la teoría del tema. Evidentemente esas soluciones también están intrínsecamente ligadas a nuestra estructura administrativa gubernamental pero los participantes del módulo pudieron, a partir del estudio del caso brasileño, evaluar la pertinencia y aplicabilidad de nuestro modelo en sus respectivos países.



Modernización del Servicio Nacional de Catastro de la República del Paraguay.

Anatalia Higinia Aranda de López

*Directora General.
Servicio Nacional
de Catastro -Ministerio de Hacienda
de la República del Paraguay.*

RESUMEN

El presente artículo expone la solución geo informática adoptada por el Servicio Nacional de Catastro (SNC) para vencer los siguientes desafíos: i) integración de los datos alfanuméricos y vectoriales catastrales, ii) automatización de procesos de loteamiento, iii) descentralización e intercomunicación eficiente entre los peritos mensores y la Institución. Para conseguir dichos objetivos se han tomado 4 iniciativas: desarrollo e implementación de una Infraestructura de Datos Espaciales, desarrollo e implementación del Módulo de Loteamiento, creación de 3 Oficinas Regionales y Servicio On-line para peritos mensores.

“La tierra es, posiblemente, el bien más importante de la República del Paraguay, no debe haber otro bien que tenga tanto valor. El hecho que nosotros podamos racionalizar el uso y convertirlo en un mercado dinámico que ayude a que la gente tenga un poco más de seguridad, convertir en un activo que garantice que a través de eso se pueda obtener créditos, que a través de eso se puedan hacer transacciones y que eso incremente el bienestar de nuestra gente, es un tema fundamental” (1)

Palabras clave: loteamiento, descentralización, datos alfanuméricos y vectoriales.

1. Dr. Manuel Ferreira Brusquetti, acto inaugural Oficina Regional del Servicio Nacional del SNC, 2013

Nuestras Administraciones

ANATALIA HIGINIA ARANDA

Origen del Servicio Nacional de Catastro (SNC)

El Servicio nacional de Catastro de la República del Paraguay tiene su origen en la dirección del impuesto inmobiliario. El nuevo régimen tributario se implanta a través de la ley 125/91 que establece que los tributos del impuesto inmobiliario pasan a mano de los municipios y en su Artículo 30 define las siguientes funciones:

“El Servicio Nacional de Catastro será una repartición técnica que tendrá a su cargo el Catastro de los bienes inmuebles del país. Deberá desarrollar, entre otras, las siguientes funciones: mantener un registro actualizado de todos los bienes inmuebles, información necesaria para los fines de la administración del impuesto inmobiliario, y todo otro antecedente requerido para fines tributarios; proporcionar información técnica sobre Catastro a Ministerios y otras Instituciones Públicas o cualquier otro ente autorizado legalmente”.

Desarrollo y actualización del IDE WEB (Infraestructura de Datos Espaciales Web) para el SNC

A partir del año 2005 la ley de seguridad fronteriza 2532/05 exige que todas las transacciones inmobiliarias (loteamientos, fraccionamiento, compra venta, mensura etc.) presenten planos georreferenciados al SNC. Esta política genera un ingreso, aproximado, de 700 expedientes al día en la institución, complementados por los levantamientos catastrales realizados por los municipios. Los datos alfanuméricos de las transacciones eran registradas en el Sistema de Explotación Catastral (SIECA) y los mapas georreferenciados eran digitalizados en el Departamento de Geoprocesamiento y guardados en un base de datos gráficos independiente en formato WGS.

En el año 2013 inicio la modernización del SIECA incorporando la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE), consistente en la creación de la Base de Datos Espacial (BDE), el desarrollo del módulo de mantenimiento de datos espaciales con herramientas de importación e integración de datos vectoriales con los datos alfanuméricos y un visor de mapas interno. La nueva versión del sistema se

llamó SIECA 2.0, en el cuadro 1 se puede apreciar la estructura del SIECA 2.0.

Cuadro 1: Estructura del SIECA 2.0.



La Base de Datos Espacial esta implementada en ARCSDE sobre Spatial Option de Oracle. Combinación que facilita el acceso a los usuarios institucionales, que preparan la información vectorial catastral para importar a la BDE SIECA, empleando plataformas de Sistemas de Información Geográficas como Arcgis, qGIS o gcSIG. Esta base de datos permite la administración segura y automatizada de los datos espaciales importados, teniendo un registro de auditoria de los usuarios responsables.

La misma BDE permite compartir los datos de manera segura a través del visor interno para los usuarios del SIECA 2.0, como se puede apreciar en la figura 1.

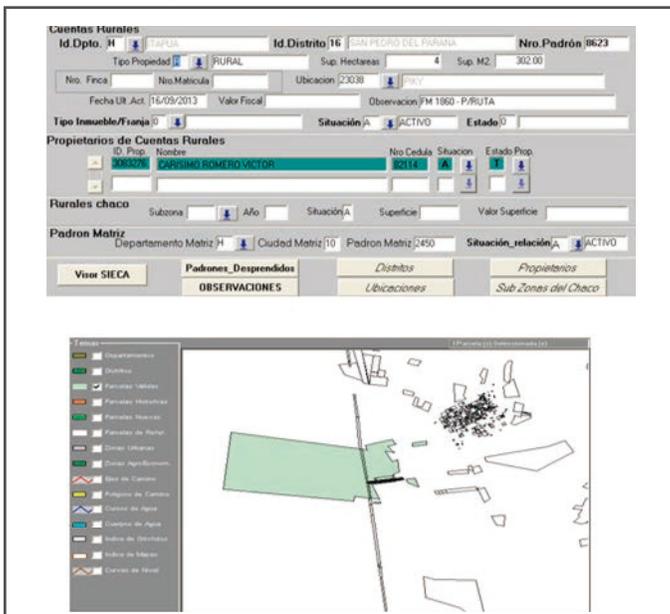
En el año 2014 se implementan los primeros módulos IDE WEB integrados. Esto consiste en un portal de mapas web basados en el framework Pmapper de MapServer (Visor externo, Figura 2), publicados en el IP publico www.catastro.gov.py, Mediante esta plataforma los usuarios ajenos a la institución pueden acceder a información alfanumérica y espacial de los inmuebles. Esta medida corresponde al objetivo del SNC de contribuir con la seguridad jurídica, poniendo a disposición de la ciudadanía toda información catastral

Nuestras Administraciones

Modernización del Servicio Nacional de Catastro de la República del Paraguay.

que contribuya al ordenamiento territorial del país y la transparencia de las gestiones inmobiliarias.

Figura 1: Visor interno del SIECA 2.0.

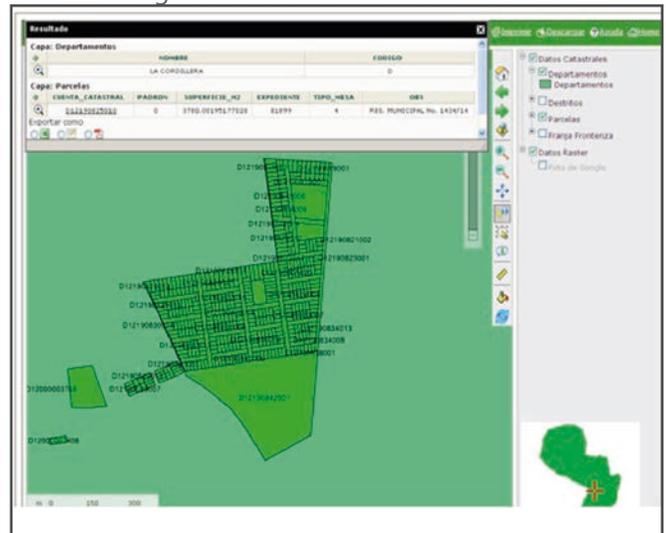


A partir del 2015 se conectó la base de datos espacial del SNC a la Secretaría del Ambiente (SEAM). La disponibilidad de esta conexión permite que funcionarios de la SEAM realicen consultas a la base de datos geográficos del SNC, permitiendo la emisión de un dictamen certero durante los análisis de estudios de impacto ambiental.

Las principales características del Sistema de IDE WEB son:

- Posee una base de datos espacial centralizada.
- Procesos de actualización de datos espaciales totalmente automatizados, sin el uso de paquetes CAD o SIG para su actualización.
- Paquetes CAD y SIG utilizados para la preparación de los datos espaciales, no para el tratamiento automatizado de la información espacial.
- Base de datos espacial segura.
- Actualización de datos espaciales vía internet e intranet.
- Actualización de la información espacial dependiente del trámite a realizar o de una transacción del sistema.

Figura 2: Visor externo del SIECA 2.0



- Actualizaciones realizadas con una autorización y a través de un trámite interno.
- Cuenta con auditoria y seguridad de la información.

Desarrollo e implementación del Módulo de Loteamiento y Levantamiento Catastral

Hasta el año 2014, el procesamiento de las solicitudes de loteamiento de inmuebles se realizaban de forma manual. En el ambiente SIG se vectorizaba el plano georreferenciado, para luego calcular: la superficie, dimensión de linderos y tipos de calles colindantes. En el ambiente del SIECA se asignaba la cuenta corriente a cada lote, finalmente se cargaba manualmente la información calculada en el ambiente SIG, tarea laboriosa y demorada.

En el año 2015, se desarrolla y se implementa el Módulo de Loteamiento. La función del módulo es capturar los datos parcelarios que, previamente verificando la veracidad de las informaciones graficas presentadas en los expedientes, son impactados directamente a la base de datos, donde el sistema de forma automática reconoce todas las informaciones de cada parcela, en cuanto a dimensión de los linderos, superficies, tipos de calles colindantes y le asigna automáticamente cuentas corrientes.

Nuestras Administraciones

ANATALIA HIGINIA ARANDA

En la figura 3 se pueden observar los planos procesados utilizando el Módulo de Loteamiento.

Figura 3
plano procesado utilizando el Módulo de Loteamiento.

CALLE 2 - TRAMO 1													CALLE 2 - TRAMO 2												
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	01	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	01
14	13	12	11	10	09	08	07	06	05	04	02		14	12	11	10	09	08	07	06	05	04	02		
CALLE 3 - TRAMO 2													CALLE 3 - TRAMO 3												
16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	01		17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	01		
CALLE 4 - TRAMO 2													CALLE 4 - TRAMO 3												
15	14	13	12	11	10	09	08	07	06	05	03		15	13	12	11	10	09	08	07	06	05	03		

Beneficios del Módulo de Loteamiento y Levantamiento Catastral

Tiempo: Para un loteamiento de 500 parcelas, hoy día un solo funcionario realiza todo el proceso en 4-5 horas. Anteriormente lo realizaban de 3 a 4 funcionarios y llevaba una semana su finalización.

Transparencia: El recurrente tiene la garantía de que ya se encuentra cotejado y registrado su plano, el cual puede verificarse en la WEB. Anteriormente solo llevaba un plano sellado sin tener la certeza que estaba ya registrado en la Base de Datos.

Control de calidad: De forma automática el sistema registra las dimensiones de los linderos, superficies, tipos de calles colindantes y asigna los números de cuentas corrientes de cada lote. En el paso tales tareas eran manuales, razón por la cual muchas veces se cometían errores de aleatorios comprometiendo la calidad de los datos cargados en el sistema.

El desarrollo y la implementación del Módulo de tubo como resultado la simplificación del trabajo de procesamiento, consecuentemente la disminución del tiempo de procesamiento de los expedientes correspondientes de 20 a 5 días, beneficiando a los recurrentes, en especial a las empresas loteadoras.

Nuestras Administraciones

Modernización del Servicio Nacional de Catastro de la República del Paraguay.

Creación de 3 Oficinas Regionales

Desde la creación del SNC todos los trámites catastrales del Paraguay eran realizados en la Oficina Central de Asunción. Consecuentemente los recurrentes (escribanos, perito mensores y propietarios de inmuebles) del interior del país debían desplazarse hasta la capital o contratar gestores, para gestionar las transacciones catastrales, consumiendo tiempo y recurso económicos de los mismos.

Buscando facilitar el acceso a los contribuyentes, se optó por descentralizar la institución, con la creación de las Oficinas Departamentales en las regiones con mayor número de transacciones inmobiliarias.

En marzo del 2013 nació la Oficina Regionales de Itapuá, seguida de la Alto Paraná y finalmente la de Caaguazú en el 2014. Las dependencias regionales ofrecen los mismos servicios que la Sede Central, los expedientes son procesados en el mismo lugar de recepción y luego entregados a los recurrentes.

En la Figura 4 se ilustra la localización geográfica de la Sede Central y las Oficinas Regionales del Servicio Nacional de Catastro.

Figura 4: localización geográfica de la Sede Central y las Oficinas Regionales del Servicio Nacional de Catastro



La implementación de las Oficinas Regionales ha sido un éxito, pues las mismas procesan 23% de las transacciones catastrales nacionales, favoreciendo a los recurrentes afectados que ya no necesitan viajar hasta la capital para realizar los trámites catastrales, como lo hacían en el pasado.

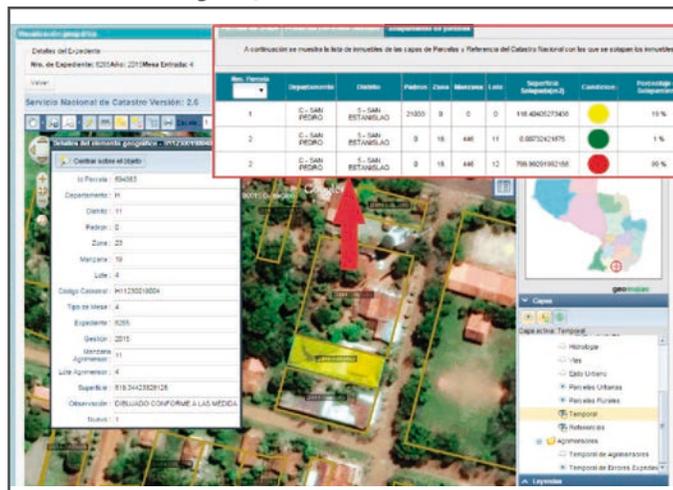
Las oficinas también han sido utilizadas para realizar capacitaciones técnicas a los profesionales locales, lo cual ha mejorado la comunicación entre los profesionales y la institución.

Servicio Online para Perito Mensor

Originalmente el proceso de transacciones catastrales en el Paraguay, exige que los recurrentes ingresen los expedientes compuestos por: documentos de la propiedad y planos impresos y en formato digital a través de un medio magnético (CD o DVD).

Los planos en cuestión deben ser procesados, controlados y corregidos por los funcionarios del SNC. Aquellos planos rechazados por los funcionarios, son remitidos a los recurrentes con observaciones.

Figura 5: Módulo Perito Mensor.



Estos últimos los encaminan a los peritos mensores para su corrección. Este proceso se repite hasta que los planos sean aprobados, en muchos casos los planos son reingresados más de una vez, generando demora en los trámites y sobrecargando el sistema de procesamiento de planos del SNC.

Nuestras Administraciones

ANATALIA HIGINIA ARANDA

Se identificó la necesidad de crear una vía directa de comunicación entre los peritos mensores y el SNC, fue así que se optó por desarrollar e implementar un servicio que permitiera a los peritos anexar sus planos en formato digital y realizar diversos tipos de controles geográficos en forma automática vía web.

Para este proyecto de innovación el SNC trabajó junto con la Facultad Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción dentro del marco de un proyecto de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) cuyo objetivo es la aplicación de nuevas tecnologías a los procesos catastrales para contribuir al saneamiento del Catastro Nacional. En este contexto nació el Módulo Perito Mensor (Figura 5)

Estas funcionalidades se pueden utilizar en línea y en forma previa a la presentación formal de los expedientes a la institución. Por lo tanto, su uso agiliza los tiempos de procesamiento y redundante en una mayor eficiencia en la gestión de estos profesionales.

A continuación se exponen las funcionalidades del servicio Online para Perito Mensor:

- Incorpora una nueva funcionalidad para la gestión de la solicitud de cotejo de planos disponible en línea, sin necesidad de presentar formalmente los expedientes.
- Permite realizar controles geográficos de forma automática, como superposición de parcelas y verificación de problemas con límites distritales.
- Brinda la posibilidad de realizar consultas de los expedientes presentados por geógrafos.
- Cuenta con un mecanismo de importación y exportación de archivos shape a la base de datos Oracle sin el uso de licencias ArcGIS.



Acercamiento a un catastro multifinalitario y su vinculación con otras instituciones. Experiencia Campeche.

*M. en Arq. Aida
Amine Casanova*

*Rosado
M. en D. Alejandro
Moo Cervera.*

*Instituto de Información
Estadística, Geográfica y
Catastral del Estado de
Campeche.*

RESUMEN

El Catastro visto como un inventario de la propiedad raíz en un territorio, reviste mayor importancia cuando es considerado también como un instrumento generador de políticas en materia de planeación urbana y territorial, dejando en el pasado la figura del catastro tradicional y evolucionando al Catastro Multifinalitario.

El objetivo del presente artículo es presentar un acercamiento a una metodología para la concepción de un Catastro Multifinalitario que permita su vinculación con otras capas de información e instituciones que inciden en el territorio.

Palabras Clave: Catastro multifinalitario, certeza jurídica, legislación catastral.

Panorámicas

AIDA AMINE CASANOVA

INTRODUCCIÓN

Hace cinco años, Campeche emprendió el camino hacia la modernización registral y catastral; y hoy constituye un referente nacional en materia operativa y experiencia local que permite brindar una mayor certeza patrimonial y jurídica a las familias y a todos los campechanos.

La Experiencia Campeche en materia catastral y registral, frente a los retos que prevalecían, ha representado la oportunidad de integrar muchos elementos diversos en un sólo proyecto, que a su vez, vincula de diferentes maneras soluciones también diversas.

El territorio del Estado, como un elemento del mismo y a la par, como un bien de todos, tiene que ser cuidado y proyectado como el lugar más adecuado para impulsar las aspiraciones de desarrollo colectivas e individuales. Es por esto que el territorio se redescubre no sólo como un espacio donde sucede la vida social y económica, sino también como un actor principal por sí mismo, que interviene, influye y otorga medios de progreso y que bien interpretado se convierte en catalizador de nuevas posibilidades. Se trata, pues, del territorio como el gran escenario detonante de progreso; y para ello, la certeza en su uso y propiedad y la información precisa y suficiente sobre el mismo son condiciones indispensables.

Así, con el empeño en una mayor certeza jurídica y en tener más y mejor información, se han profundizado las acciones para

contar con mejores sistemas que permitan tener una visión más completa del territorio y de sus potencialidades.

Por ello, se fortaleció al Instituto Catastral del Estado al transformarlo, con una visión integral, en el Instituto de Información Estadística, Geográfica y Catastral del Estado de Campeche (INFOCAM), desde el cual se da seguimiento al desempeño estatal, se amplía la información geográfica y se impulsa el proyecto de modernización del catastro y de los registros públicos.

Este es un hecho sin precedentes en la historia del Estado, teniendo en cuenta que la función catastral se redimensiona a su máxima expresión institucional y la información asciende al nivel de interés estatal.

Así, la modernización catastral y registral vinculadas dentro del Sistema Estatal de Información, constituyen el programa de trabajo para la administración y registro del territorio como base de certeza, tanto jurídica como geográfica, de la propiedad raíz. Certeza que se erige como pilar de la protección a los derechos de propiedad y por lo tanto, del desarrollo. Certeza que fortalece a las familias y a las empresas, certeza que proporciona mayores capacidades al municipio y al Estado de planeación y control del desarrollo armónico del territorio.

En esta visión integral, el Proyecto de Modernización del Catastro y de los Registros Públicos en el Estado de Campeche, ha implicado el impulso de adecuaciones al Marco

Jurídico Catastral y Registral, a fin de garantizar la integración del sistema para la certeza jurídica y geográfica de la propiedad inmobiliaria.

Asimismo, se actualizaron los padrones catastrales por medio de fotografía aérea de alta resolución y cartografía digital restituída en todas las zonas urbanas del Estado con el levantamiento del Censo Patrimonial Campeche 2012. Además se constituyó localmente la reingeniería de los procesos catastrales para hacer más eficiente los servicios y garantizar la conservación de los acervos históricos de los catastros municipales y los registros públicos.

Uno de los elementos más relevantes del proyecto es la vinculación de los padrones catastrales y registrales, pero más aún es la concepción de un sistema jurídico, procedimental y técnico que permite que todo movimiento inmobiliario nace ya vinculado, pues es un sistema que integra a los catastros municipales, los registros públicos y las notarías por medio del INFOCAM.

Lo anterior es posible gracias a la concepción, diseño y elaboración de un sistema de gestión catastral, administración territorial y fiscalización municipal, basado en servicios geográficos de última generación y orientado al fácil uso en los municipios, a los cuales se fortaleció dotándolos de computadoras, mobiliario, red interna y equipamiento para la conexión por medio de tecnología de punta, para garantizar la comunicación de alta disponibilidad a todo el

Panorámicas

Acercamiento a un catastro multifinanciado y su vinculación con otras instituciones. Experiencia Campeche.

sistema.

Los convenios firmados con el Registro Agrario Nacional para la disponibilidad de la información de la propiedad social y los trabajos desarrollados con la Secretaría de Economía que facilitan la implementación desde las notarías al Registro Público fueron indispensables para completar el modelo. Asimismo, el proyecto de modernización impulsado por Sedesol y supervisado por el INEGI, brindó importantes instrumentos para la consolidación de la función catastral y registral.

Así ha se ha constituido una nueva visión catastral y registral, con todo el valor que ello implica para el presente y para el futuro; y en las siguientes líneas se da cuenta del proceso que condujo a esa renovada apuesta basada en la certeza.

MARCO DE REFERENCIA

La regulación de la tierra en México ha sido, prácticamente desde el nacimiento del Estado mexicano, tema de estudio y de implementación de actividades encaminadas a otorgar una mayor certeza jurídica en cuanto al uso, la propiedad, el control y el aprovechamiento del elemento territorial.

En ese sentido, durante la primera mitad del siglo XIX, se crearon las normas que marcan los antecedentes legales del catastro en nuestro país, regulando los latifundios civiles y eclesiásticos, así como la política de colonización de aquel momento histórico. Más adelante, en la segunda parte de

esa misma centuria, surgieron las primeras leyes catastrales, como la de 1880 del Estado de Morelos y las sucesivas en Puebla, Oaxaca, Chiapas y Distrito Federal, las cuales sentaron las primeras bases de la medición catastral, comprendiendo diversas partes del territorio nacional, los planos municipales e inclusive la propiedad particular. Ese siglo culminó con los primeros trabajos técnicos y el surgimiento de las primeras instituciones catastrales, con la promulgación, el 26 de marzo de 1894, de la Ley Federal sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos, que clasificó los terrenos propiedad de la nación de la siguiente manera: baldíos, demasías y excedencias; además, estableció el Gran Registro Público de la Propiedad, garantizando así los derechos de los poseedores de la tierra y perfeccionando la titulación. Al iniciar el siglo XX, el país se encontraba envuelto en un conflicto social de corte agrario, lo que hizo necesaria la promulgación de nuevas leyes en materia catastral y registral, generando nuevas instituciones encargadas de su aplicación y con todo lo anterior, se modificó la estructura y organización de la propiedad de la tierra en México.

En cuanto al Estado de Campeche, nuestro caso de estudio, la evolución del marco jurídico normativo en materia catastral tiene como su antecedente más lejano la Ley sobre el establecimiento del Catastro Predial, promulgada en el año de 1911, a la que le sucedieron la Ley de Catastro del Estado de Campeche de 1965 y

la Ley de Catastro del Estado de Campeche de 1992, ésta última actualizada en 1998.

Volviendo a 1992, ese año el Estado de Campeche se incorporó por primera vez a un programa de modernización para los catastros, impulsado por el gobierno federal y denominado "Cien Ciudades", el cual contempló en su momento: (i) la generación de cartografía digital de las entonces nueve cabeceras municipales, (ii) la elaboración de un registro predial y (iii) la dotación de equipo tecnológico a las oficinas catastrales municipales, así como las adecuaciones jurídicas necesarias para la operación dentro en los municipios, esfuerzo que derivó en la creación del Instituto Catastral del Estado, con la encomienda de albergar y actualizar toda la cartografía generada para los catastros.

Con el transcurso de los años, la dinámica generada por los movimientos inmobiliarios rebasó y por mucho a las administraciones municipales y a las mismas instituciones estatales de catastro y registro público, generando una considerable desactualización de la información cualitativa y cuantitativa tanto catastral como registral.

Coincidiendo con el inicio de la administración estatal 2009-2015, el Gobierno Federal estableció en 2010 el Programa de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, orientado a renovar las oficinas catastrales y vincular su información con la contenida en el Registro Público de la Propiedad, así como estandarizar sus procesos

Panorámicas

AIDA AMINE CASANOVA

e iniciar la homologación de la función catastral a nivel nacional y estatal conforme al documento denominado Modelo Integral de Catastro, propugnado por el propio Gobierno Federal y el Instituto Nacional de Administración Pública en México (INAP).

Así, en esta materia, en Campeche se enfatizó la necesidad de promover y desarrollar un marco institucional estatal fuerte, con elevada capacidad técnica y financiera, para apoyar oportuna y eficazmente a los gobiernos municipales en el desarrollo de sus sistemas catastrales.

Para finales de 2010, el Gobierno del Estado, a través del entonces Instituto Catastral, consciente de la importancia de la modernización catastral, contrató los servicios para la realización de vuelos fotogramétricos y trabajos de restitución y generación de cartografía digital para nueve municipios del Estado, además de aprovechar los trabajos iniciados por el municipio de Campeche en el 2008, hasta contar con cartografía digital de ese municipio también, información que sirvió de base para la modernización del catastro a nivel estatal.

Finalmente, en el año 2011, se iniciaron las gestiones para llevar a cabo la segunda etapa de modernización catastral; y como resultado de ello, se logró incorporar al Estado dentro de un esquema de participación con el Gobierno Federal, a través de un convenio de colaboración para la implementación del Proyecto Ejecutivo de Modernización Catastral del Estado de Campeche, presentado en junio

de 2011.

En ese marco de reestructuración y sustituyendo al Instituto Catastral del Estado, se creó el Instituto de Información Estadística, Geográfica y Catastral del Estado de Campeche (INFOCAM), como un órgano descentralizado de la Administración Pública y sectorizado de la Secretaría de Gobierno, con la misión de garantizar la disponibilidad de la información estadística, territorial y catastral integrando la generada por el Sistema Estatal de Información y produciendo instrumentos de consulta y análisis integral para la planeación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y la mejor toma de decisiones, que coadyuve con el desarrollo general del Estado.

En suma, el gran propósito del INFOCAM es consolidarse como un centro de Información Geoespacial para la toma de decisiones y erigirse como la principal fuente de información en materia Estadística, Geográfica y Catastral en el Estado de Campeche.

De igual modo, se detectó la necesidad de cambiar de fondo la conceptualización del Catastro, derivada de que existía una dependencia organizacional de los Catastros respecto de las direcciones de Finanzas de los Municipios.

Esta dependencia se debía a que durante muchos años se consideró que los Catastros no necesitaban ser autónomos y que su esencia radicaba en la recaudación del impuesto predial,

lo que minimizó la finalidad integral de la Institución, que es fortalecer la certeza jurídica de la propiedad inmobiliaria y su impacto en el proceso económico, vinculándose con diversas capas del conocimiento inmobiliario.

Bajo la lógica meramente recaudatoria, los primeros esfuerzos de mejoramiento no tomaron en cuenta las necesidades integrales del desarrollo del Estado, sino que se limitaron a procurar ser eficientes en el cobro del impuesto predial, lo que por cierto, no se logró las más de las veces.

Para resolver esta situación y abrir el horizonte catastral, se inició un proceso de atención de las debilidades que afectaron los resultados de los esfuerzos anteriores, mediante la definición de un modelo óptimo e integral que permitiera contar con un Catastro mejor y moderno. Para esto, se diseñó un modelo rector que inspirara y guiara los esfuerzos de mejora y modernización, de tal manera que las acciones se dirigieran a implantar las condiciones que fortalecieran el proceso catastral, considerando las herramientas tecnológicas disponibles.

PROCESO DE MODERNIZACIÓN CATASTRAL. Creación e implementación de un marco jurídico para un catastro multifinanciado.

La modernización del catastro tuvo como parte de sus propósitos, dar cumplimiento a la visión de sistematización, actualización y mejora de las instituciones públicas inmobiliarias.

Panorámicas

Acercamiento a un catastro multifinilar y su vinculación con otras instituciones. Experiencia Campeche.

Para esto se consideró necesario e imperativo crear un nuevo marco jurídico, normativo e institucional en materia de seguridad patrimonial e inmobiliaria en el Estado, mediante el establecimiento de un Sistema Jurídico Catastral y Registral que otorgara seguridad jurídica y seguimiento a procesos inmobiliarios, urbanos, agrarios, forestales, ambientales, de riesgos, de protección civil, de administración estatal y municipal, fiscales, planificadores y de gestión de bienes territoriales, inmobiliarios y recursos naturales.

Este sistema tendría que estar alimentado, interrelacionado y complementado con las diferentes capas jurídicas y de información territorial, así como vinculado con otros sistemas de registro, control e información territorial, inmobiliaria, domanial, urbana, ambiental, agraria y forestal. Todo esto con la finalidad de impulsar un un Catastro que fuera de aplicabilidad múltiple, procurando ser la base de origen y de gestión para otros sistemas jurídicos, informativos, estadísticos, electrónicos, asociados al territorio.

En materia catastral, específicamente, se consideró en este nuevo marco jurídico, que los catastros municipales debían incorporarse al concepto de un catastro entendido como un inventario público, integral, sistemáticamente organizado, gráfico y alfanumérico, descriptivo de los bienes inmuebles urbanos, rurales y de características especiales en el Estado, con fines vinculatorios que permitirían mantener

actualizada su información y la base de datos estatal, así como cumplir con las características de un Catastro moderno:

• **Uso de una cédula única integrando la información actualizada de los bienes inmuebles que se identifica por la clave catastral**

• **Vinculación de la cédula catastral con el Registro Público de la Propiedad y demás Registros de información inmobiliaria.**

• **Presencia de un esquema de seguridad física y lógica para controlar los procesos sustantivos y los servicios catastrales de manera eficiente, simple, rápida, segura y a costo razonable.**

• **Establecimiento de procesos estandarizados, medibles y que mejorarán de manera continua la eficiencia y eficacia de la prestación de los servicios catastrales en materia de actualización, valuación, emisión de constancias y consulta de la propiedad inmobiliaria.**

Por lo anterior, se hacía indispensable actualizar la legislación catastral del Estado, cuyo ordenamiento vigente data de 1992, por lo que se impulsó y presentó una Iniciativa de Ley en la materia, la cual se encuentra actualmente en proceso de estudio y análisis en el Congreso del Estado de Campeche.

Otro de los propósitos durante este proceso modernizador, es el fortalecimiento de los catastros municipales, para lo cual el nuevo ordenamiento propuesto pretende constituir un

sistema jurídico que garantice la transparencia y legalidad en el flujo inmobiliario de la entidad, utilizando como herramienta principal una plataforma jurídica, tecnológica y operativa, estandarizada y homologada para los Catastros.

Esta herramienta permitiría la vinculación, intercambio y acceso a la información con los demás Registros inmobiliarios, así como la homologación de los procesos catastrales en todo el territorio de la Entidad, mediante la aplicación de requisitos uniformes para atención de trámites y servicios de igual naturaleza.

Otro aspecto que se abordaría en los Municipios, es el desarrollo de la capacitación y profesionalización de la función catastral y la estructura organizacional adecuada para las funciones catastrales.

Lo anterior solo se puede lograr mediante la reingeniería de procesos que permitan la sistematización adecuada de los catastros municipales y un estricto control de la propiedad raíz y de la seguridad jurídica sobre las operaciones catastrales.

Lo anterior implica, asimismo, el planteamiento de una serie de reformas, adiciones, derogaciones y modificaciones al marco jurídico y legislativo vigente en el Estado, especialmente en las materias registral, catastral, urbanística, civil, procesal civil, administrativa-organizativa y fiscal.

Esto ha conllevado modificaciones a ordenamientos del Estado tales como el Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles el Código de Procedimientos Penales, La Ley

Panorámicas

AIDA AMINE CASANOVA

de Planeación, la Ley del Registro de Centros de Población, la Ley Orgánica de los Municipios, la Ley de Agua Potable y Alcantarillado, la Ley de Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley de Patrimonio Cultural, entre los más importantes.

Así, las funciones redimensionadas del Catastro tienen relación con las aplicaciones fiscales, de propiedad inmobiliaria, en materia de planeación y gestión urbanística, actos civiles y jurisdiccionales, notariales y registrales, así como también en actos en materia de riesgos y prevención de desastres, entre otros.

Surge así para el Estado de Campeche, el proyecto de un Catastro Multifinlatario, con la finalidad de contar con una infraestructura catastral que fomente la eficiencia de los mercados inmobiliarios, proteja los derechos de la propiedad de la tierra, apoye el desarrollo sostenible a largo plazo y permita la administración de la reserva territorial.

Para esto, es necesario contar con institutos que integren en un sistema único las funciones registrales y catastrales capaces de atender integralmente las necesidades de su jurisdicción, incluyendo a la propiedad privada y social, rústica y urbana, e impulsar una valuación coherente y aceptable de la propiedad inmobiliaria. El Catastro Multifinlatario también tiene como finalidad apoyar la planeación del uso del suelo y ser la base para un

ordenamiento territorial eficiente de los mercados inmobiliarios y sus servicios relacionados, asegurando a la vez el mínimo impacto al medio ambiente.

Asimismo, el proyecto considera que las autoridades catastrales municipales deberán otorgar una sola clave catastral por cada bien inmueble, de acuerdo a su localización territorial, con la finalidad de otorgar la certeza jurídica en los derechos de propiedad de los usuarios. Así también, en la normatividad se propone regular el registro catastral de predios ubicados fuera de zonas controladas con cartografía catastral o sin antecedentes de registro, definiendo que se podrán registrar en el catastro con los datos de las manifestaciones o declaraciones que presenten los interesados, derivados de los títulos de propiedad o posesión, acompañándose en todos los casos de una constancia de deslinde y plano georeferenciado, anotando las colindancias y lo que fuera necesario para su identificación.

Otro de los conceptos fundamentales de la legislación propuesta que está en revisión parlamentaria, es en el uso jurisprudencial de los conceptos "Títulos Perfectos o imperfectos" para realizar la inscripción o modificación de actos de transmisión de dominio o derechos de propiedad en materia catastral; pero define que para el caso en que no se cuente con título perfecto para transmitirse la propiedad, pero se realicen actos de aprovechamiento inmobiliario sobre bienes específicos sin

antecedentes catastrales, se permitirá su primera inscripción, aunque con la indicación de que no se reconocerá u otorgará juridificación de derechos reales, como propiedad o posesión.

Como ejemplos de títulos imperfectos se enuncian algunos como los contratos privados, las minutas o constancias de cesión o posesión, los contratos o convenios promisorios y las concesiones.

Ha de tomarse en cuenta que los efectos que produciría esta primera inscripción son los de generar para el inmueble catastrado antecedentes básicos de ubicación geográfica, obligaciones de pago de predial y contribuciones en la propiedad inmobiliaria, pero se reitera que ni la cédula correspondiente ni la inscripción respectiva podrán ser utilizadas como medios para acreditar la propiedad o posesión en la vía administrativa o jurisdiccional.

Un tema que resulta total para lograr un catastro confiable y de aplicabilidad múltiple, se abordó al señalar como elemento primordial, la figura de catastración previa; es decir, se determina que en las Oficinas del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, no se permitirán las inscripciones de contratos que tengan por objeto transmitir o modificar la propiedad de un bien inmueble, cuando no se acompañe la copia de las constancias y cédulas catastrales correspondientes, es decir, ningún bien inmueble podrá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad si no han sido catastrados previamente.

Panorámicas

Acercamiento a un catastro multifinalitario y su vinculación con otras instituciones. Experiencia Campeche.

La finalidad que se persigue es otorgar la certeza jurídica de que el bien inmueble que se pretende inscribir, ya cuenta con ubicación georreferenciada y poder acreditar que dicho inmueble en la realidad existe y tiene las medidas y colindancias con que se pretenden inscribir.

Lo anterior se debe a que en la problemática actual existen muchos predios que se encuentran inscritos en el Registro Público y no cuentan con antecedentes catastrales, por lo que no se ha podido establecer claramente aun con el marco jurídico vigente, una garantía de certeza jurídica clara que permita cerciorarse que las propiedades que se ubican en el territorio del Estado, se encuentran correctamente ubicadas geográfica, física y espacialmente, así como determinar las medidas y colindancias certificadas debidamente. Evidentemente, la razón de fondo es evitar la violación de los derechos de terceros propietarios o poseedores que pudiesen resultar perjudicados en cualquier trámite que implique transmitir o modificar la propiedad de un bien inmueble.

Otro punto medular de la modernización de los catastros, es la reingeniería de procesos, a través de los cuales se pretende y mejorar la calidad y la eficiencia de los trámites y de todas las actuaciones catastrales.

Los procesos catastrales propuestos pretenden lograr la homologación con los siguientes criterios:

• **Aplicación de requisitos y criterios uniformes en la atención de trámites y servicios de igual naturaleza.**

• **El seguimiento operativo y administrativo en los trámites, debe ser igual o semejante en un catastro u otro.**

• **Los datos o información esencial de los contribuyentes o de una propiedad inmueble, deben guardar la misma estructura en un catastro y en otro.**

• **Los datos se deben manejar como elemento común de identificación y control, tanto en los sistemas catastrales como en aquellas dependencias y registros estrechamente relacionados con el catastro.**

De esta manera, el Catastro Multifinalitario conlleva: (i) la realización de un registro único de bienes inmuebles a partir de su ubicación geoespacial, (ii) su medición y registro territorial con información coincidente en los niveles cualitativos y cuantitativos provenientes de otros sistemas de registro o información inmobiliaria estatal o federal, y (iii) la homologación y armonización de la información dispersa en varios instrumentos, niveles y órdenes jurídico administrativos sobre los bienes inmuebles del Estado.

CONCLUSIONES:

En el Estado de Campeche ha surgido y se consolida un Catastro Multifinalitario vinculado con otras instituciones públicas y privadas, generando información geográfica

actualizada y dotada de certeza jurídica y catastral, fomentando la mejor toma de decisiones y aportando una base real de información en la creación de políticas públicas para un mejor desarrollo urbano y crecimiento de las ciudades y poblaciones.

Entre las metas trazadas, se ha logrado:

• **El fortalecimiento de los catastros municipales y su recaudación.**

• **La dotación de las herramientas a los municipios para fomentar un desarrollo armónico y sustentable del territorio.**

• **La generación de las bases del Sistema Estatal de Información para con ello contribuir a decisiones públicas sustentadas en información precisa, clara y útil.**

• **El establecimiento de un sistema que genera la certeza jurídica del principal patrimonio de las familias campechanas.**

La función catastral se ha redimensionado con un enfoque integral y la información pública generada por el INFOCAM tiene el más alto rango de valoración: es de interés estatal.

De esta manera, en Campeche, el proyecto de modernización catastral apuesta no solo por su carácter fiscal, sino también por la consolidación territorial como factor de progreso y crecimiento armónico.

Así, en materia de modernización catastral y registral, la Experiencia Campeche es certeza; es información precisa, completa

Panorámicas

AIDA AMINE CASANOVA

y útil; es plataforma para el desarrollo de las potencialidades públicas y privadas; es visión de presente para el futuro; y es, sobre todas las cosas, reflejo de una sociedad viva y activa comprometida con la construcción de su progreso a partir de bases ciertas, claras y firmes, tan firmes como el espíritu de superación del pueblo campechano.

BIBLIOGRAFÍA:

DIRECCIÓN GENERAL DE GEOGRAFÍA Y MEDIO AMBIENTE (2011). Catastro Estatal y Municipal. **Diagnóstico del Marco Legal Catastral**. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. Disponible en: www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/doc/marco_juridico.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C. (2010). **Modelo Óptimo de Catastro**. Disponible en: http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/documentos_pdf/Modelo_Optimo_de_Catastro_v3.4-20110221.pdf

SUGRANYES, A., MATHIVET, CH. (2010). **Ciudades para todos. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias**. Habitat International Coalition. Santiago de Chile, 2010. ISBN: 978-956-208-090-3. Disponible en: www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1402

DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE HACIENDA MUNICIPAL del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, **Organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de México (2006)**. El Catastro en México. Guadalajara, Jalisco, México. Noviembre de 2006. Disponible en: <https://valuador.files.wordpress.com/2008/07/el-catastro-en-mexico.pdf>



*Gustavo Adolfo
Marulanda Morales*

*Director del Catastro
de la ciudad de Bogotá,
Capital de Colombia.*

La actualización catastral permanente en Bogotá: Un insumo para la toma de decisiones de ciudad.

RESUMEN

Uno de los principales retos que tienen las administraciones locales de países en desarrollo es el de financiar las crecientes necesidades de una población más participativa. El impuesto a propiedades es el principal tributo con el que el Gobierno cuenta para asumir este reto.

Sin embargo en los últimos años la evidencia ha demostrado que se ha dificultado su papel como una herramienta equitativa de ingresos. Los analistas culpan de este fracaso a la debilidad institucional y a las dificultades para actualizar el valor de las propiedades. No obstante en Bogotá, Colombia, a través del impuesto predial, los ingresos han aumentado gracias a que, en los últimos cinco años, su Catastro ha actualizado la información física, jurídica y económica de todas las propiedades urbanas.

Pero la labor de Catastro Bogotá no solo ha permitido incrementar los niveles de recaudación. El hecho de censar anualmente el 100% de los predios urbanos y más del 50% de los rurales ha permitido contar con una robusta base de datos histórica que muestra las dinámicas inmobiliarias, y permite ver los cambios que se presentan en una ciudad que ha incorporado en cinco años más de 34 millones de

Panorámicas

GUSTAVO ADOLFO MARULANDA

metros cuadrados nuevos de construcción, y en donde anualmente cerca del 5% de los predios cambian su uso, destino y condiciones constructivas. Esta información se ha convertido en insumo fundamental para la toma de decisiones y la planificación. Con estos procesos de actualización, la información del Catastro se convierte en base del mapa de referencia y permite a través de la IDE local, (IDEC@), aportar a la interoperabilidad de la información geoespacial que producen instituciones públicas, empresas de servicios públicos y privadas, que construyen una ciudad espacialmente habilitada. Este artículo se concentra en mostrar aspectos claves del proceso, resultados y su uso para fines multipropósito.

Palabras clave: Impuesto predial, impuesto a propiedades, Catastro Bogotá, censo, IDEC@

1. INTRODUCCIÓN:

Teóricos en finanzas públicas han destacado los impuestos a la propiedad raíz como los más importantes para los gobiernos subnacionales locales (Bahl&Linn, 1992, pp 79).

En materia de descentralización fiscal identifican al predial como uno de los más equitativos y como instrumento para asegurar dotación de bienes y servicios del nivel local (Oates, 1999). Sin embargo, la práctica ha demostrado que en países en desarrollo, en especial los de América Latina (AL), este tributo no ha crecido significativamente.

El BID (Bonet, 2014) en un estudio sobre el potencial oculto del impuesto a la propiedad inmobiliaria, muestra como en la década 2000-2010, mientras en los países de la OCDE el recaudo se ha incrementado del 0.98% al 1.15% del PIB, en AL el nivel está estancado en el 0.28% (1), en promedio para el mismo periodo.

Teniendo en cuenta que los fundamentos teóricos del impuesto a la propiedad inmobiliaria bien gestionados son una fuente equitativa de ingresos para los gobiernos locales, es importante hacer

un estudio local sobre casos en los cuales se pueden evidenciar resultados positivos sobre cómo potencializar el predial en países en desarrollo.

En 2007, el predial de Bogotá representaba el 22% de sus ingresos tributarios (2), hoy representa el 31%. Sus dos elementos constitutivos son la tasa impositiva y la base gravable. El Concejo define las tasas, y la administración a través del trabajo del Catastro establece la base del impuesto a partir del avalúo. En los últimos 5 años, el Catastro ha actualizado permanentemente su base con los cerca de 2,4 millones de propiedades urbanas que hoy tiene Bogotá, y entre el año pasado y este último año terminará la actualización de los predios rurales.

Los procesos de actualización generaron un incremento de 3,17 veces en los ingresos por concepto de predial; un monto adicional de USD574 millones comparando las vigencias en 2007 frente a 2015 (3). Para ello, la entidad está innovando en forma permanente con nuevas metodologías y tecnologías que permiten actualizar todas las propiedades anualmente.

Este incremento en los recaudos, que ha permitido contar con mayores recursos

para inversión a las últimas administraciones, ha venido acompañado por el levantamiento de información relevante sobre las dinámicas urbanas e inmobiliarias. Éstas han permitido identificar cambios y diagnosticar fenómenos que se presentan en la ciudad, producto de los crecimientos constructivos formales e informales, los cambios de usos y destinos de los inmuebles, las variaciones en el valor del suelo y los asentamientos informales. Esto sin contar con los ahorros generados al entregar información oportuna a los tomadores de decisión sobre la evolución de la ciudad, a través de un instrumento que permite articular esta información que custodia (4) el Catastro con otras coberturas de información geográfica generadas por instituciones locales y nacionales.

Este artículo está enfocado en mostrar los logros de la administración en el manejo de la base predial los últimos cinco años y su uso con fines multipropósito. En una segunda sección se evaluarán los costos y beneficios de su implementación, así como una descripción del Censo Inmobiliario de Bogotá-CIB y sus resultados para los últimos 5 años, posteriormente se abordará la interacción del

Panorámicas

La actualización catastral permanente en Bogotá:
Un insumo para la toma de decisiones de ciudad

censo con la Infraestructura de Datos de Bogotá-Idec@ para, finalmente, presentar algunas conclusiones.

2. Los procesos de actualización catastral – Censo Inmobiliario de Bogotá (CIB)

2.1 Antecedentes

Para el caso de Bogotá la historia de sus elementos catastrales muestra una institucionalidad consolidada. Desde 1926, con la Ley 72, se autorizó a Bogotá para organizar sus rentas, percepción y cobro, como resultado creó la Oficina de Catastro de Bogotá, adscrita a la Alcaldía. Sin embargo, Las prácticas catastrales se encuentran relativamente centralizadas, pues aunque existen cuatro catastros descentralizados en el país, (5) que operan bajo una estricta y poco flexible normativa, -es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) el ente rector en materia Catastral para el país (6).

Bajo la actual normatividad, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (7) (UAECD), en cumplimiento de su misión de recoger, integrar, administrar y facilitar el acceso a la información predial de Bogotá, desarrolla la formación, actualización y conservación catastral.

Dentro de estas actividades, la actualización catastral(8) consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, 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, y condiciones del mercado inmobiliario (9).

En su historia reciente y después del proceso de formación de la base catastral iniciado en los 90, se adelantaban actualizaciones parciales y con intervalos de cinco años, aspecto que se mantuvo hasta 2004.

La metodología utilizada para la actualización catastral se basaba en procedimientos que se habían venido consolidando, y que no respondían a las nuevas oportunidades tecnológicas. Por ello, la mayoría de los procesos eran manuales y poco eficientes al requerir muchas personas en recolección y digitalización de información.

De otro lado las metodologías para la recolección física de la información y el componente valuatorio no eran acordes a las necesidades de una ciudad con cambios constantes en su estructura urbana. Esto hacía difícil responder adecuadamente a fenómenos como la compactación, la creciente construcción de propiedades horizontales, la informalidad o la aparición de usos múltiples.

En 2008 se puso en marcha la Actualización Catastral, que buscaba en dos años poner al día la información de todos los predios urbanos. Se trataba de un proyecto novedoso y ambicioso en la medida en que las actualizaciones pasadas habían contado con metodologías altamente manuales, costosas y difíciles de controlar, además la base catastral llevaba seis años de rezago.

Dado el éxito de esta primera fase, partir del 2010 se tomó la decisión actualizar todos los años el 100% de los predios urbanos con el Censo Inmobiliario de Bogotá-CIB.

2.2 Aspectos metodológicos de Censo Inmobiliario de Bogotá (CIB)

En 2009 el objetivo fue actualizar la totalidad de los predios urbanos (aproximadamente 2 millones) 800.000 en 2009 y 1,2 millones restantes en 2010. Los elementos metodológicos y técnicos introducidos en este proyecto, permitieron implementar a partir de allí, el CIB (actualización anual). Los aspectos que diferenciaron este proyecto frente a los adelantados en periodos anteriores se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- Digitalización Cartográfica:** antes se contaba con una base de datos alfanumérica y otra cartográfica. El proyecto aseguró la interrelación de un dato único.

- Procesos:** Las actividades eran desarrollados por un mismo grupo de trabajo a lo largo de todo el proyecto, por lo que se hacía difícil detectar errores. Con la propuesta metodológica, las actividades se desarrollaron por procesos.

- Definición de muestra aleatoria:** Se desarrolló un análisis estadístico de muestreo (que ha venido evolucionando) para definir Zonas Homogéneas Físicas y Geo-económicas.

- Tecnología:** Antes la captura de la información se hacía con fichas prediales de papel. La

Panorámicas

GUSTAVO ADOLFO MARULANDA

digitalización de esta información generaba inconsistencias que hacían más largo el proceso, por ello se innovó con Dispositivos Móviles de Captura (DMC, en una primera fase con PDA'S y hoy con Tabletas, dónde se verifica y actualiza la información gráfica y alfanumérica).

•**Supervisión y control de calidad:** Estas actividades se realizaban en oficina con los datos capturados en terreno. Se pasó a un trabajo en campo, dando soporte técnico a pre-reconocedores y reconocedores.

•**Vinculación del recurso humano:** Se realizaban contratos con empresas que adelantaban el proceso (tercerización total), con altos costos asociados para el trabajador. En el nuevo proceso se pasó a enrolar directamente al personal y gestionarlo desde la entidad.

•**Comunicaciones:** socializa los alcances de la Actualización a la opinión pública y los grupos de interés.

•**Cruces de información:** Se establecieron sinergias para acceder a la información del desarrollo urbano registrado por otras entidades para superar las redundancias en los esfuerzos para recoger la información de Oficina de Registro, Curadurías urbanas, Departamento Nacional de Estadísticas, Empresas de servicios públicos y fotografías aéreas para tener mayor certeza de qué se puede encontrar en terreno.

Los Censos Inmobiliarios - CIB, cuentan con dos componentes encargados de cada uno de los aspectos esenciales de la actualización catastral:

a) Componente físico

Su objetivo consiste en capturar las características físicas y los datos jurídicos de los predios.

•**Pre-reconocimiento:** identifica y marca los cambios prediales para ser reconocidos posteriormente en terreno (información primaria y secundaria).

•**Reconocimiento:** Visita los predios marcados y captura datos físicos requeridos. Esta actividad se realiza con tabletas y cuenta con 560 validadores para asegurar su calidad.

•**Actualización jurídica:** Permite actualizar los datos jurídicos de la Superintendencia de Notariado y Registro (10), para hacerlos consistentes con la base catastral.

b) Componente Económico

Define los valores comerciales de los predios a partir del conocimiento del mercado inmobiliario. Para tales efectos, se cuenta con un Observatorio inmobiliario (OIC) (11), que monitorea permanentemente su comportamiento. En esta fase, se realiza un análisis estadístico y económico del mercado inmobiliario, utilizando técnicas de muestreo estadístico y aplicación de modelos econométricos que permiten inferir masivamente el valor del predio.

•**Definición de Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas:** Las Zonas Homogéneas Físicas (ZHF) son espacios geográficos con características similares en clase de suelo, norma urbanística, topografía, servicios públicos y actividad económica. Las ZHG, subconjuntos de las ZHF, son

áreas con valores de terreno.

•**Diseño de muestras:** Una vez definidas las zonas, la metodología establece la selección de una muestra aleatoria de predios para ser visitados y valuados por un experto. La normativa vigente para procesos masivos de avalúo establece que el valor catastral de un predio es la suma de los valores de terreno y construcción.

•**Avalúos y comités:** La determinación de los valores unitarios con los que se estiman los avalúos de los predios constan de dos fases. En la primera, se aborda el análisis y la aprobación de los valores comerciales de los predios incluidos en la muestra prioritaria, información base para los modelos econométricos. En la segunda fase se aprueban las ZHG a partir de la definición de valores para los predios seleccionados como puntos muestra. Los valores finales de cada una de las dos fases se presentaron ante un comité de avalúos.

•**Modelos econométricos:** Se desarrollaron con la ayuda del centro Geoda de la Universidad del Estado de Arizona (Arizona State University) líder en metodologías de econometría espacial.

2.3 Resultados

En los últimos cinco años el Catastro ha venido actualizando todos los predios urbanos, los cuales hoy superan los 2,4 millones. En este periodo se han incorporado en la base catastral cerca de 34,6 millones de metros cuadrados nuevos de construcción y en promedio para cada año cerca de 58.600 unidades prediales adicionales.

Así, durante el último año

Panorámicas

La actualización catastral permanente en Bogotá:
Un insumo para la toma de decisiones de ciudad

Gráfico 1
Predios con cambio de uso

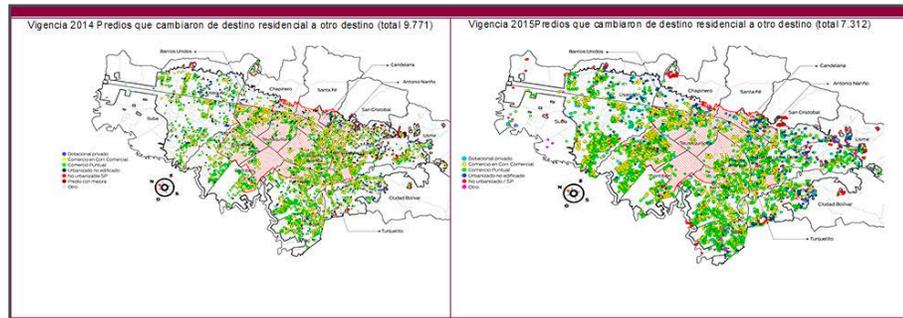
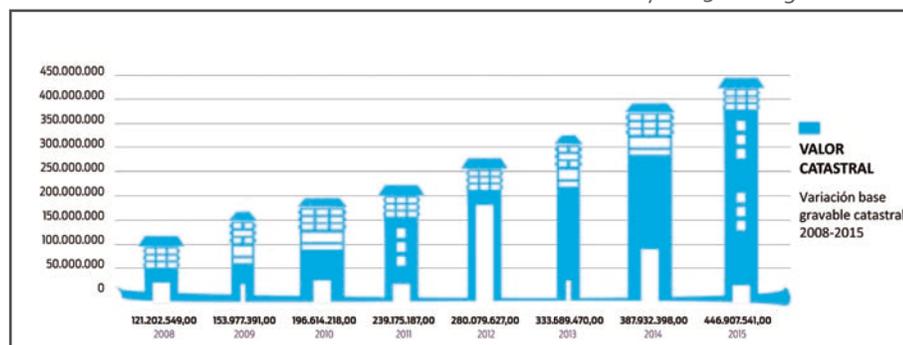


Gráfico 2
Incrementos reales en el valor catastral entre 2008 y 2015 en Bogotá



Fuente: UAECD. Datos en COP

(2014), el área adicional aportó 5,2 millones de metros cuadrados nuevos, y se presentaron demoliciones de predios cercanas a los 400 mil m², con lo cual en neto la ciudad creció 4.8 millones de m² (cerca de 2.2 millones de m² corresponden a predios que ampliaron su área sin proceso legales en materia urbanística).

Así mismo, a través del censo se identifican los predios que cambian de usos. En el gráfico 1 se observan los predios que tenían uso predominantemente residencial y evolucionaron hacia otros usos (años 2014 y 2015).

Estos procesos de actualización en materia fiscal han permitido que la base catastral presente un incremento real del 207%

en el periodo (en promedio anualmente creció el 41%). La base pasó de USD 78.6 millardos (12) a USD 178.7 millardos . En el Gráfico 2, se observan los incrementos reales en el valor catastral entre 2008 y 2015.

Este incremento se debe al incremento en los valores de los predios(13), evidenciado en transacciones efectivas estudiadas por el OIC (Observatorio Técnico Catastral); cambios de destino y uso (14) y a los metros cuadrados adicionales capturados por el CIB.

Un incremento en los valores catastrales significa mayores ingresos para la ciudad vía predial. El incremento de la base redundó en incrementos significativos en

el impuesto predial, es así como el impuesto pasó de USD364 millones en 2008 a USD 901 millones en el 2013.

El recaudo efectivo a Julio de 2015 es cercano a los USD 1.000 millones. Esto a pesar de tener definidos unos incrementos tope en las cargas fiscales del impuesto predial (véase sección 2.6.1). Además por la mejora continua de los procesos y la introducción de tecnología, se han venido dando reducciones en los costos del proceso, al pasar de USD 6,12 para actualizar un predio en 2010 a USD 2 en 2015.

Panorámicas

GUSTAVO ADOLFO MARULANDA

2.4 Las claves del éxito

La coyuntura política contribuyó al éxito del proceso.

La Administración planea construir la primera línea del metro, un proyecto que exige mucho esfuerzo en las finanzas públicas. Bajo la promesa de no incrementar los impuestos, el alcalde solo podría actualizar la base de impuestos. En este contexto, Catastro contó con el apoyo del secretario de hacienda y los alcaldes.

Para reducir la presión política en la actualización, se presentó ante el Concejo un proyecto para definir topes a los incrementos en el predial (véase sección 2.6.1). Finalmente, el Secretario de Hacienda y el Alcalde de turno defendieron los resultados y la solidez del proceso ante grupos de interés. Esta dinámica se mantiene.

Al interior de la Entidad se presentó un proceso de transformación que fortaleció el recurso humano, la tecnología, los procesos y una apertura de la información de cara al ciudadano y a los grupos de interés. En el primer aspecto, un proceso de selección amplio y con perfiles predefinidos, sumado a procesos de gestión del conocimiento y gestión del cambio que permitieron flexibilizar la cultura organizacional.

En segundo lugar, la introducción de tecnologías, que permiten adelantar el trabajo de manera más eficiente, asegurando mayores niveles de control de calidad y seguimiento en campo, han permitido que la organización gestione cada paso

del proyecto y asegure la calidad final del producto.

En tercer lugar la unificación y estandarización de los procesos misionales, buscando satisfacer las necesidades de ciudadanos y entidades usuarias de la información catastral este acompañado de la implementación de una aproximación participativa y la apertura de la información producto de CIB con el propósito de generar conocimiento de ciudad y su uso para fines multipropósito, a través de IDEC@.

2.5 Costos de una base de datos desactualizada

Antes de cuantificar los costos directos del proyecto es importante entender los elevados costos para la ciudad de tener una base catastral desactualizada.

2.5.1 Efecto tope: poniendo freno al sticker- shock (15)

Largos intervalos entre los procesos de actualización catastral generan dos problemas con consecuencias políticas.

La falta de actualización de valores no permite que los recaudadores de impuestos a la propiedad observen las dinámicas del mercado inmobiliario a través de los años, lo que significa una pérdida de ingresos durante los años de movimiento ascendente del mercado y un cobro inequitativo a los propietarios en los años de tendencias de precios descendentes (16).

En segundo lugar, una vez se implementan los procesos

de actualización, estos pueden generar incrementos exagerados en la base del predial, especialmente si el mercado inmobiliario tuvo una fase ascendente en su ciclo (el caso Bogotá). Estos incrementos pueden producir un sticker-shock que genera fuerte resistencia de grupos de interés y dueños de propiedades, quienes han estado pagando menos de lo que se considera equitativo (Dornfest, 2010).

Por ello, la Administración llegó a presentar ante el Concejo una propuesta que separaba los incrementos en la base catastral de los presentados en el predial.

Estos alivios, denominados Ajuste por equidad tributaria, definieron un incremento máximo diferenciado en el impuesto predial que aumentaba proporcionalmente al logaritmo del valor de la propiedad.

Los ajustes por equidad, le permitieron al Catastro enfocarse en la determinación técnica precisa de los valores catastrales sin tener la presión de los impactos en el crecimiento del impuesto predial.

Ello permitió a la Entidad estructurar un plan de conocimiento sistémico de las dinámicas y comportamientos del mercado inmobiliario y la implementación de los modelos econométricos muy ajustados a este comportamiento, pasando además la relación avalúo comercial/avalúo catastral en promedio al 70%.

2.5.2 Ingresos no recaudados

Panorámicas

La actualización catastral permanente en Bogotá: Un insumo para la toma de decisiones de ciudad

Dada la intensa dinámica urbana de Bogotá y la no actualización de la información catastral en el periodo 2004 y 2009, se generó un considerable rezago en los valores catastrales. Dicho rezago no permitió un crecimiento del impuesto acompasado

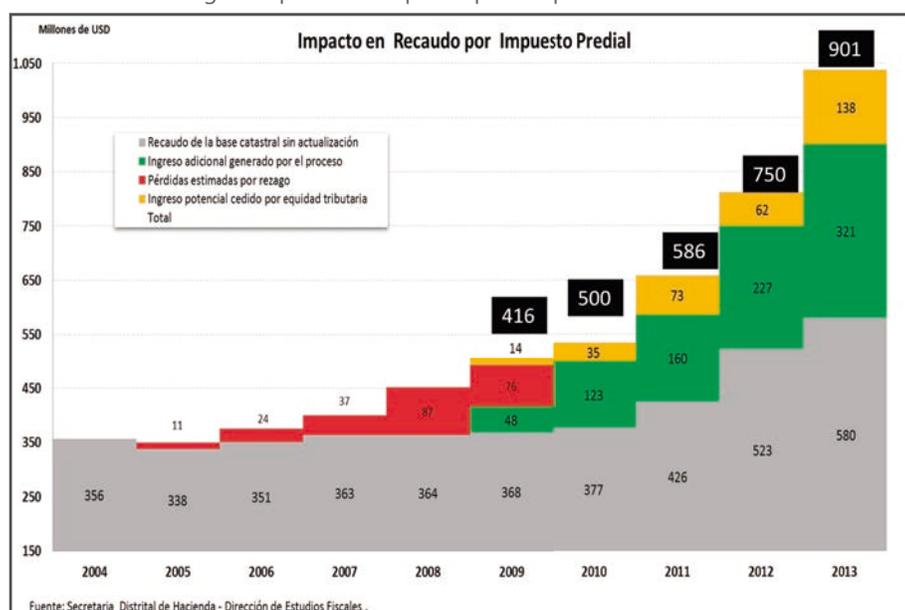
con la dinámica. El Gráfico 3 muestra cómo la ciudad dejó de recaudar aproximadamente USD 235 millones en un periodo de 5 años (franja roja, calculada únicamente sobre los índices de crecimiento de vivienda nueva y usada, es decir no considera nuevas edificaciones y

valoración por cambios de uso de los predios).

También muestra los USD 879 millones en ingresos adicionales generados por los procesos de actualización (franja verde) y el impacto sobre los ingresos del efecto tope USD 322 millones (franja amarilla). Estos datos es-

Gráfico 3.

Ingresos potenciales por impuesto predial 2004-2013



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda. Dirección de Estudios Fiscales

tán en línea con la idea de Bahl et al (2010, pp 4) en que "la actualización de valores no es barata, pero las consecuencias de dejar de actualizar, al menos en forma periódica, pueden ser aún más costosas".

2.5.3 Redundancias en los esfuerzos de captura de datos

Las entidades que normalmente usan la información sobre el territorio

gastos para completar el vacío que implicaba una base desactualizada. En el periodo 2005-2008, mientras la información catastral se mantenía desactualizada, otras entidades tuvieron que capturar su propia información, hoy la información del CIB, se constituye en el primer insumo de información para las entidades distritales y disponen de ella a través de servicios web.

Algunos de sus usos tienen que ver con procesos de legalización de barrios, titulación de predios, avalúos

comerciales, homologación de la nomenclatura por parte de las empresas de servicios públicos, control urbanístico, información georreferenciada de los predios, distribución de la contribución por valorización, entre otros servicios consumidos por entidades distritales.

Así mismo a través de los ejercicios adelantados el mismo distrito hace otro tipo de gestiones e inteligencia tributaria para mejorar la gestión de recaudo del impuesto de Industria y Comercio. Igualmente, la Dirección

Panorámicas

GUSTAVO ADOLFO MARULANDA

de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN, la Unidad de Información y Análisis Financiero (entidad nacional encargada del tema de lavado de activos), la Superintendencia de Notariado y Registro, el Ejército y la Policía Nacional, utilizan las bases y registros administrativos catastrales para mejorar sus procesos internos.

Se trabaja además en otros instrumentos de gestión del suelo (declaratorias de desarrollo prioritario, determinación de cargas urbanísticas, contribución por valorización y plusvalías, entre otras).

De otro lado con el sector privado, gremios y academia, se han logrado avances en términos del uso de la información predial para sus procesos internos. Así, hoy se tienen convenios con la Federación Nacional de Comerciantes-FENALCO, Cámara Colombiana de la Construcción-CAMACOL, Fondo Nacional del Ahorro, Universidades públicas y privadas, ente otros.

3. Censo Inmobiliario de Bogotá (CIB) e IDEC@

Además de la actualización permanente de todos los predios existían dos preocupaciones adicionales: (1) cómo divulgar esta información para convertirla en un elemento clave para la toma de decisiones, y (2) cómo adelantar acciones tendientes a mejorar la gestión de la información geográfica. Para ello se fortaleció la Infraestructura de Datos Espaciales. Esta fue institucionalizada por el Acuerdo Distrital 130 de 2004, que estableció la creación

oficial de la IDE de Bogotá- IDEC@, como instrumento para el intercambio, análisis y producción de información georreferenciada relativa al área urbana y rural del Distrito Capital, y se delegó la responsabilidad de coordinar su desarrollo a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD.

Los miembros de IDEC@ están conformados por 94 Entidades vinculadas y/o adscritas a la Alcaldía y el ciudadano como centro de acción.

3.1 CIB y su interrelación con Idec@ (17)

Desde su creación, la IDE local ha buscado que la información geográfica de la ciudad se construya, se conozca, se comparta, se reutilice y sirva como insumo para generar

valor agregado en beneficio de la comunidad, con políticas y estándares que permitan que la información de los diferentes custodios cuenten con condiciones técnicas orientadas a que los datos sean confiables, abiertos y oportunos. Este mecanismo además pretende que se reduzcan o desaparezcan los altos costos de transacción en los que incurren las administraciones para compartir su información y que no se dupliquen esfuerzos innecesarios en la producción y disposición de la información geográfica.

En este contexto, IDEC@ ha sido construida a partir de cinco (5) componentes que, de manera conjunta, permiten fortalecer el manejo y la gestión de la información geográfica en las entidades del Distrito Capital. El alcance de cada componente se detalla en la gráfica 4 (Tamayo, 2015), la cual se presenta a continuación:

Gráfico 4
Componentes de la Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital



Fuente: Tamayo, 2015

Panorámicas

La actualización catastral permanente en Bogotá: Un insumo para la toma de decisiones de ciudad

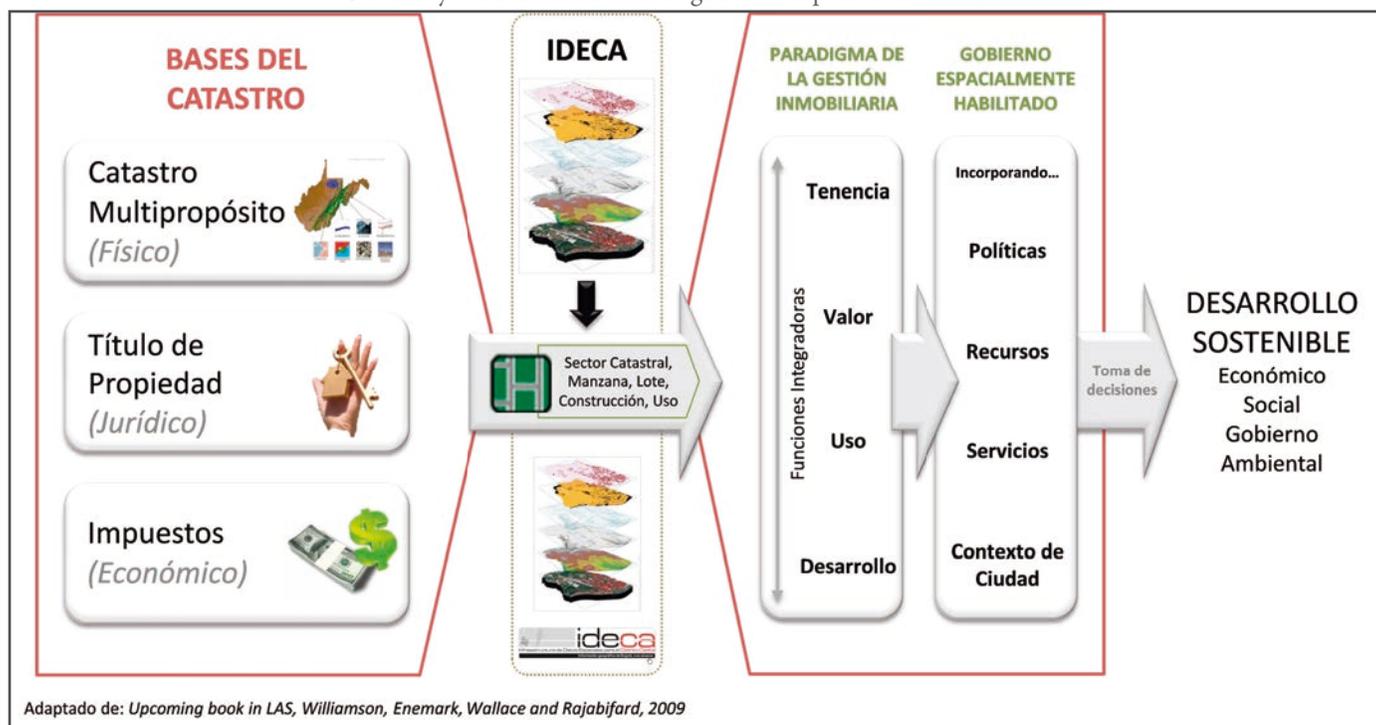
El Catastro de la ciudad juega un doble rol en esta IDE, de un lado coordina su desarrollo y de otro se convierte en uno de los principales custodios y por ende es a la vez aportante de la información dispuesta y consumidor de los servicios disponibles. La información de la cual es responsable, y que en

su gran mayoría es recolectada anualmente por CIB, es puesta a disposición de los diferentes miembros de la comunidad.

En el gráfico 5, adaptada del documento "administración de tierras para el desarrollo sostenible" (Williamson, Enemark, Wallace y Rajabifard 2009), se ilustra en un diagrama

de mariposa la funcionalidad de la información del Catastro como insumo a través de Idec@, para la construcción de un gobierno espacialmente habilitado, en donde se pone al servicio a la comunidad información actualizada de todos los predios de como base para que en conjunto con las cobertura de

Gráfico 5
Catastro y la construcción de un gobierno espacialmente habilitado



Fuente: Williamson, Enemark, Wallace y Rajabifard 2009

información de otras entidades se puedan construir sinergias y se potencialice su uso.

3.2 Aspectos a destacar y camino a recorrer

En este sentido, la información obtenida por los procesos de actualización catastral se ha convertido en un insumo fundamental para la toma de decisiones en Bogotá y ha l

positivamente a la ciudad con aspectos como:

- i.) **La reglamentación**, puesta en marcha e implementación de nueve políticas de información geográfica.
- ii.) **La generación de sistemas y herramientas web** que contribuyen a mejorar la calidad y la cultura de la información geográfica.
- iii.) **La consolidación de la Comunidad Distrital** en temas

de gestión de la información geográfica y el desarrollo de mecanismos para cualificar las competencias de los funcionarios en políticas y estándares de Información geográfica y temáticas relacionadas.

iv.) **La implementación del Portal de Mapas** (<http://mapas.bogota.gov.co>) que reúne información especializada oficial al servicio del ciudadano y el mapa de referencia de Bogotá conformado por 29

Panorámicas

GUSTAVO ADOLFO MARULANDA

capas de información como datos abiertos, actualizado de manera trimestral por cada entidad custodia.

v.) **La construcción del sistema de ítems geográficos**, herramienta web desarrollada para la creación, aprobación, publicación y mantenimiento de ítems geográficos (ISO 19135:2005 Geographic Information – Procedures for item registration).

Este concepto está muy ligado a profundizar y avanzar en conceptos de Smart Cities y Sociedades Espacialmente Habilitadas, (18) que buscan avanzar en temáticas relacionadas con sostenibilidad ambiental; análisis Big Data inteligente, estudio de aplicaciones que mejoren la intercomunicación a nivel institucional y ciudadano; mejora en la accesibilidad de los servicios geográficos y aplicaciones móviles, todo ello para apuntarle a un mejor conocimiento y gobernanza del territorio.

4. Conclusiones

El impulso del Catastro potencializa la generación de los ingresos endógenos de Bogotá. La gestión ha mostrado resultados tangibles al permitir triplicar el recaudo del predial y facilitar a la administración instrumentos para mejorar su inteligencia tributaria no solo en este impuesto, sino también en los otros tributos como el de Industria y Comercio. Esta tarea no hubiese sido posible sin la implementación de unos factores

claves que facilitarán, en el marco de la buena cultura tributaria de los bogotanos, los procesos de actualización catastral permanente.

Elementos como el Acuerdo por Equidad Tributaria (que moderó los incrementos anuales en la base catastral frente a los incrementos en el impuesto predial); los mecanismos de participación ciudadana; el hecho de convertir en aliados a los principales gremios, compartiendo información que recopila el CIB para su toma de decisiones; la apertura de canales de comunicación para conocer las percepciones de los ciudadanos y poder reaccionar adecuadamente, además de la anticipación a las potenciales crisis y el fortalecimiento del flujo de información de fuentes secundarias, son solo algunos de los factores que el CIB ha venido introduciendo para hacer sostenible el proceso.

Claro está que estas acciones no se podrían sostener si los estándares y calidad del proceso no fueran los adecuados.

Por ello se hace mucho énfasis en estos elementos como factores claves del proceso. El uso de los más recientes métodos de modelación econométrica, los desarrollos en las tecnologías de información, la introducción de procesos de innovación controlada y probada, conjuntamente con mejora de las competencias de los funcionarios, han permitido que las reclamaciones por el avalúo no superen el 0.2% frente a los cerca 2,4 millones de predios actualizados.

Precisamente, uno de los

elementos más importantes de la visión del Catastro multipropósito que se está construyendo en Bogotá, radica en la potencialidad del uso de la información que hoy periódicamente se está capturando por el CIB. Esta dinámica le aporta a la construcción de una mejor gobernanza del territorio, en términos de transparencia, ciudadanos más informados y competitividad.

Bibliografía.

Bahl, Roy, and Johannes Linn.(1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*, OxfordUniversity Press, New York.

Bahl, R., and J. Martinez-Vazquez, and Joan Youngman. (2008). "The Property Tax in Practice", enBahl, et al. ed. *Making the property tax work: Experiences in developing and transitional countries*, Cambridge - MA, Lincoln Institute of Land Policy, pp 3–18.

Bahl, Roy, Jorge Martinez-Vazquez, and Joan Youngman. (2010). "Whither the Property Tax: New Perspectives on a Fiscal Mainstay", enBahl, et al. ed. *Challenging the conventional wisdom on the property tax*, Cambridge – MA, Lincoln Institute of Land Policy, pp 3 -14.

Bonet Jaime, Muñoz Andrés, Pineda Carlos (2014), *El potencial oculto Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. BID, pp XIII

Dornfest, Alan S. (2010). "In Search of an Optimal Revaluation Policy: Benefits and Pitfalls", enBahl, et al. ed. *Challenging the conventional wisdom on the property tax*, Cambridge – MA,

Panorámicas

La actualización catastral permanente en Bogotá:
Un insumo para la toma de decisiones de ciudad

Lincoln Institute of Land Policy, pp 75-107.

Tamayo Jasmith, Hoyos Elieth (2015). Radiografía de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá– IDEC@-, en sus 10 años de historia.

Oates, Wallace E. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*. 37(3), pp 1120–49.

Uribe, Maria C. (2010). "Land information updating, a de facto tax reform: Bringing up to date the cadastral database of Bogota", en Deining K. ed. *Innovations in Land Rights Recognition, Administration and Governance*, Washington D.C., the World Bank, pp 138-148.

Williamson Ian, Enemark Stig, Wallace Jude y Rajabifard Abbas (2010). "Land Administration for sustainable development". *FIG Congress Facing the Challenges – Building the Capacity*. Recuperado de: www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2010/papers/tso3a/tso3a_williamson_enemark_et_al_4103.pdf

Notas:

1. En la Región existen diferencia en la recaudación, en tanto países como Brasil, Colombia, Argentina y Chile tienen niveles más altos por encima del 0,5%. Otros como Costa Rica, Ecuador y México están en niveles del 0,1% de su PIB

2. Bogotá es la capital de Colombia y la ciudad más grande con alrededor de 7,5 millones de habitantes en un área urbana de 384 km²; en su estructura impositiva, los ingresos tributarios están constituidos por los impuestos locales, dentro de ellos encontramos el predial, industria y comercio, vehículos, impuestos al consumo de bebidas alcohólicas y sobre tasa a la gasolina, entre los más importantes.

3. Vigencias 2007 y 2015, corresponde a los recaudos efectivos realizados en cada una de estas vigencias y las diferencias entre estos dos valores. Para el 2015 corresponden a los impactos de la actualización catastral adelantada durante la vigencia 2014 cuyos valores fueron puestos en vigencia en 2015.

4. Para efectos de este artículo el concepto de custodio hace parte de la definición de la política para el uso de información espacial, en la que se entiende que la información de las entidades públicas individuales (por lo menos las locales), involucradas en su recolección y mantenimiento son custodios en representación del gobierno de acuerdo con un conjunto de principios y procedimientos mutuamente acordados. (ANZLIC. 1990). Para cada nivel de información corporativa se asigna un custodio, para los que se definen elementos como derechos para usar y comercializar la información, responsabilidades sobre la calidad y temporalidad del dato, entre otras.

5. Las tres ciudades más grandes de Colombia, Bogotá, Medellín y Cali, y el departamento de Antioquia tienen sus propios catastros descentralizados.

6. De los cerca de 15 millones de predios que hoy tiene el país, el IGAC tiene bajo su competencia en materia catastral, cerca del 66%

7. Este es el nombre oficial del Catastro de Bogotá.

8. La formación catastral consiste en 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. (Artículo 76 de la Resolución 070 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi).

9. Artículo 93, Resolución 070 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

10. Las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos tienen la obligación de acuerdo con la Ley 14 de 1983 (artículos 16 y 28) y el Decreto No. 1711 de 1984 (artículos 2 al 7), de intercambiar obligatoriamente la información bajo su custodia. En el caso de

predios informales, se registra el inmueble a nombre del ocupante ilegal (en calidad de poseedor más no de propietario).

11. El OIC, aparte de recoger su propia información del mercado inmobiliario realizando trabajo en campo, alimenta su base con portales de internet, transacciones efectivas del registro de instrumentos públicos, avalúos proporcionados por el Fondo Nacional del Ahorro (entidad pública que, entre otras cosas, ofrece créditos de vivienda) y con las ofertas capturadas por la Galería Inmobiliaria (empresa privada que recoge y analiza información del mercado inmobiliario para diversos clientes), entre otras fuentes.

12. Valores en COP\$, la TRM utilizada es de COP\$ 2500 por USD1

13. Los principales aumentos de valor durante el periodo de análisis, se presentaron especialmente en las zonas más exclusivas de la ciudad -Localidades de Chapinero, Usaquén y Suba-, siendo por ello el instrumento de actualización permanente un instrumento que contribuye a reducir las inequidades tributarias. Localidades de Chapinero, Usaquén y Suba

14. Los principales cambios que se dan en los predios son de uso residencial a Oficina y comercio. Los datos del CIB de 2.014 muestran que 9,771 predios presentaron cambios de uso y para el censo 2.015, fueron 7.312 predios los que presentaron estos cambios. Así mismo 676 predios en 2014 y 644 en 2015, fueron demolidos para realizar procesos de renovación urbana.

15. Sticker-shock es la reacción negativa que produce en la población la subida del precio de un bien, de un servicio de un impuesto, citado por Marulanda (2011).

16. Esto ocurrió en Colombia a finales de la década de 1990 después de un desplome del sector financiero y del mercado inmobiliario.

17. Para mayor información de la IDE de Bogotá, se puede consultar el documento Radiografía de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá– IDEC@-, en sus 10 años de historia, publicado por la Revista Cartográfica N° 91-2015 del Instituto Panamericano de Geografía e Historia-IPGH.

18. El concepto de Sociedades Espacialmente Habilitadas, según (Stuedler et al., 2012) "se centra en el desarrollo de seis elementos esenciales, entre los cuales se encuentran las Infraestructuras de Datos Espaciales, fundamental para facilitar el intercambio de datos, para reducir la duplicación y para vincular a los productores de datos, proveedores y sumadores de valor a los usuarios de datos en base a un objetivo común de intercambio de datos". Aunque actualmente IDEC@, trabaja en estos temas, es necesario fortalecer sus estrategias de vinculación con diferentes segmentos para contribuir acertadamente en la construcción de Bogotá como Sociedad Espacialmente Habilitada.

ARGENTINA

Panorámicas



Desafíos del Catastro frente al nuevo código civil y comercial de la nación Argentina.

Claudia Liliana
MARCIONNI
SUAREZ

Jefa de las áreas
Jurídicas y de
Saneamiento de
la Dirección de
Catastro en la
Municipalidad de
Córdoba.

RESUMEN

A partir del día 01 de agosto del corriente año 2015 entró en vigencia la Ley Nº 26.994 – Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación Argentina, el cual reemplazó al Código Civil de Vélez Sarsfield que rigió la normativa en la materia desde el año 1871. En la nueva legislación se receptan muchas cuestiones que la doctrina y la jurisprudencia habían establecido como criterio desde hace tiempo pero también contempla figuras innovadoras.

En el ámbito de los derechos reales (derechos de relación directa entre un sujeto y una cosa) se amplía la nómina estableciendo como novedad el derecho de superficie en su modalidad para construcción y plantación, los cementerios privados, el tiempo compartido y los conjuntos inmobiliarios, además de algunas variantes en los restantes como por ejemplo en el usufructo y en los derechos reales de garantía. Se abren así nuevas posibilidades para el acceso a la vivienda y el cambio de paradigma de la propiedad inmueble privada perpetua. Siendo de relevancia que los ordenamientos locales establezcan, a través de su propia normativa, los requisitos para la constitución y registro de estos nuevos derechos para evitar los conflictos y bregar por la seguridad jurídica en el tráfico jurídico inmobiliario.

Teníamos la concepción de que el derecho de dominio era absoluto, exclusivo y perpetuo extendiéndose sobre el suelo, el subsuelo y el espacio aéreo. Ahora con el derecho de superficie se permite la afectación total o parcial de una parcela, generando un derecho real separado del dominio, de forma temporal, pudiendo constituirse sobre la rasante, el vuelo o subsuelo. Todo esto genera el desafío para los Catastros de actualizarse a su implementación.

Panorámicas

Desafíos del Catastro frente al nuevo código civil y comercial de la nación Argentina.

PALABRAS CLAVES: Derechos reales – dominio – superficie – propiedad horizontal – tiempo compartido – usufructo – propiedad horizontal especial - parcela

INTRODUCCIÓN

El pasado primero de agosto del corriente año 2015 entró en vigencia la Ley Nacional N° 26.994 CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL de la NACION. Derogándose la Ley N° 340 comúnmente conocida como el Código Civil de Vélez Sarsfield, que rigió las cuestiones civiles de los argentinos entre los años 1871 a mitad del 2015. Si bien, el mismo, había tenido algunas modificaciones (incluso dos de suma importancia) lo cierto es que en su cuerpo estructural se mantuvo vigente por más de ciento cuarenta años.

El nuevo Código que ahora introduce además de la temática civil la comercial, es fruto de varios proyectos frustrados y de la recepción de las posiciones doctrinales, la jurisprudencia y la casuística.

Incorpora figuras novedosas y produce un cambio de paradigma respecto a la propiedad privada de los bienes inmuebles. En Argentina estaba muy arraigada, cultural y jurídicamente, la concepción de que la propiedad de un inmueble consistía en tener el derecho real de dominio del inmueble sobre la tierra y lo construido, incluyendo la rasante (el suelo) el subsuelo y el espacio aéreo, con las características de

ser absoluto, exclusivo y perpetuo. Con la incorporación del derecho real de superficie y el usufructo sobre parte material, entre otras cuestiones, la concepción que se tenía ha de cambiar. Ahora por ejemplo puede subsistir y coexistir el derecho real de dominio sobre el suelo con el derecho de superficie para construir, plantar o forestar sobre la rasante, el subsuelo o el espacio aéreo.

La concepción que se tenía respecto del carácter absoluto del derecho de propiedad, con las limitaciones propias del orden público y las restricciones al dominio, ahora también se ve condicionada por el postulado de que habrá abuso del derecho cuando su ejercicio afecte al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general. La distinción entre derecho privado y derecho público ha ido debilitándose.

En relación a las cuestiones catastrales esto tiene una incidencia directa. La Ley Nacional de Catastro N° 26.209, que continúa en vigencia, proporciona el marco normativo de las instituciones catastrales así como las definiciones de sus funciones, del objeto de registración, etc. Es necesario revisar sus preceptos, la concordancia y las posibilidades frente a los nuevos derechos.

Tanto en el ámbito de las jurisdicciones provinciales como en los municipios fue necesario un gran esfuerzo para repensar los objetos de registración y los procedimientos, para revisar la normativa local vigente y elaborar nuevas regulaciones para adaptarse y receptor las

nuevas figuras.

Fueron meses en que a lo largo de todo el país se dictaron capacitaciones específicas, se celebraron jornadas y todo tipo de eventos con la finalidad de tratar los distintos temas regulados por el nuevo Código, no sin discusiones apasionadas y el planteo de diversas posturas acerca de cada cuestión.

Continuamos en este proceso histórico de volver a estudiar, discutir y profundizar el análisis de la regulación normativa de lo que concierne a gran parte de la vida en comunidad de los argentinos. Redoblando los esfuerzos de todos los operadores jurídicos y el estudio interdisciplinario en pos de la actualización en los conocimientos para poder generar en la práctica la aplicación de las nuevas disposiciones.

DESARROLLO

En materia de Derechos Reales el Libro IV de la Ley N° 26.994 establece una parte general en donde desarrolla las disposiciones comunes sobre la estructura, contenido y transmisión de los derechos reales. Luego trata de la posesión, la tenencia y los efectos de las relaciones de poder para después adentrarse en el tratamiento de cada uno de los derechos reales en particular: dominio, condominio, propiedad horizontal, conjuntos inmobiliarios, superficie, usufructo, uso, habitación, servidumbre, hipoteca, anticresis y prenda. Terminando con las acciones posesorias y reales. (1)

En Argentina el sistema de

1. El Código Civil de Vélez Sarsfield no había elaborado una parte general referida a la teoría de los derechos reales. La Comisión autora del Código Civil y Comercial de reciente promulgación, incorporó una parte general a los derechos reales y, además, partes generales internas comunes a diversos derechos reales, siguiendo así el sistema del Proyecto de 1998, y la metodología adoptada por los Códigos modernos, permitiendo mayor claridad y evitando repeticiones y excesos de preceptos.

Panorámicas

CLAUDIA LILIANA MARCIONNI

derechos reales es numeros clausus y de orden público. La estructura interna misma de los derechos reales responde a intereses superiores de la comunidad. Por eso se refuerzan los límites de su ejercicio. Y a lo largo de todo el articulado se puede vislumbrar ese interés de la comunidad como limitante al derecho de propiedad.

Imperando el orden público que, precisamente, impide la modificación de sus elementos, contenido, modos de adquisición, constitución, transmisión, duración y extinción por parte de los particulares.

El derecho a la propiedad privada vincula tanto el interés de su titular como el provecho de la sociedad, de manera que no puede ejercerse en perjuicio del interés social. Se establece una marcada subordinación de las normas del derecho privado frente a las administrativas.

Dando una amplia injerencia e importancia a las regulaciones y límites establecidos por la norma local. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes pero la ley puede subordinarlo al interés social.

Algunos de los criterios que inciden en materia de Derechos Reales son la constitucionalización del derecho privado, el derecho privado colectivo, la relativización de la división del derecho público y el derecho privado y el nuevo paradigma en materia de bienes, apartándose de una visión decimonónica, apreciando que existen bienes que no tienen valor económico, aunque sí una utilidad. También se amplió la nómina de sujetos titulares de dichos bienes, incorporando

a más de los bienes públicos y privados, los bienes colectivos.

En el Código anterior se incluía dentro de la nómina de los derechos reales: el dominio, el condominio, la servidumbre, el usufructo, el uso y la habitación, la hipoteca, la prenda y la anticresis. A lo que se le sumaba la incorporación, por ley, del derecho de propiedad horizontal y la superficie forestal.

Actualmente se incorporan el derecho de superficie (para construir y plantar), el tiempo compartido, el cementerio privado (o derecho de sepultura), los conjuntos inmobiliarios (o propiedad horizontal especial) y se amplía la modalidad del usufructo y de los derechos reales de garantía.

El artículo 1182 del nuevo Código conceptualiza al derecho real como el poder jurídico, de estructura legal, que se ejerce directamente sobre su objeto, en forma autónoma y que atribuye a su titular las facultades de persecución y de preferencia, y las demás previstas en el Código.

Además establece que se ejerce sobre la totalidad o una parte material de la cosa que constituye su objeto, por el todo o por una parte indivisa. Todo derecho real se ejerce y tiene por objeto una cosa material.

Objeto corpóreo, especial y específicamente individualizado. También el objeto puede ser un bien, especialmente admitido por ley.

El dominio constituye el derecho real que más facultades concede a su titular (usar, gozar, disponer física y jurídicamente de la cosa). Las facultades que conceden los demás derechos

reales son ejercidas por sus titulares de modo distinto. Así tenemos al condominio por el cual a cada uno de los condóminos le corresponde una parte alícuota respecto de la cosa común. El régimen de propiedad horizontal permite que coexista el derecho sobre cada unidad propia y sobre cosas, partes y sectores comunes, haciendo del objeto un todo inescindible. En los conjuntos inmobiliarios o propiedad horizontal especial, el objeto recae sobre distintos modelos de urbanizaciones en las que los propietarios de los terrenos donde se asientan participan de sectores, partes o cosas comunes que sirven para el servicio, la seguridad y la recreación de aquellos, de sus familiares e invitados. El tiempo compartido se presenta con su característico uso alternado y sucesivo de una misma cosa. El denominado cementerio privado conforma otra propiedad horizontal especial, con su correlativo derecho sobre las parcelas con destino a sepultura, en las que aparecen involucrados sectores que hacen a la funcionalidad del cementerio, con restricciones a las facultades de los propietarios. La superficie es un derecho real temporario, que se constituye sobre un inmueble ajeno, que otorga a su titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de plantar, forestar o construir, o sobre lo plantado, forestado o construido en el terreno, el vuelo o el subsuelo. El usufructo concede la potestad de usar y gozar la cosa, haciendo propios los frutos que de ella se obtengan, con la limitación de no alterar la sustancia

Panorámicas

Desafíos del Catastro frente al nuevo código civil y comercial de la nación Argentina.

del objeto en su ejercicio. La servidumbre concede al titular de un inmueble denominado dominante el derecho a extraer una determinada utilidad respecto de otro predio sirviente. Los derechos reales de garantía: la hipoteca afecta cosas inmuebles que permanecen en poder del constituyente de la garantía, la prenda civil y la anticresis ponen al acreedor en posesión de la cosa dada en garantía.

En todos los casos estos derechos de garantías se constituyen en resguardo de un crédito del cual el titular será el acreedor.

De la nueva normativa lo que causa mayor impacto para los Catastros es el derecho de superficie, la propiedad horizontal especial, el usufructo sobre parte material y las modificaciones en las servidumbres.

El Derecho de superficie nos plantea como interrogantes si es necesaria su registración, si para su constitución se debería requerir un plano de mensura. Surgen las inquietudes respecto a la regulación de la normativa local sobre los límites a los metros cuadrados edificables. Otro tema a definir es el acceso a la vía pública. Incluso si el derecho es susceptible de tributación y cómo se calcula su valor.

Planteos similares se realizan respecto del usufructo sobre parte material de un inmueble.

Respecto de la propiedad horizontal especial tiene más relación con la planificación urbana de las ciudades. El crecimiento de este tipo de propiedad que hasta ahora no tenía una regulación específica y cada jurisdicción les daba un

tratamiento diferente, brinda mayor aprovechamiento de los recursos a utilizarse en común. La proximidad del vecino y la comunidad de intereses requiere una adaptación de la normativa a aspectos que no estaban regulados.

La Ley Nacional de Catastro Nº 26.209 establece que los catastros de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los organismos administradores de los datos correspondientes a objetos territoriales y registros públicos de los datos concernientes a objetos territoriales legales de derecho público y privado de su jurisdicción. Que forman la base del sistema inmobiliario en los aspectos tributarios, de policía y ordenamiento administrativo del territorio.

Los catastros tienen por finalidad, respecto de los objetos territoriales, la registración de la ubicación, límites, dimensiones, superficie y linderos de los inmuebles, con referencia a los derechos de propiedad emergentes de los títulos invocados o de la posesión ejercida. Además, lleva a cabo la publicidad del estado parcelario de la cosa inmueble Así como la registración y publicidad de otros objetos territoriales legales, etc.

En base a lo previsto y no previsto por la ley catastral debe analizarse la utilidad, la finalidad y las consecuencias de registrar o no el derecho de superficie y el usufructo sobre parte material.

Asimismo la ley de Catastro denomina parcela a la representación de la cosa inmueble de extensión territorial respecto de la registración del

continua, deslindado por una poligonal de límites correspondiente a uno o más títulos jurídicos o a una posesión ejercida, cuya existencia y elementos esenciales consten en un documento cartográfico, registrado en el organismo catastral. Son elementos de la parcela: la ubicación georeferenciada del inmueble, los límites del inmueble (en relación a las causas jurídicas que les dan origen) las medidas lineales, angulares y de superficie del inmueble. La valuación fiscal y sus linderos. Dichos elementos constituyen el estado parcelario del inmueble.

Los objetos territoriales legales que no constituyen parcelas conforme a la ley, serán asimismo determinados por mensura u otros métodos alternativos que garantizando niveles de precisión, confiabilidad e integralidad comparables a los actos de mensura, establezca la legislación local y registrados ante el organismo catastral, conforme las disposiciones de las legislaciones locales.

La ley también indica que para los actos por los que se constituyen, transmiten, declaran o modifican derechos reales sobre inmuebles, se deberá tener a la vista la certificación catastral habilitante respectiva y relacionar su contenido con el cuerpo de la escritura o documento legal correspondiente. No se requerirá la certificación catastral para la cancelación de derechos reales, y constitución de bien de familia, usufructo, uso y habitación, e inscripción de embargos y otras medidas cautelares.

Dependiendo de la postura

Panorámicas

CLAUDIA LILIANA MARCIONNI

respecto de la registraci3n del derecho de superficie ser3 la interpretaci3n de la exigibilidad o no del certificado para la constituci3n y/o transferencia del derecho de superficie.

Surge la necesidad de vinculaci3n e interoperabilidad entre los distintos organismos del Estado para acordar criterios sobre la aplicaci3n de los nuevos derechos.

Por ejemplo, a los efectos de las inscripciones de los actos citados, precedentemente, en el Registro de la Propiedad Inmueble, se acompa1ar3 a la documentaci3n correspondiente el certificado catastral, sin cuya presentaci3n no proceder3 la inscripci3n definitiva.

CONCLUSIONES

El Catastro tiene que repensar el objeto de registraci3n: cu3les son los requisitos que deber3 imponer a los nuevos derechos. Deber3 regular para establecer las condiciones y los criterios con los que quiere manejar el dise1o de ciudad. Por el tipo de organizaci3n del Estado Federal, Argentina no tiene un Catastro Nacional.

La divisi3n jurisdiccional es por provincia y la autonom3a municipal. Con lo cual en general los Municipios manejan las cuestiones de planificaci3n urbana, las cuestiones edilicias, el uso del suelo, y tienen una oficina de catastro donde se comparten los tr3mites con el Catastro Provincial.

El gran desaf3o es volver a revisar cuestiones conceptuales y procedimentales. Implica entender los fundamentos, el objetivo y la teleolog3a de las nuevas figuras. Pero como todo cambio, implica tambi3n oportunidades.

BIBLIOGRAF3A:

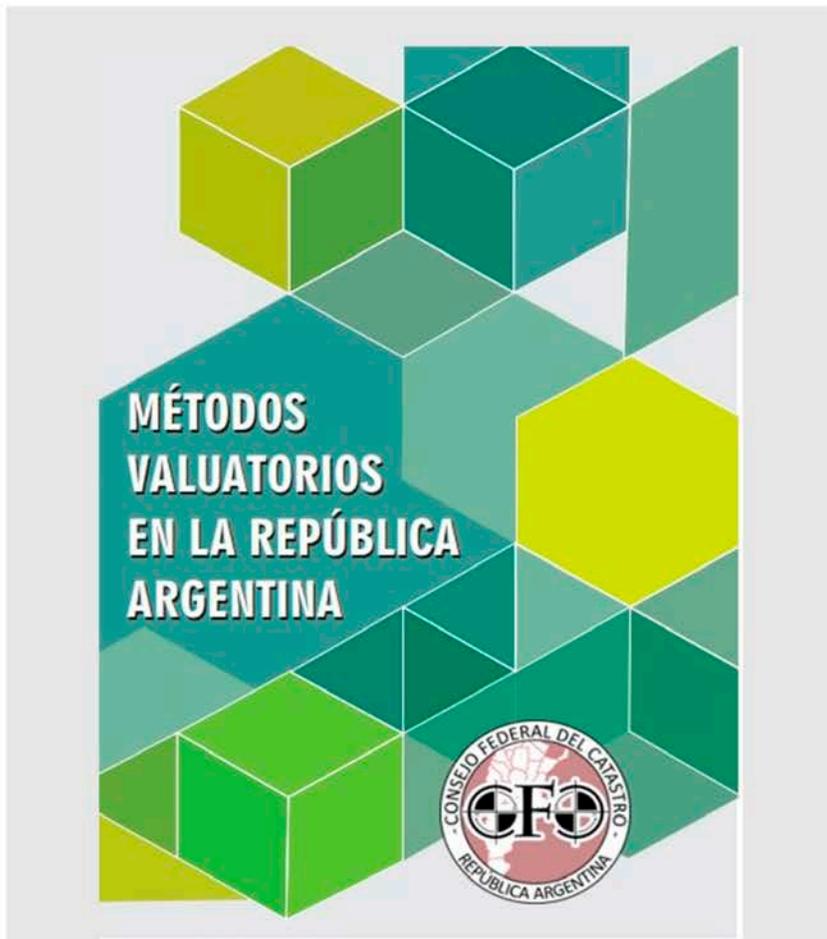
C3digo Civil y Comercial de la Naci3n – Editorial Astrea. Haar, V. H. (1970). Agrimensura y Catastro. C3rdoba.

Causse, F. y Pettis, C. R. (s.f.). Incidencias del C3digo Civil y Comercial – Derechos Reales. Editorial Hammurabi.

Kemelmajer de Carlucci, A. (s.f.). La aplicaci3n del C3digo Civil y Comercial a las relaciones y situaciones jur3dicas existentes. Editorial Rubinzal.

Papa1o, Kiper, Dillon y Cause. Derechos Reales, Buenos Aires, Depalma. Tomo 1, 1989, tomos 2 y 3, 1990.

Leopoldo L. Peralta Mariscal, L. L. (s.f.). Sistemas de derechos reales – Numerus apertus y numerus clausus. Editorial Rubinzal.



PUBLICACIONES

Metodologías valuatorias con fines fiscales en las provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Durante el año 2011, el Consejo Federal del Catastro de La Republica de Argentina impulsó la realización de 4 talleres regionales y un Plenario Nacional, con el objeto de conocer acabadamente la metodología valuatoria utilizada en cada una de las provincias para el cálculo de los valores fiscales (valoraciones catastrales).

El sustento jurídico principal para impulsar este trabajo, se encuentra en el artículo 16 de la Ley Nacional de Catastro 26.209 que le confiere al CFC la tarea de coordinar las metodologías valuatorias en el territorio nacional.

El cierre del trabajo, se produjo en la ciudad de Rosario el 3 y 4 de octubre del 2011 donde se celebró el "Plenario Nacional de Coordinación sobre Metodologías Valuatorias"; el evento estuvo integrado por técnicos y profesionales catastrales, directivos, profesionales independientes y expertos internacionales.

Como consecuencia el Consejo Federal de Catastro recientemente ha editado el libro Métodos Valuatorios en La Republica Argentina y se presenta como el primer trabajo de recopilación de todas las metodologías valuatorias como resultado del trabajo realizado en los talleres.

El objetivo general fue: Identificar y proponer criterios de valoración masiva de inmuebles a ser considerados para alcanzar una valoración equitativa en la Republica Argentina. Del

mismo se desprendieron los objetivos específicos:

- **Conocer los métodos** de valoración masiva de inmuebles utilizados por cada una de las provincias.
- **Observar la normativa provincial** relativa a la valoración de los inmuebles con fines fiscales
- **Analizar la aplicación y cumplimiento** de las normas en cuanto a periodo y alcance de los avalúos.
- **Identificar criterios** comunes de valoración
- **Analizar metodologías**, sistemas y procedimientos existentes y alternativos utilizados para la valoración masiva de inmueble.

Dicho trabajo surgió con la premisa de brindar un espacio de reconocimiento, reflexión y aprendizaje sobre la valoración masiva de inmuebles. Se persiguió con ello, que los participantes compartieran conocimientos y experiencias de cada uno de las reparticiones catastrales, con la idea de intercambiar y generar nuevas perspectivas que permitiesen abordar la problemática de valoración desde una mirada integral y continua.

*Por: Hugo Daniel Gatica - Presidente del Consejo Federal del Catastro de la Republica de Argentina
Horacio Santiago Palavecino - Administrador del Servicio de Catastro de la Provincia de Santa Fe
Mariano Luís Franzoni - Asistente Consejo Federal del Catastro de la República de Argentina*

Actividades

Red de Expertos en Catastro

Relatorio de Foros y otras actividades

Durante el año 2015, se realizaron las siguientes actividades en la Red de Expertos en Catastro:

Foros de Expertos	<ul style="list-style-type: none">• SIG y catastro: LADM y Social Tenure Domain Model (STDM).• Crowd Sourcing, la experiencia en Colombia con el catastro participativo.• Reformas legales y procedimentales en España para la coordinación del catastro y el registro de la propiedad.
Foros Temáticos	<ul style="list-style-type: none">• Mejores prácticas en la Imposición Inmobiliaria.
Webinarios	<ul style="list-style-type: none">• La digitalización de la información catastral: procedimientos, retos y oportunidades.• Mapa de valores del suelo en América Latina (en construcción colaborativa).• El Catastro Multifinilaritario y el Nuevo Urbanismo: Objetivos, Desafíos y Oportunidades.• Uso de drones para la detección de mejoras no declaradas.
Talleres Virtuales	<ul style="list-style-type: none">• SIG en la nube + Crowdsourcing + Catastro = Oportunidad?
Grupos de trabajo creados	<ul style="list-style-type: none">• Grupo de trabajo del cpci sobre cartografía catastral.• Grupo de trabajo del cpci sobre valoración catastral.

Actividades

A continuación se describen cada una de estas actividades en base a sus objetivos y conclusiones principales.

FORO DE EXPERTOS

SIG y catastro: LADM y Social Tenure Domain Model (STDM)

Fechas: 02-12/ MARZO/ 2015

Moderador: Claire Galpin

Objetivos:

- Conocer el Land Administration Model creado por la ISO 19152
- Conocer el Social Tenure Domain Model (STDM)
- Conocer las diferencias entre Catastro y sistema de administración de tierra

Conclusiones:

- Ambos modelos tratan las cuestiones legales, ambientales y sociales.
- Ambos modelos mejoran los procedimientos involucrando a la gente (beneficiarios).

WEBINAR

La digitalización de la información catastral: procedimientos, retos y oportunidades.

Fechas: 01/ JUNIO/ 2015

Moderador: Alvaro Tapias

Objetivos:

- Mostrar el documento electrónico catastral, el sistema de firma electrónica, el Catálogo Documental y el Sistema de Digitalización de la Dirección General del Catastro en España
- Explicar retos y oportunidades que presenta la tramitación electrónica de documentos.

Conclusiones:

- Queda claro que el sistema de digitalización y tramitación electrónica presenta múltiples ventajas que justifica las tendencias crecientes hacia su adopción.
- Para minimizar las desventajas, en el campo económico o de formación, existen diversas alternativas como no comprometerse con una sola casa comercial, el uso de becarios, etc.
- Es necesario invertir recursos en promover un cambio en la cultura de trabajo en la organización.

Actividades

FORO DE EXPERTOS

Crowd Sourcing, la experiencia en Colombia con el catastro participativo

Fechas: 29/ JUNIO - 08/ JULIO 2015

Moderador: Kees de Zeeuw y Mathilde Molendijk

Objetivos:

- Entender el concepto de "Fit for Purpose Land Administration".
- Discutir pros y contras de un catastro participativo.
- Recoger ideas para mejorar el enfoque.

Conclusiones:

- Al igual que en los autoavalúos, la delimitación parcelaria participativa puede convertirse en una poderosa herramienta para combatir la informalidad.
- Es necesario además que la sociedad interprete como propia, la necesidad de la regularización y completamiento de la información catastral
- Se requiere la posibilidad de mantener registros diferenciados, en donde la información adquiera diversos status dependiendo de donde proceda
- Es necesario además un cambio de actitud de los técnicos para abrirse a nuevos procesos
- Los procesos participativos deben ir acompañados de otras políticas de gobernanza que los apoyen.
- Es necesario invertir recursos en promover un cambio en la cultura de trabajo en la organización.

Referencias:

<http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub60/Figpub60.pdf>

<http://www.kadaster.nl/web/artikel/download/Abroad-September-2014-special-edition.html>

www.oicrf.org

FORO DE EXPERTOS

Reformas legales y procedimentales en España para la coordinación del catastro y el registro de la propiedad.

Fechas: 10 – 18/ AGOSTO/ 2015

Moderador: Carlos Alonso Peña

Objetivos:

- Conocer las reformas legales y procedimentales realizadas recientemente en España para lograr el anterior objetivo.
- Profundizar en los aspectos en los que puede mejorarse la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad.

Conclusiones:

- En España, la reciente aprobada Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, tiene el objetivo de lograr la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad.
- Esta ley obliga a lo siguiente:
 - El folio real debe incorporar la representación gráfica georreferenciada de una finca siempre que se inmatricule en el Registro de la Propiedad.
 - La representación gráfica a inscribir en el Registro de la Propiedad será la contenida en la certificación catastral descriptiva y gráfica.
 - Se contempla la existencia de un sistema de intercambio mutuo de información entre el Catastro y el Registro de la Propiedad.

Referencias:

<http://www.catastro.meh.es/documentos/BOE-A-2015-7046.pdf>

https://www.google.es/?gws_rd=ssl#q=modificaci%C3%B3n+de+la+ley+hipotecaria+2015

<http://regispro.es/las-claves-de-la-ley-132015-de-reforma-de-la-ley-hipotecaria-y-de-la-del-catastro/>

Actividades

WEBINARIO

Mapa de Valores del Suelo en America Latina (En construcción colaborativa)

Fechas : 20/ AGOSTO/ 2015

Moderador: Diego Alfonso Erba

Objetivos:

- Presentar estrategias para la estructuración de observatorios de valores a nivel municipal.
- Presentar estrategias para la estructuración de observatorios de valores a nivel nacional.

Conclusiones:

- La implicación de los actores públicos y privados es clave para la sistematización de los datos.
- Involucrar al catastro (en todos sus aspectos) en la reforma fiscal es clave.
- La implementación de los instrumentos urbanísticos y de financiamiento es mucho más viable si se cuenta con valores del suelo actualizados.

Referencias:

<http://editor.giscloud.com/map/337619/valores-del-suelo---lac>

WEBINARIO

El Catastro Multifinilaritario y el Nuevo Urbanismo: Objetivos, Desafíos y Oportunidades

Fechas : 07/ SEPTIEMBRE/ 2015

Moderador: Graciela Mariani

Objetivos:

- El catastro urbano y parcelario como herramienta del urbanismo. Su uso y aplicación.
- Hasta donde se puede lograr un catastro multifinilaritario en América Latina. Limitaciones técnicas y de información.
- El desafío de los asentamientos informales o precarios.
- Porque la información no siempre es útil, los excesos.

Conclusiones:

- Al final del webinar se concluyó que en la planificación del nuevo urbanismo hay que tener en cuenta:
- Qué tipo de ciudad es la nuestra
 - Qué programas o acuerdos internacionales o regionales se realizan
 - A nivel Nacional, Provincial y Local, qué acuerdos preexisten
 - Cuál es la legislación aplicable.
 - Valores del suelo actualizados.

Referencias:

<http://www.laciudadviva.org/blogs/?p=12067>

TALLER VIRTUAL

SIG en la nube + Crowdsourcing + Catastro = Oportunidad?

Fecha: 19 – 27 / OCTUBRE / 2015

Moderador: Mario Piumetto

Contenidos:

- Generalidades de SIG, datos geográficos e IDEs (con fines de nivelación).
- Software SIG de escritorio y herramientas SIG en la nube: diferencias y ventajas para la gestión de datos en equipos de trabajo no especializados.
- Creación y mantenimiento colaborativo de datos geográficos a través de plataformas SIG en la nube.
- SIG e Internet: integración de datos disponibles en la Web, publicación de mis datos e integración a IDEs.
- Implementación de un catastro en la web e integrado a las IDEs, sin presupuesto, sin plazos y sin especialistas.

Actividades

FORO TEMÁTICO

Mejores prácticas en la Imposición Inmobiliaria

Fechas: 02-12/NOVIEMBRE/2015

Moderador: Amalia Velasco

Objetivos:

- Reflexionar sobre el papel de la tributación inmobiliaria en la recaudación municipal.
- Identificar las mejores prácticas y las mejores soluciones a los problemas que plantea.

Conclusiones:

- Transparencia en el destino del dinero recaudado por el impuesto predial.
- Quien fije el valor del impuesto debe ser un organismo independiente al que recauda.
- Buscar formas para lograr la autonomía de decisión a nivel local para que mantenga los niveles de exigencia de pago sin interferir con las aspiraciones políticas.
- Establecer mecanismos para que los contribuyentes de nivel socioeconómico medio bajo y bajo puedan afrontar el pago del tributo (estableciendo un techo de exención alto).
- Los valores catastrales tienen que ser justos y equitativos, matizados por otros factores a la hora de establecer el impuesto (áreas públicas próximas al predio, calidad de las vías de acceso al predio, etc.).
- La tributación progresiva en el tiempo a los terrenos no ocupados que están en manos de los especuladores es una buena solución, pero exige un nivel de gestión que no siempre están dispuestos a abordar los municipios.
- Hay que buscar el equilibrio entre valor del suelo y construcción para evitar problemas de viviendas en sectores exclusivos de la ciudad o con mucho suelo.
- La ciudadanía debe estar bien informada y entender la lógica de la valoración.

Referencias:

[Fischel, W., W. Oates y J. Youngman, J. 2011. "Are Local Property Taxes Regressive, Progressive, or What?" Documento de trabajo presentado en el Congreso Anual del International Institute of Public Finance.](#)

[Gomez Sabaini, J. C. y J. P. Jimenez. 2011. "El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos". Serie Macroeconomía del Desarrollo, Núm. 111 \(LC/L.3336\). Santiago de Chile: CEPAL.](#)

[Norregaard, J. 2013. "Taxing Immovable Property, Revenue Potential and Implementation Challenges." Documento de trabajo. Washington, D.C.: FMI.](#)

[Smolka, M. y C. M. De Cesare. 2010. "Property Tax and Informal Property: The Challenge of Third World Cities." Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land.](#)

WEBINARIO

Uso de drones para la detección de mejoras no declaradas

Fechas: 01/DICIEMBRE/2015

Moderadores: Diego Dorna y Alejandro Báscolo

Contenidos tratados:

Se presentó a la audiencia la metodología diseñada para la utilización de un DRON para la detección de mejoras no declaradas y el post procesamiento de la información para impactar en la base de datos de producción. En concreto se trató:

- La planificación y configuración de la rutina de vuelo en función del área a relevar.
- El procesamiento de las imágenes.
- El control de calidad.
- El procedimiento de impacto en producción.

Números anteriores:

Pulse en la imagen para descargar números anteriores.



Número 1
2do Semestre 2017



Número 2
1er Semestre 2018



Número 3
2do Semestre 2018



Número 4
1er Semestre 2019



Número 5
2do Semestre 2019



Número 6
1er Semestre 2010



Número 7
2do Semestre 2010



Número 8
1er Semestre 2011

Revista de la Red de Expertos en **Catastro.**

Número 11
Año 2015

www.ceddet.org
www.catastrolatino.org



Número 9



Número 10

Si usted no es miembro de la Red de Expertos en Catastro y quiere recibir los próximos números de esta Revista, notifíquelo a redes@ceddet.org

Publicación elaborada con el patrocinio de



VICEPRESIDENCIA PARA
AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE DEL
BANCO MUNDIAL



ICEX España
Exportación
e Inversiones



universia
red de universidades, red de especialistas

EFE

