

CATASTRO MULTI-PROPOSITO: UNA BUENA IDEA QUE SE ESTÁ TORNANDO PESADILLA***Concepto del Grupo BUITRERA-FUTURO*****LOS FUNDAMENTOS E INCONGRUENCIAS DE UNA LEY NACIONAL PARA REGIR ASUNTOS LOCALES:**

Las zonas rurales del país están sacudidas por la reciente actualización catastral que se acompaña con escándalos puntuales sobre la contratación de dicha actualización y sobre todo sobre el incremento desproporcionado del valor del avalúo e incremento del valor del impuesto predial en los corregimientos de Cali, caso que se observa también en los corregimientos de otras ciudades como Medellín.

Para las zonas urbanas, el cambio no es sustancial. Para las zonas rurales lo es. Para las zonas rurales cercanas a las zonas urbanas, cae en el absurdo.

Como suele ocurrir en nuestro país hiper- centralizado, el problema nace en Bogotá. Nace con una buena idea: un catastro mas completo (multipropósito), herramienta no solo útil sino necesaria para ordenar el territorio. Se prolonga con unas leyes, decretos, resoluciones y guías metodológicas que sientan los criterios de evaluación del valor del predio (avalúo catastral, función del avalúo comercial). Son metodologías de avalúo de cumplimiento obligatorio para todo el país, desde el Chocó hasta los barrios populares de Bogotá. Y aquí inicia una primera falla, pues entra en contradicción con el concepto mismo de lo que es o debería ser un impuesto predial, a saber, una normal contribución del ciudadano, propietario de un predio, a la inversión pública (municipal en general) en materia de infraestructura y de servicios. Mas estamos en Colombia y aquí los cambios de valor de un predio no son necesariamente función de la inversión pública en infraestructura y servicios, sino a menudo de las inversiones privadas y/o de la especulación. En las zonas rurales del país, el estado (nacional, departamental o municipal) poco invierte, quizás porque le sale muy costoso por habitante y por lo tanto no le es políticamente rentable. Tenemos aquí una falla de mas de nuestro sistema “democrático” que es mas bien “electoral”. Según dicha inversión privada, su empuje, la especulación, el orden público y algo de suerte, el valor comercial sube y baja. ¿Cuál es el aporte del Estado en ello?: muy poco. El caso de los corregimientos rurales de las ciudades grandes es el paroxismo de esta incongruencia, pues las metodologías nacionales refuerzan la informalidad, ilegalidad y destrucción del medio ambiente.

ESTUDIO DE CASO: LADERAS DE CALI – LA BUITRERA:

Tomamos como ejemplo el territorio del corregimiento de La Buitrera en las afueras de la ciudad de Cali, zona de montañas, zona de amortiguación ambiental entre la ciudad y el Parque Natural Nacional “Los Farallones”. Esta zona tiene una vocación ambiental (amortiguación entre una ciudad de concreto y un Parque Natural, biodiversidad, protección de las fuentes hídricas, zonas verdes que reducen la temperatura diurna, paisaje, corredor de vientos, etc.). Las laderas de Cali se volvieron “corregimientos” de la ciudad a mediados del siglo pasado, a saber hace 75 años, tienen un estrato 2 a 3, y a pesar de esto pagan ahora 10 veces mas impuestos al municipio de lo poco que reciben en obras. No hay planeación, inversión, administración, control, ni

ordenamiento territorial por parte de la Administración Municipal. Mejor dicho: esta zona rural no interesa/interesaba la ciudad, a pesar del servicio ambiental que está prestando, y además la ciudad está abusando ambiental y financieramente de ella.

Los predios suelen tener unos 7.000 m² en la parte baja del corregimiento y mas de 2 hectáreas en la parte alta.

El Plan de Ordenamiento territorial (POT) del municipio de Cali para La Buitrera (y la mayoría de las zonas rurales de ladera) no permite construcción de viviendas en esta zona de “amortiguación”, dejando sin embargo unas opciones de construcción con tres condiciones:

1. Que las construcciones no pasen de 10% del área del predio
2. Que las viviendas no pasen de 200 m²
3. Que se reciba el permiso de construcción de una de las tres curadurías urbanas de la ciudad de Cali (lo que implica arquitecto, constructor, diseños estructurales, etc.)

Estas condiciones son tan estrictas, demoradas y costosas, y la presencia del municipio es tan escasa en la zona, que mas del 95% de las construcciones son informales, a saber: ilegales. Es la misma normatividad “teórica, urbana y de poco sentido común” que conlleva a la ilegalidad, sin que la Administración municipal tenga los medios ni para controlar ni para ordenar.

Uno, como habitante de la ruralidad, puede aceptar que la zona tenga una función ambiental, tal como dejar el 90% del área en zona boscosa, o al menos verde, pero en tal caso el servicio debe ser retribuido de alguna forma al dueño del predio que lo cuida, pero, a pesar de las restricciones en el uso de la tierra y en la construcción de viviendas, el valor comercial de los predios ha incrementado sustancialmente a sabiendas que las construcciones se hacen en forma informal, a saber ilegal. A saber: el precio de mercado se basa en la realidad que es la ilegalidad. Y la Ley nacional define que un avalúo “catastral” no puede ser inferior al 60% del valor comercial del predio.

Lo que no puede hacer el municipio es imponer normas, tal como una limitación del área construida a 10% del área del predio, y hacer un avalúo sobre 100% del área, en vez del 10%, ya que no es capaz de hacer respetar sus propias normas y el mercado incorpora esta incapacidad administrativa en el precio comercial de venta de lotes.

Una de las formas de retribuir el servicio ambiental provisto por los dueños de los predios rurales es:

- estimar el avalúo sobre el 10% del área del predio (zona construible) y no sobre el 100%, a saber: precio por metro cuadrado x 10% del área del predio x 60%, o sobre el área realmente construido cuando el dueño del predio ha construido sobre un área mayor al 10% de la extensión de su predio
- definir un impuesto catastral (predial) inversamente proporcional al servicio ambiental (ejemplo: descuento del impuesto en función de la zona verde y/o biodiversidad mantenida)

Esta lógica de sentido común tiene sin embargo dificultades para poder implementarse bajo el marco de una Ley Nacional que uniformiza las “reglas de juego” en todo el país.

Mas no adecuar dichas reglas de juego a las realidades locales generaría oposición, desobediencia civil, incremento de la informalidad, tugurización y destrucción de lo que queda del medio ambiente, ya que la única manera de poder pagar el impuesto predial sería intensificar la urbanización de los predios rurales ubicados en la zona de amortiguación entre ciudad y Parque Nacional.

El incremento del avalúo en las laderas de Cali (corregimientos rurales) varía entre 20% y 1.600% (a saber: 17 veces mayor al año anterior). Pudimos observar que esta “variación” depende esencialmente de la extensión del predio (a mayor extensión, mayor incremento).

Para el ciudadano, el problema a corto plazo está afortunadamente mitigado por una norma que limita el incremento del impuesto predial al 8% + IPC del año 2022, a saber a unos 20%, pero crecerá año tras año como bola de nieve bajando montaña. Conllevará a una ruptura total del consentimiento al impuesto y a una anarquía o separatismo. Pues el ciudadano rural sigue con su misma casita (y su misma limitación en materia de servicios públicos); las mejoras que hayan llegado a su vereda raramente provienen de la política e inversión pública, mas las desmejoras suelen provenir de ellas.

Adicionalmente, como efecto colateral, cualquier dueño de predio rural que tenga una casita en un predio de mas de media hectárea termina con un avalúo de mas de 300 millones de pesos, aunque sea zona de amortiguación ambiental o zona de reserva forestal, y se ve de repente obligado a presentar declaración de renta anual ante la DIAN. Terminaremos con cientos de miles de pobres que caen en la ilegalidad; y a los cuales se les terminará confiscando su propiedad.

CONCLUSIONES

La centralización es la causa inicial de ésta y muchas injusticias sociales y destrucción del medio ambiente. La incapacidad del Municipio de Cali para hacer respetar su P.O.T. es otra causa, generando un precio de mercado artificial. Caemos en un caso similar al mercado de la cocaína (ilegal y por lo tanto con precio de mercado alto). En el caso particular de la zona rural del municipio de Cali, los perjuicios son aún peores, pues los corregimientos son manejados como una colonia y con una cosmovisión urbana, que amplifican el problema-base. Las Administraciones municipales no tienen ni la capacidad, ni el conocimiento ni el interés de adecuar los conceptos a la realidad de su territorio.

Para evitar otro estallido social en Cali, en este caso un estallido rural, será necesario:

- * abandonar la “obligatoriedad” de algunas reglas nacionales (*); éstas podrían limitarse a ser “recomendaciones”

- * reconocer, desde la Administración municipal de Cali, la función social y ambiental que están ejerciendo los predios de las zonas rurales de Cali y retribuirlos de alguna forma

- * limitar el avalúo comercial del predio (terreno/ suelo) al porcentaje del predio que sea urbanizable (10% según el último P.O.T. del año 2014) o que sea urbanizado, si supera dicho porcentaje

Y para incrementar la democracia local:

- * reinvertir al menos el 100% del impuesto predial en obras y administración de la zona rural

- * dejar las decisiones de la determinación del avalúo catastral e impuesto predial a autoridades locales (corregimientos), dejándoles alguna autonomía en sus métodos de evaluación, incluyendo, si lo consideran, parámetros locales específicos

*** crear una gobernanza local tanto para cobros como para gastos, a una escala pequeña (corregimientos o localidades de menos de 10.000 o 20.000 habitantes) de tal modo que los administradores/dirigentes conozcan el territorio y que exista un control social en las decisiones de cobro como de gasto. Esto es una necesaria reforma administrativa de la institucionalidad del país hacia la descentralización.**

(*) Tal como: el artículo 2.2.2.1.1. del Decreto 148/2020 – Aparte sobre el AVALUO CATASTRAL: *Es el valor de un predio, resultante de un ejercicio técnico que, en ningún caso, podrá ser inferior al 60% del valor comercial o superar el valor de este último.*

Legislación/ Normatividad:

Nacional:

- Ley 12 (1986)
- Ley 1753 (2015) artic. 104
- CONPES 3859 (2016)
- Decreto 1983 (2019)
- CONPES 3958 (2019)
- Ley 1955 (2019)
- Ley 1995 (2019)
- Decreto 148 (2020) – artículo 2.2.2.1.1 (Avalúo catastral) – artículo 2.2.2.6.3 (método avalúo comercial)
- Resolución 388 del 13 de abril de 2020 (IGAC)
- Resolución IGAC 1149 de 2021
- Guía metodológica DANE-IGAC para actualización catastral (2021)

Municipal Cali:

- Decreto 0259 (2015) artic. 24
- Acuerdo 0469 (2019) artic 1 y 2