



**Evaluación Comparativa:
Proyectos de Regularización
y Administración de Tierras**

Colombia

Estudio de Caso #2

Anexo técnico 4



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

ÍNDICE

ESTUDIO DE CASO #2: COLOMBIA	3
A. INTRODUCCIÓN.....	3
B. CONTEXTO.....	5
1. Concentración e Informalidad en la tenencia de la tierra.....	5
2. Problemas en el Marco legal e Institucional de la administración de tierras	6
C. ORIGEN Y DISEÑO.....	10
1. Origen e historia de la intervención CO0157	10
2. Motivación, objetivos y relevancia de los proyectos	12
3. Diseño, ejecución y consecución de los proyectos.....	18
4. Organización Institucional del SAT	18
5. Operatividad del SAT.....	19
6. Regularización.....	20
7. Ordenamiento Territorial.....	24
D. FALLAS Y ACIERTOS EN EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS.....	27
1. Fallas del diseño del proyecto	27
2. Aciertos del diseño del proyecto	30
3. Fallas ocurridas en la fase de ejecución	31
4. Aciertos en la ejecución de los proyectos	32
E. RESULTADOS Y SOSTENIBILIDAD.....	33
1. Regularización y seguridad en la tenencia	33
2. Modernización y fortalecimiento del SAT	33
3. Impactos económicos	35

El presente documento técnico forma parte como **Anexo 4** de la evaluación **Proyectos de Regularización y Administración de Tierras: Evaluación Comparativa**. Encuentre la evaluación final y demás documentos técnicos relacionados en www.iadb.org/evaluacion.

**PROYECTOS DE REGULARIZACIÓN Y
ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS: EVALUACIÓN COMPARATIVA**

ANEXO 4

ESTUDIO DE CASO #2: COLOMBIA

A. INTRODUCCIÓN

- 1.1 En este reporte se evalúa el diseño, ejecución y resultados del proyecto “Programa Especial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial” (CO0157), aprobado en septiembre de 1997 con el objetivo de dinamizar el mercado de tierras en Colombia, mediante la realización de una campaña de formalización de la propiedad, la modernización de los sistemas de registro y catastro, y la protección de áreas ambiental y socialmente sensibles de los posibles impactos de la titulación en áreas rurales. El costo del proyecto inicialmente estimado fue US\$104 millones, de los cuales US\$38.5 millones serían financiados con recursos del préstamo 1027/OC-CO.
- 1.2 Tres años después de su aprobación el proyecto fue reestructurado, como consecuencia de las dificultades de tipo fiscal y presupuestal por las que atravesaba el país a finales de los noventa, así como el cambio de énfasis en la estrategia del gobierno para promover el desarrollo en el área rural. Esta reestructuración no solo implicó una importante reducción de recursos financieros para la ejecución del proyecto, sino además, un cambio en el énfasis programático. Originalmente el proyecto tenía cuatro componentes, (1) titulación de predios baldíos en áreas rurales; (2) titulación de predios en áreas urbanas; (3) modernización del registro y el catastro y (4) protección ambiental. Tras la modificación del contrato de préstamo, se redujo el alcance del componente de titulación rural, se cancelan los componentes de titulación urbana y protección ambiental, y la mayor parte de los recursos se dirigieron a la modernización, conservación y generación de información catastral. Los datos básicos de la operación, antes y después de la reestructuración, se presentan en el cuadro 1.

Cuadro 1. Datos básicos de las operaciones de tierras ejecutadas en Colombia

Nombre	Alias	No. de Operación	No. de Préstamo	Año de Aprobación	Monto Aprobado	Monto Contraparte
Programa Especial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial	CO0157	CO0157	1027/OC-CO	1997	\$ 38.500	\$ 65.500
	CO0157-1	CO0157	1027/OC-CO-1	2000	\$ 14.500	\$ 9.800

- 1.3 El proyecto tuvo un diseño y objetivos relevantes, en tanto respondieron a las necesidades del país en materia de modernización de su sistema de administración de tierras, fortalecimiento institucional y generación de información geográfica, y correspondieron con los objetivos del país en materia de desarrollo rural y el manejo de información para la planificación y ordenamiento territorial expresados en sus Planes de Desarrollo. Adicionalmente, logró adelantar con éxito los objetivos de modernización del catastro nacional, actualizó y mejoró la producción de información catastral, se ejecutaron exitosamente las primeras fases del proyecto de interrelación del catastro y registro, y se avanzó de manera significativa en el proceso de actualización de la carta catastral. Sin embargo, en términos de titulación y formalización de la propiedad, no se lograron los objetivos propuestos, tanto en el diseño original como los que se establecieron luego de la reestructuración. La ejecución de este componente fue baja y no hay garantía de que los títulos entregados fueran efectivamente registrados.
- 1.4 Los aspectos institucionales, tales como el respaldo político y la continuidad de las políticas en materia catastral y registral jugaron un papel clave en la consecución de los objetivos del préstamo y a la sostenibilidad de los mismos. En contraste al apoyo al proceso de modernización, durante el periodo de ejecución se dio un escaso respaldo a los procesos de titulación y registro. Por otro lado, no se puede garantizar que con el proyecto se hayan dinamizado los mercados de tierra en Colombia, pues el proyecto no establece mecanismos para la verificación de este objetivo. Sin embargo, aumentó de manera significativa el recaudo predial, lo que favoreció las finanzas de los municipios intervenidos.
- 1.5 Este reporte consta de cinco secciones, siendo la primera de ellas esta introducción. En la sección 2 se presentan algunos de los aspectos más relevantes de la estructura institucional del sistema de administración de tierras en Colombia, el marco legal, y situación de acceso e informalidad de la tenencia antes de la aprobación del proyecto. La sección 3 hace una breve descripción del proyecto, se examina la relevancia de sus objetivos y diseño y presenta los productos conseguidos. La cuarta sección analiza a mayor detalle las fallas y aciertos que se presentaron durante la fase de ejecución del proyecto y la forma en que estas pudieron haber afectado el cumplimiento y sostenibilidad de las metas. Por último, los resultados del proyecto y el análisis de su sostenibilidad se presentan en la sección 5.

B. CONTEXTO

1. Concentración e Informalidad en la tenencia de la tierra

- 1.6 La inequitativa distribución de la propiedad ha sido una constante en la historia del desarrollo agrario en Colombia. Esta desigualdad, que se origina en las formas de tenencia y producción agrícola heredadas del periodo colonial, se ha profundizado a lo largo del tiempo como consecuencia de la existencia de incentivos económicos y tributarios que favorecen la concentración de la propiedad; un mercado de tierras altamente segmentado —lo que distorsiona los precios y dificulta su adquisición—; y a las dinámicas del conflicto interno, que han propiciado grandes desplazamientos de población y con ello, la usurpación de tierras y vulneración de los derechos de propiedad de los habitantes de áreas rurales con mayor presencia de grupos ilegales (Ibáñez, 2004; Elhawary 2007; Gruszczynski y Jaramillo, 2002).
- 1.7 A pesar de los numerosos esfuerzos legislativos que desde la década del sesenta se han adelantado con el fin de afectar las estructuras de tenencia de la tierra, en Colombia no ha sido posible implementar una reforma agraria de manera exitosa (Balcázar et al, 2001; Machado, 2004). Con la promulgación de la Ley 135 de 1961, y hasta 1993, se pretendió eliminar la inequitativa distribución de la tierra y su ineficiente fraccionamiento mediante acciones de expropiación y redistribución con la directa participación del Estado (Franco y De los Ríos, 2011).
- 1.8 Con base en las disposiciones de la Ley 135 en relación a la política de redistribución de tierras, entre 1961 y 1993 se crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INCORA) —entidad encargada de ejecutar los programas de adjudicación y expropiación de dominio con fines redistributivos—y se puso en marcha programas de adquisición y distribución de predios parcelados a campesinos sin tierra, adjudicación de terrenos baldíos, y procesos de titulación individual y comunitaria. Sin embargo, estas acciones parecieron tener un efecto marginal sobre los altos niveles de concentración e informalidad en la tenencia, la superación de las condiciones de pobreza rural y el aumento de la productividad agrícola. Esto se refleja en la leve disminución del índice de Gini de propiedad—entre 1960 y 1990, pasó de 0.86 a 0.84—y cuyo nivel, si bien no difiere sustancialmente del registrado por varios países latinoamericanos, es elevado en relación a estándares internacionales¹.
- 1.9 A pesar los esfuerzos institucionales, y en particular, el impulso dado por la Ley 30 de 1988—con la que se simplificaron los trámites para la adquisición de tierras, se promovió la coordinación institucional, y se destinaron mayores recursos al INCORA—, los resultados obtenidos no fueron significativos. Según Perry (1990), empleando datos del INCORA, entre 1960 y 1990, solo logró beneficiarse al 3.8% de las 87.500 familias sin tierra o que no poseían áreas suficientes y que debían haberse beneficiado de la reforma agraria.

¹ Según datos del International Land Coalition (2011), Latinoamérica es la región del mundo donde existe mayor concentración de la tierra. Paraguay es mayor concentración en América Latina, con un coeficiente de Gini 0.94, seguido de Brasil (0.86), Uruguay (0.84) y Panamá (0.84).

- 1.10 Asimismo, los niveles de informalidad en la tenencia de la tierra siguieron siendo elevados. Según datos del CONPES 2736, para 1994 el 40% de los predios rurales y 34% de los predios urbanos carecían de títulos de propiedad. Esta situación era (aún es) especialmente generalizada en las zonas pacífica, oriental y sur del país, regiones de bajo desarrollo económico, que concentran la producción de cultivos ilícitos, carecían de inventario catastral y, en su mayoría, constituyen zonas de reserva o terrenos baldíos propiedad de la nación. Dentro de los factores que contribuían a mantener elevados niveles de informalidad se encuentran el desconocimiento generalizado acerca de los trámites para el registro, los altos costos de los procesos de formalización, el interés por evadir las obligaciones que se adquieren al tener una propiedad—como el pago de impuestos—, y a las dinámicas migratorias y de colonización del territorio que se originan en el desplazamiento forzado, que propician la aparición de asentamientos informales tanto en zonas urbanas como rurales (Comité Permanente sobre el Catastro en Latinoamérica, 2010).
- 1.11 Esta situación ha afectado negativamente tanto el bienestar de los habitantes de áreas rurales, como el uso adecuado de los recursos medioambientales del país. La falta de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra ha facilitado los procesos de despojo en contextos de conflicto social, lo que dificulta los procesos de restitución de tierras y bienes (PNUD 2011). De igual forma, la informalidad y la alta concentración de la propiedad han estimulado el uso inadecuado de los recursos de tierra, la subutilización de extensas áreas rurales y al mismo tiempo, la sobreexplotación de aquellas en las que prevalece la inseguridad de los derechos de propiedad.

2. Problemas en el Marco legal e Institucional de la administración de tierras

- 1.12 Debido a los escasos resultados obtenidos en términos de redistribución de la propiedad y afectación de la estructura de tenencia durante la vigencia de la Ley 135 de 1961², el Gobierno Nacional expide la Ley 160 de 1994, con lo que buscaba introducir cambios profundos en la política de tierras y de reforma agraria, anteriormente basada en el enfoque redistributivo y de expropiación. Esta ley tiene por objeto permitir el acceso progresivo a la tierra, reformar la estructura agraria y eliminar la concentración de la propiedad mediante la promoción del esquema de *mercado de tierras*. Con este enfoque se buscaría facilitar la negociación directa entre campesinos y terratenientes para la compra de tierras con mayor vocación productiva y ubicadas dentro de la frontera agrícola, mediada

² Los pobres resultados en el proceso de redistribución de la propiedad, se debieron principalmente a las limitaciones financieras, políticas centralizadas, poco participativas, mecanismos poco transparentes en los procesos de adquisición y adjudicación de tierras, el pobre impacto sobre los problemas de la pobreza rural, que llevaron a introducir cambios fundamentales al enfoque tradicional de reforma agraria. (Balcázar et al, 2002).

por un subsidio otorgado por el estado y la acción institucional de las autoridades competentes³.

- 1.13 Adicionalmente, la ley ratifica las competencias del INCORA para realizar directamente programas de adquisición, redistribución de tierras y acompañamiento a favor de los campesinos de bajos recursos, las comunidades indígenas, mujeres jefes de hogar; promover la coordinación institucional para estos efectos; y administrar los terrenos baldíos de la nación⁴. Sin embargo, la ejecución de estas actividades se dificultaba debido a la baja capacidad técnica y administrativa de la entidad, la escasa formación profesional del personal, la falta de estandarización de los procesos de adjudicación, la inexistencia de un inventario completo de las tierras baldías, resguardos indígenas y áreas protegidas, el atraso tecnológico, problemas de corrupción⁵, y las limitaciones del marco legal, que no permitía realizar labores de adjudicación en forma masiva o por oficio, sino que debían responder a las demandas de los potenciales beneficiarios.
- 1.14 A estos problemas se suman las limitaciones del registro y el catastro, y en general, de las instituciones que conformaban el SAT — (Ver Recuadro 1) — para ejecución de las actividades de gestión de tierras. Por el lado de la actividad catastral, al momento de la aprobación del proyecto el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), encargado de administrar el catastro nacional y dictar las normas en materia de generación geográfica, tenía limitaciones de tipo tecnológico y financiero para adelantar las actividades catastrales⁶— especialmente en las zonas rurales—, y para implementar un sistema de información geográfica que sirviera de depositario de información (Borrero, 1999). Por otro lado, el énfasis que dominaba las actividades catastrales era el fiscal, esto es, valuación y recaudo impositivo, y no había podido convertirse en un catastro multifinalitario, tal y como lo establecida la ley (Ramos y Ubaque, 2003)⁷.

³ Otras de las leyes que regulan los derechos de propiedad y tenencia y cuestiones de ordenamiento territorial son el Código Civil y la Ley 388 de 1997. El Código Civil regula los tipos de propiedad y los medios de adquisición, incluida la ocupación, la transferencia, sucesión, y la prescripción adquisitiva de dominio—propiedad relacionada con la posesión por largos períodos de tiempo—. (UN Habitat, 2005). Por su parte, la Ley 338 establece los mecanismos para promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo.

⁴ Ver Artículo 12 de la Ley 160 de 1994.

⁵ De acuerdo con la información del “Colombia Country Profile” USAID (2010) en relación a derechos de propiedad y manejo de recursos naturales, las principales limitaciones de las políticas que se han dirigido a proteger los derechos de propiedad son el elevado nivel de corrupción y el bajo nivel de capacidad técnica de las instituciones involucradas.

⁶ Al momento de la aprobación del proyecto CO0157, el IGAC—con recursos de una cooperación técnica con el gobierno Suizo—, ya había empezado a dar los primeros pasos hacia la modernización de la producción de información geográfica y catastral buscando el objetivo consagrado en la ley de constituirse como un catastro multifinalitario.

⁷ Con la expedición de la Ley 14 de 1983, el país definió el catastro colombiano, como un “inventario de carácter multifinalitario”, con el que se buscaba brindar a las autoridades locales los instrumentos adecuados para la planificación municipal. Así, se establece que “el catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica”.

- 1.15 A su vez, para la vigencia 1996, la formación catastral en las áreas rurales del país presentaba importantes atrasos (CONPES Reajuste Avalúos 1996). Esto se debe a la falta de cartografía básica debido a las condiciones climatológicas, escases de recursos financieros tanto de la entidad como de los municipios⁸, un elevado acervo de información geográfica aun sin digitalizar, y a problemas de orden público. En cuanto a las razones de tipo institucional se destacan la resistencia de ciertos sectores de la población a realizar el avalúo catastral —y evitar así el pago de impuestos por actualizaciones en el avalúo—, sobre-representación en los municipios de los intereses de los grandes propietarios, el poco entendimiento de los beneficios que trae la valorización y el pago de impuestos para la reinversión en infraestructura y otros servicios.
- 1.16 Otra de las razones que originaban inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, y que aún prevalece en el país en forma extendida, es falta de una descripción legal clara y única de la propiedad. Ello se debe a que la descripción en las escrituras no permite identificar la ubicación geográfica del predio en forma precisa. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) identificaba los predios por sus linderos históricos, sin tener en cuenta el dinamismo de sus cambios y sin realizar una confrontación en campo de sus dimensiones. También, existían dificultades para actualizar la información registral, debido a que el SNR daba manejo manual a la información —lo que ocasiona que el proceso de registro fuera lento y ponía en peligro la integridad de la información allí depositada—, el alto nivel de subregistro—exacerbada con la entrega de títulos no registrados no por parte del INCORA antes de 1994—, y a la falta de un sistema de información consolidado. Todo ello se traducían en lentitud y altos costos en el proceso de registro de la propiedad.
- 1.17 Por su parte, tampoco existía relación entre la información del registro y el catastro, pese a que por las disposiciones del Decreto 1711 de 1984 se había establecido la obligatoriedad en el intercambio de información. Los atrasos tecnológicos de ambas entidades, la dificultad para compatibilizar y digitalizar su información, y la ausencia de una herramienta técnica adecuada, explicaban el porqué de la inoperancia de esta norma.

⁸

Los problemas presupuestales de los municipios han impedido mantener el catastro legal actualizado. Por cuestiones legales y normativas, eran los municipios quienes demandaban la actualización y el estado financiaba solo de manera parcial dichas actividades. En consecuencia, los municipios más pobres del país no podían actualizar la carta catastral.

Recuadro 1. Marco institucional de la administración de tierras en Colombia antes de las intervenciones

El conjunto de instituciones públicas con responsabilidad en la gestión de tierras nacionales y privadas, tanto en el área rural como urbana, al momento de la aprobación del CO0157 eran las siguientes:

Instituto Nacional para la Reforma Agraria, INCORA. La Ley 135 de 1961, además de sentar los lineamientos estratégicos para poner en marcha el proceso de reforma agraria, estableció la estructura institucional para la gestión estatal en la materia, creando el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA. Esta institución sería el establecimiento público encargado de las labores de coordinación interinstitucional, ejecución de los programas de adquisición y expropiación de tierras con fines redistributivos, administración y adjudicación de terrenos baldíos de la nación y definición de los derechos de las minorías étnicas sobre su territorio. Con el Decreto 1300 de 2003 el INCORA se liquida y se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), como la nueva entidad encargada de administrar las tierras baldías de la nación y con el objetivo adicional de apoyar la ejecución de programas de desarrollo agropecuario y rural.

Superintendencia de Registros Públicos (SNR). El sistema actual de registro fue creado con el Decreto 1250 de 1970. La SNR tiene por objetivo ejercer la inspección, vigilancia y control de las notarías y las Oficinas De Registro De Instrumentos Públicos. En cuanto al proceso de registro de bienes inmuebles, “tiene la función de servir de mecanismo de tradición de dominio de los bienes raíces y de los derechos reales constituidos en él. Igualmente, debe dar publicidad a los actos y contratos que trasladan, mudan el dominio de los bienes raíces, le imponen gravámenes o limitaciones, o brindan mayores garantías de autenticidad y seguridad de los títulos, actos o documentos que por sus características deban registrarse” (CONPES 3641). En Colombia, la adquisición de los derechos reales sobre la propiedad inmobiliaria se adquiere mediante el registro del título ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. El registro sirve como medio de tradición de los bienes inmuebles y como medio de prueba para la adquisición de derechos reales relacionados con bienes raíces.

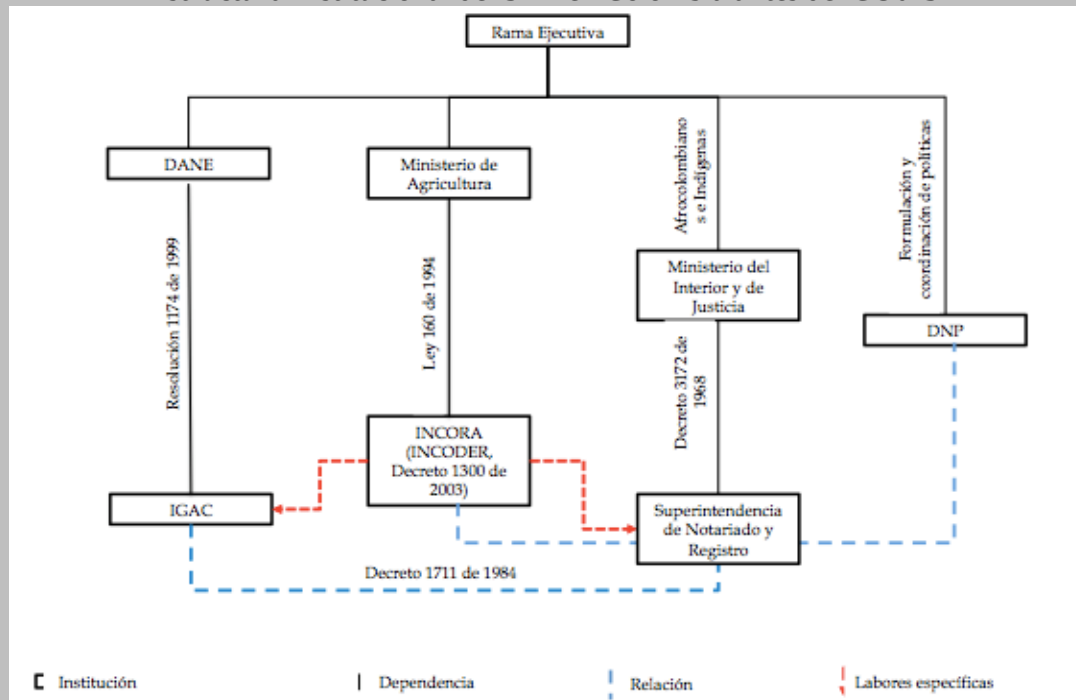
Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC. Por su parte, la institución encargada de supervisar y dictar las normas que rigen la actividad catastral en el país es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC. El IGAC fue establecido en 1957, como el primer catastro civil de América Latina. El IGAC administra el catastro de 972 de los 1098 municipios del país, que corresponde al 94.24% del territorio nacional. El catastro en Colombia es desconcentrado y descentralizado. Se dice desconcentrado porque existe una entidad de carácter nacional, el IGAC, que trabaja de manera desconcentrada a través de sus oficinas territoriales, con sede principal en Bogotá. Se dice descentralizado, porque existen cuatro agencias catastrales que administran el respectivo catastro de sus unidades territoriales⁷, de manera independiente al IGAC. Dentro de los objetivos misionales del IGAC se encuentra el desarrollar planes y políticas en materia de geografía, cartografía, catastro y agrología; y la producción, análisis y divulgación de información geográfica, catastral y ambiental georreferenciada, con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Inicialmente estaba adscrito al Ministerio de Hacienda, lo que evidencia el carácter fiscal que predominaba la actividad catastral. En 1999 fue trasladado al Departamento Nacional de estadística (DANE), como parte del proceso de centralización de la producción estadística.

Ministerio de Justicia. En cuestiones de administración de tierras y derechos de propiedad, el Ministerio de Interior y de Justicia supervisa la adjudicación y administración de las tierras

comunales de los grupos indígenas y afrocolombianos, y es responsable de la protección de los derechos territoriales, culturales y tradicionales de los pueblos indígenas.

Algunas instituciones tienen competencias a nivel de conservación, uso del suelo y ordenamiento territorial, tales como el Ministerio de Medio Ambiente, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda.

Estructura Institucional del SAT en Colombia antes del CO0157



⁷ Estas son Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia

C. ORIGEN Y DISEÑO

1. Origen e historia de la intervención CO0157

- 1.18 Con la aprobación y puesta en marcha de la Ley 160 de 1994 y la formulación de políticas de titulación del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, el gobierno nacional muestra un gran interés por adelantar acciones que permitieran afectar la alta concentración de la tierra y reducir los elevados niveles de informalidad en áreas rurales, buscando con ello apoyar el desarrollo del sector agropecuario y contar con información para la formulación de acciones y políticas tendentes a garantizar una salida al conflicto armado.
- 1.19 Para la correcta ejecución de dichas políticas, el gobierno impulsa la creación y desarrollo de instituciones, programas y proyectos para agilizar los procesos de formalización de la propiedad, ante las limitaciones institucionales y técnicas del INCORA. Debido a las restricciones fiscales que atravesaba el país a mediados de

los noventa, era necesario que los recursos para financiar estas actividades provinieran de fuentes de endeudamiento externo y la cooperación internacional. Así, con la aprobación del documento CONPES 2736 en octubre de 1994, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Hacienda, se autoriza a la Nación para contratar un crédito externo con la banca multilateral de hasta USD\$300 millones, con el fin de financiar el programa para la dinamización del mercado de tierras rurales y la formalización de la propiedad de los poseedores no propietarios, mediante un programa masivo de titulación urbana y rural.

- 1.20 Posteriormente, en 1995 con el Decreto 775 se crea el Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial de la Presidencia de la República, TITULAR. El objetivo del programa era racionalizar y coordinar las entidades que tenían que ver con la regularización de los derechos de propiedad, incluida la modernización del catastro y los sistemas de registro de propiedades, titular y formalizar los predios ocupados sin soporte legal, diseñar y establecer un nuevo sistema de titulación y registro, dinamizar el mercado predial y fomentar el acceso al crédito y a las posibilidades de inversión sostenible a largo plazo (Restrepo, 2003). Dicho dinamismo estaría dado principalmente por el diseño de una nueva metodología de titulación, basada en la inclusión del sector privado en los procesos de formalización y tercerización de los trabajos de campo del INCORA, con el fin de incrementar la eficiencia en los procesos.
- 1.21 En respuesta a las demandas del país, el 15 de septiembre de 1997 el Banco aprueba el contrato de préstamo 1027/OC-CO del proyecto “Programa Especial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial” (CO0157), como parte de una estrategia para resolver los problemas de la informalidad en la tenencia de la tierra y para la construcción de un catastro coherente con los procesos de registro público inmobiliario e identificación legal de la propiedad, asignando TITULAR como organismo ejecutor⁹. A través del programa, se pretendía adelantar una campaña de titulación en áreas urbanas y rurales que no estuvieran afectadas por el conflicto armado, fortalecer las actividades de levantamiento catastral y registro en las áreas intervenidas, y desarrollar un sistema de información para facilitar el monitoreo de recursos naturales. El costo estimado del proyecto sería de US\$104 millones, de los cuales US\$38.5 serían aportados por el Banco y US\$65.5 serían aporte local¹⁰.
- 1.22 Sin embargo, el préstamo se diseña y aprueba en medio de una coyuntura económica y política compleja. En los años previos a la aprobación del crédito y hasta finales de los noventa, el país registró bajas tasas de crecimiento, altos niveles de gasto, un abultado déficit fiscal y problemas presupuestarios que amenazaron su estabilidad macroeconómica. Esto limitó el flujo de recursos de

⁹ Con el apoyo del INCORA, el IGAC y la SNR.

¹⁰ La mayor parte de los recursos de contrapartida local serían aportados por el SNR, el cual quería adelantar en el marco del programa la modernización de sus sistemas de información y actividades de digitalización del acervo de expedientes que conservaban en formato análogo.

contrapartida hacia el proyecto durante los primeros años, y por tanto, su nivel de ejecución y el cumplimiento de las metas programáticas.

- 1.23 Lo anterior, sumado al cambio en la estrategia del nuevo gobierno para impulsar el desarrollo rural, llevó a que en 2000 el gobierno solicitara al Banco la reestructuración del proyecto. Así el contrato de reestructuración se firma el 16 de marzo de 2001, momento en el que el país priorizaba el logro de la paz y la sustitución de cultivos ilícitos a través del denominado *Plan Colombia*¹¹. Esta modificación implicó cambios de tipo operativo, tales como nombrar como nuevo organismo ejecutor al IGAC,¹² y de tipo programático, con la reducción del alcance del componente de titulación rural, la eliminación los componentes de titulación urbana y protección ambiental, y el mayor énfasis a las actividades de modernización del SAT¹³. Los recursos aportados por el Banco disminuyeron en US\$24 millones, mientras que los de contrapartida local lo hicieron en US\$56.7 millones¹⁴.
- 1.24 La ejecución del programa tomó 10 años, 6 más de lo programado en originalmente y cuatro más de lo presupuestado tras la reestructuración del proyecto, cerrando finalmente en septiembre de 2007.

2. Motivación, objetivos y relevancia de los proyectos

- 1.25 En correspondencia con las políticas del desarrollo rural vigentes al momento del diseño y aprobación del proyecto, la motivación antes de la reestructuración era la regularización de la propiedad. Según lo expuesto en el CONPES 2736 —por el que se solicita aprobación para solicitar financiamiento de la banca multilateral para el programa—, así como lo consignado en el contrato de préstamo, la regularización de la propiedad en las zonas rurales y urbanas permitiría incrementar el acceso al crédito, estimular la producción y las inversiones, dinamizar el mercado de tierras, apoyar la puesta en marcha de prácticas de producción apropiadas al disminuir la inseguridad y por estos canales, proveer protección al medio ambiente. Posteriormente, y dado el nuevo contexto económico y político del país, la motivación del proyecto se trasladan hacia la generación de información territorial, como condición para lograr el desarrollo

¹¹ El Plan Colombia

¹² TITULAR ejecutó recursos desde el 14 de marzo de 1998 hasta mayo de 2000, fecha en la que se suprimió el programa en virtud del Decreto 821 de mayo de 2000 y trasladó su ejecución al Ministerio de Desarrollo Económico (PPMRs 1998, 1999, 2000). Posteriormente, y dado que la mayor parte de los esfuerzos estarían en el componente de modernización del catastro, se asigna al IGAC como organismo ejecutor. El INCORA sería el subejecutor del componente de titulación rural.

¹³ Dichos componentes se cancelaron al considerar que considerar que la institución estatal a cargo de llevar a cabo las tareas de titulación urbana (INURBE), contaba con suficiente capacidad técnica y financiera para continuar con los procesos de titulación y posterior desarrollo de un programa de vivienda, mientras que el componente de protección ambiental, al considerar que el Ministerio de Medio Ambiente ya estaba adelantado políticas en este sentido (PPMR 1999).

¹⁴ Los recursos de contrapartida del proyecto reestructurado provendrían en su mayor parte de la SNR, entidad autosuficiente financieramente. El IGAC preverá recursos de contrapartida en la medida en que fueran necesarios. Los recursos asignados al componente de titulación correspondían a los que ya estaban comprometidos y eran administrados por el PNUD. En la reestructuración se le dio al IGAC capacidad de ejecución directa de recursos.

sostenible y poder llevar a cabo las actividades programadas dentro del Plan Colombia¹⁵.

a. Objetivos y actividades planeadas

- 1.26 El **objetivo explícito** principal del diseño original del CO0157 era apoyar la consolidación de un mercado de tierras que funcionara en forma ágil, transparente y abierta, tanto en áreas urbanas como rurales. Para ello, se propuso realizar avances en la formalización de la propiedad de predios urbanos y rurales, contribuir a garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra a través de la modernización del catastro y el registro, y proteger áreas ambientalmente sensibles. Mediante la ejecución del programa se esperaban alcanzar los siguientes beneficios: incrementar la seguridad jurídica sobre la tenencia, mejorar el acceso al crédito, estimular la producción y la inversión, y con ello, el crecimiento económico. Asimismo, con una mayor seguridad social y ambiental dada por la protección de las áreas vulnerables, se esperaba dar mayor protección al medio ambiente, y se impediría la titulación en áreas frágiles como parques naturales y territorios de comunidades étnicas.
- 1.27 Tras la reestructuración, los objetivos de dinamizar el mercado de tierras y garantizar la seguridad legal de la propiedad con el fortalecimiento del catastro y el registro se mantienen, se atenúa el alcance del objetivo de formalizar la propiedad en áreas rurales, y se elimina el objetivo de brindar protección ambiental (Cuadro 2).

Cuadro 2. Objetivos de los proyectos

Objetivo	
CO0157	“El Programa busca contribuir a la consolidación de un mercado de tierras en Colombia que funcione en forma ágil, transparente y abierta en áreas urbanas y rurales. Son objetivos específicos del Programa: i) realizar avances en la formalización de la propiedad sobre predios urbanos y rurales por medio de la titulación e inscripción en el registro; ii) contribuir a garantizar la seguridad legal de la propiedad a través de la modernización de los sistemas de registro y catastro; y iii) proteger áreas ambientalmente sensibles y los derechos comunitarios minorías étnicas de los posibles impactos de las actividades de titulación en áreas rurales”.
CO0157-1	“El objetivo de proyecto es apoyar la consolidación de un mercado de tierras en Colombia. El proyecto tiene los siguientes objetivos específicos: el contribuir a garantizar la seguridad legal de la propiedad a través de la modernización de los sistemas de catastro y registro, y con menor alcance, la titulación de predios rurales”.

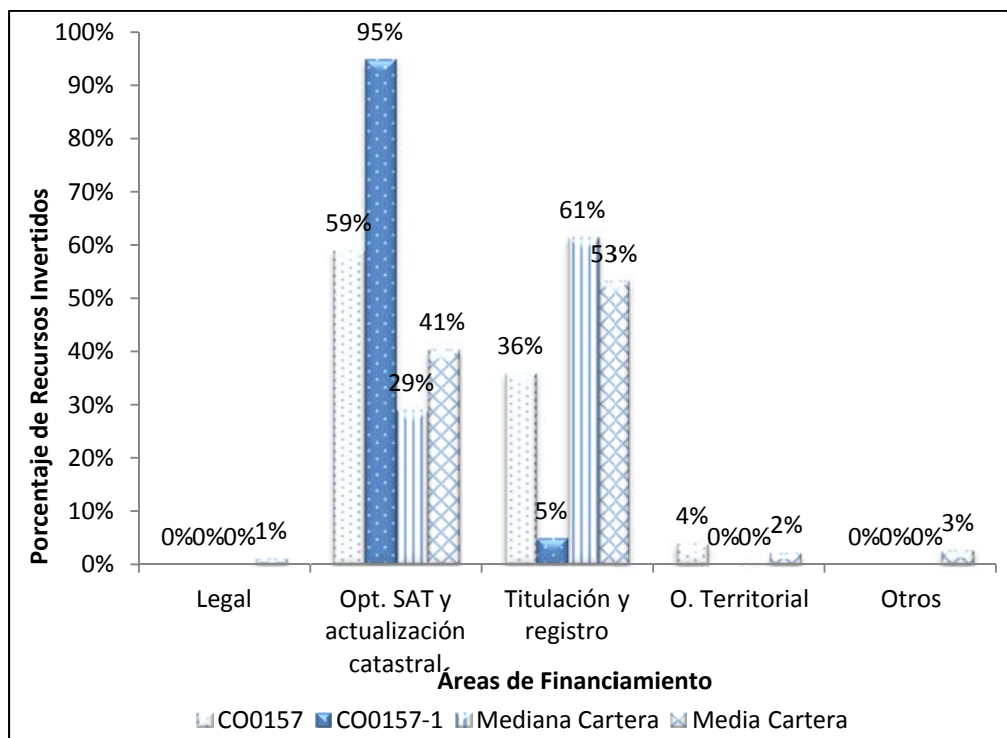
Objetivos tomados del Documento de Préstamo y el contrato de reformulación del CO0157.

- 1.28 En cuanto a los **objetivos revelados**, estos es, el esfuerzo relativo hecho por los proyectos en cada una de las actividades relacionadas con el SAT, y que pueden determinarse a través de la asignación planeada de recursos hacia las diferentes *áreas de financiamiento* consideradas —(ver párrafo 3.13, anexo 3)— se observa que el cambio de énfasis de las actividades de regularización de la propiedad urbana y rural hacia la modernización del SAT no solo representa un cambio en la motivación y diseño del programa, sino que afecta la asignación relativa de

¹⁵ Ver contrato modificatorio del proyecto CO0157.

recursos a cada actividad (Ver Gráfico 1).¹⁶ Así, mientras que la inversión en actividades de regularización (y específicamente, en titulación de predios urbanos y rurales) absorbe la mayor parte de los recursos del CO0157, el proyecto reestructurado CO0157-1 hace un mayor esfuerzo en actividades para mejorar la operatividad del SAT, y en el área de Regularización, invierte mucho más en las actividades de campo destinadas a generar información catastral (densificación de la red geodésica, levantamiento y actualización catastral), que en actividades de titulación.

Gráfico 1. Objetivos revelados del proyecto, antes y después de la reestructuración



- 1.29 Para conseguir sus objetivos explícitos, el CO0157 incluyó cuatro componentes: (1) titulación de predios baldíos en áreas rurales; (2) titulación de predios en áreas urbanas; (3) modernización del registro y el catastro y (4) protección ambiental. La ejecución del Componente 1 incluía dar apoyo técnico y operativo al programa TITULAR, para desarrollar una nueva metodología de titulación y adjudicación de terrenos baldíos que permitiría la producción masiva de títulos, dadas las limitaciones del personal del INCORA para adelantar eficientemente la labor (IDBDOCS # 37187781).
- 1.30 Tras la reformulación del proyecto se eliminan los componentes de titulación urbana y protección ambiental, y se reducen las metas propuestas en términos de títulos entregados y municipios abordados por el componente de titulación rural.

¹⁶ El análisis de *objetivos revelados* solo se realiza en el caso de los proyectos que se dedicaron en forma exclusiva a proyectos de tierras, dada la dificultad para discriminar la inversión por áreas de financiamiento hechas por los programas sectoriales y de desarrollo sostenible (ver Anexo 2).

A diferencia del CO0157, este nuevo diseño ya no excluye las zonas de conflicto como beneficiarias potenciales del programa y por el contrato, contemplaba la ejecución de actividades de titulación, y levantamiento de información catastral en municipios del Plan Colombia.

- 1.31 A su vez, las actividades contempladas por el programa tras la reestructuración (CO0157-1) estuvieron mayoritariamente dentro de las áreas de Regularización y Operatividad del SAT (Cuadro 3). Es importante notar que en el diseño del proyecto tras la reestructuración, las actividades programadas no se enmarcan dentro de componentes, sino que se plantea una serie de metas específicas que se esperaban conseguir durante la ejecución del proyecto (ver contrato modificatorio pág. 16). Dentro de estas metas se encontraba realizar levantamiento y actualización del catastro en municipios del Plan Colombia, densificación la red geodésica nacional, digitalización de información catastral de predios localizados en áreas rurales y urbanas, modernización del registro y el catastro a nivel técnico, tecnológico y operativo, e implementar el nodo IGAC dentro de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales,¹⁷ Asimismo, se esperaba expedir títulos de terrenos baldíos de la nación en 25 municipios del país, meta considerablemente más baja que la contemplada en el diseño CO0157 (200 municipios).
- 1.32 Uno de los cambios más importantes hechos al programa tras la reestructuración fue la inclusión de la implementación de la interrelación del catastro y el registro como una de las metas más importantes del proyecto. Bajo este nuevo diseño, se quiso soportar los procesos jurídicos, tecnológicos y de procedimientos para permitir la conexión de los datos catastrales del IGAC y las registrales del SNR. Por último, es importante notar que en no se contemplaron actividades relacionadas con el Marco Jurídico de la propiedad, a pesar de las limitaciones que la imposibilidad de titular masivamente o por oficio representaría para la ejecución del componente de regularización. Esto se debe a que originalmente, el proyecto buscaba facilitar la implementación de la recientemente aprobada Ley 160 de 1994 en lo relativo a la titulación de terrenos baldíos, diseñando nuevas metodologías para lograr aumentar la eficiencia de los procesos y lograr la producción masiva de títulos. Tras la reestructuración, las metas del proyecto en términos de regularización eran modestas, la iniciativa pierde el carácter de masivo, y solo se considera como un piloto que serviría para recoger lecciones para futuras intervenciones.

¹⁷

Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales:

Cuadro 3
Áreas de trabajo abordadas por el proyecto, antes y después de la restructuración

	CO0157	CO0157-1
Marco jurídico	No	No
Org. Institucional del SAT	No	Sí
Operatividad del SAT	Sí	Sí
Regularización	Sí	Sí
Marco fiscal de tierras	No	No
Ordenamiento Territorial	Sí	No

b. Relevancia del proyecto

- 1.33 Como se verá, tanto los objetivos perseguidos como las actividades planeadas por el programa eran relevantes y necesarios para el país. Esto se debe a que las actividades programadas en el marco del proyecto buscaban atacar las causas de los problemas de informalidad en la tenencia y de las limitaciones técnicas y operativas del IGAC y la SNR. Así mismo, su diseño supo responder y adaptarse a las necesidades y demandas del país, tanto al momento de la aprobación del proyecto como ante el cambio de contexto político, económico y estratégico que llevó a su restructuración.
- 1.34 Inicialmente, el proyecto buscaba dinamizar el mercado de tierras a través de la formalización de la propiedad de áreas urbanas y rurales, con lo que se atacaría de forma directa el problema de informalidad en la tenencia de la tierra, especialmente agravado en las zonas rurales. Para ello, y ante las limitaciones técnicas y financieras del INCORA, el programa apoya el desarrollo de una nueva metodología para adjudicar y titular terrenos baldíos que incluye la contratación de firmas privadas para ejecutar las actividades de campo. Esta estrategia buscaba incrementar la eficiencia del INCORA y mediante la tercerización de actividades, permitir que la institución fortaleciera su capacidad técnica, estandarizara procesos, y redujera los costos de la adjudicación cobrados a los beneficiarios. Esta estrategia quiso mantenerse tras la restructuración, pero factores exógenos impidieron que fuera efectivamente ejecutada (ver párrafo 3.26).
- 1.35 Por otro lado, tanto los recursos destinados a la modernización del catastro y el registro, así como el conjunto de actividades contempladas para tal fin antes y después de la restructuración, permitirían superar las restricciones de tipo técnico, tecnológico y financiero que afectaban los niveles de eficiencia de ambas entidades. En particular, el diseño del CO0157-1 permitiría al IGAC completar el proceso de modernización que había iniciado en la década de los noventa con aportes del gobierno suizo¹⁸ y que por falta de recursos, no había podido culminar. A través del proyecto, el apoyo al proceso de modernización implicaría inversiones en equipo para el levantamiento catastral, actualización de sus sistemas de información e integración con la Infraestructura Colombiana de Datos

¹⁸

Ver Ramos, 2003

- Espaciales, digitalización de información catastral, densificación de la red geodésica y tercerización de las actividades de levantamiento y actualización del catastro, lo que aportaría capacidad operativa a la entidad y le permitiría, eventualmente, establecer estándares para la ejecución y control de calidad de los procesos. Del mismo modo, se apoyaría la modernización de la SNR, en lo relacionado con la transcripción de folios a medio magnético y el desarrollo de su sistema de información interno.
- 1.36 Uno de los aportes más importantes del proyecto para el fortalecimiento del SAT del país fue el apoyo la interrelación catastro-registro, incluido en el diseño del proyecto tras la reestructuración. A través de actividades de apoyo jurídico y técnico, el proyecto facilitaría la implementación del Decreto 1711 de 1984, por el que se establece la obligatoriedad en el intercambio de información catastral y del registro y que por limitaciones normativas, financieras y técnicas del IGAC y del SNR, no había podido llevarse a la práctica. Gracias al proyecto, sería posible ejecutar acciones jurídicas y desarrollar una herramienta informática para conectar las bases de datos de estas dos instituciones, con lo que se mantendría actualizada la información física y jurídica de la propiedad, se haría más eficiente y sostenibles los procesos de adjudicación y se aumentaría la seguridad sobre la tenencia de la tierra.
- 1.37 El diseño del proyecto también fue relevante en cuanto supo responder a las demandas del país y al cambio de contexto político, económico y estratégico que motivó su reestructuración. Como se mencionó anteriormente, al momento de la aprobación del proyecto la política de tierras y desarrollo rural se basaba en el diseño de mecanismos para el cumplimiento de la Ley 160 de 1994, tal y como se afirma en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1994-1998. Esto incluía apoyar labores de titulación rural y urbana—para lo que se crea la iniciativa TITULAR—y fortalecer los sistemas de registro y catastro con el fin de facilitar la ejecución de dichas actividades, en correspondencia con los objetivos que durante la etapa de diseño y aprobación fueron propuestos en el marco del CO0157.
- 1.38 Asimismo, y pese a las dificultades presupuestales que afectaron los primeros años de ejecución, con la reformulación del proyecto el Banco supo adaptarse a las nuevas demandas del país en materia de política de tierras y generación de información, tanto para la planificación del desarrollo como para el logro de la paz y la erradicación de cultivos ilícitos¹⁹. A partir de 1998 se da un cambio en la política de desarrollo rural, que ya no consideraba estratégico los esquemas de redistribución y formalización como estrategia para enfrentar los problemas del sector agrario, y que reflejaba la preocupación de las autoridades por los pobres resultados conseguidos tras décadas de esfuerzos en la reforma agraria (Gruszczynski y Jaramillo, 2002). En contraste, y dada la difícil situación de conflicto que atravesaba el país, se consideraba necesario generar información territorial para fines de planeación y para la ejecución del Plan Colombia. Ante estas necesidades, la nueva estructura del proyecto dio mayor énfasis al fortalecimiento del catastro y el registro y a la generación de información catastral

¹⁹

Ver contrato de modificación del CO0157

en municipios del Plan Colombia, lo que además, visto desde el punto de vista de la secuenciación lógica de actividades, es deseable para garantizar la sostenibilidad de los resultados de futuras campañas de regularización.

- 1.39 Sin embargo, el diseño del proyecto tuvo algunas fallas que afectaron negativamente las labores de supervisión y control de actividades, así como la consecución de metas y resultados. Estas fallas se presentan con mayor detalle en el capítulo 4.

3. Diseño, ejecución y consecución de los proyectos

- 1.40 El proyecto concentró sus actividades en las áreas de Regularización (en lo relacionado con el levantamiento de información catastral y mucho menos en términos de titulación y registro), y Operatividad del SAT, no se adelantaron acciones en el área de Marco Jurídico, y solo antes de la reformulación se incluyeron actividades en el área de Ordenamiento Territorial. A continuación se describen las actividades incluidas en el proyecto, su estrategia de implementación, algunos aspectos relevantes sobre su ejecución y los productos conseguidos clasificados por áreas de trabajo.

4. Organización Institucional del SAT

- 1.41 Esta área de trabajo se abordó después de la reformulación del proyecto, con el apoyo a las labores jurídicas y normativas necesarias para facilitar la coordinación del IGAC y el SNR y dar así cumplimiento al Decreto 1711 de 1984, por el que se establece la obligatoriedad de la interrelación de la información física y jurídica de la propiedad.
- 1.42 Así, en septiembre de 2003 y con recursos del CO0157-1, se da inicio al proyecto “Análisis y Diseño del Marco Legal, Institucional y Técnico para la Interrelación Catastro-Registro y su implementación” con el fin de identificar la problemática y proponer una solución integral para realizar la homologación de la información y la correcta conexión de la información de ambas entidades²⁰. La ejecución de este proyecto se realizó en tres fases (ver párrafo 3.23). La primera de ellas, ejecutada entre 2003-2005, se centró en el análisis del marco legal e institucional para la interrelación del catastro y registro y su implementación, pues pese a la claridad en la intención legal del Decreto 1711, eran muchos los vacíos normativos para su aplicación. Como resultado de este estudio, se recomendó establecer la obligatoriedad del “Certificado Plano Predial Catastral”²¹ para la realización de

²⁰ Información obtenida de la SNR y el IGAC, de sus reportes de avance final en la ejecución del componente de interrelación.

²¹ El Certificado Plano Predial Catastral es el documento por el cual la autoridad catastral competente certifica que un predio o una mejora en suelo ajeno se encuentra 1. debidamente incorporado en el inventario catastral y georreferenciado presenta su descripción gráfica. Se utilizará para identificar el predio por su cabida y linderos en las escrituras públicas y demás transacciones inmobiliarias que requieran tal identificación. Fuente: Informe de Avance del Proyecto “Interrelación catastro-registro” elaborado por el IGAC para esta evaluación..

cualquier tipo de transacción inmobiliaria que implicara descripción de predios y cambio de dominio.²²

5. Operatividad del SAT

- 1.43 Varias de las metas propuestas por el proyecto reestructurado se concentraron en esta área de trabajo. Gracias a los fondos aportados por el proyecto, se modernizaron las oficinas de las 64 seccionales de IGAC y la sede central, y más de 120 oficinas de la SNR, se adquirió equipo para facilitar las labores de actualización y formación catastral, y se digitalizaron alrededor de 800 mil cartas catastrales urbanas y rurales.
- 1.44 En cuanto al trabajo en sistemas de información, se hicieron dos grandes avances. Por un lado, se consiguió implementar el Nodo IGAC de la Infraestructura Colombiano de Datos Espaciales, que incluye información georreferenciada de todas las entidades públicas y privadas que generen este tipo de información en el país. Para la realización de este proyecto, se desarrolló el Sistema de Administración de Metadatos Geográficos (SWAMI) En el año 2003. Posteriormente, se diseñó e implementó el Sistema de Servicios de Información Geográfica en Línea, que incluyó el diseño del portal “Mapas de Colombia”, se dio acceso al catálogo de productos y servicios ofrecidos por el IGAC, y se implementó el Directorio Nacional de Datos Espaciales. Su diseño y puesta en marcha culminó en 2006.
- 1.45 Por otro lado, se desarrolló el proyecto de interrelación catastro-registro. Al diagnóstico y definición de la solución óptima (Fase I, ver párrafo 3.20), siguió la segunda fase del proyecto de interrelación —ejecutada entre 2005 y marzo de 2007— que consistió en el desarrollo de la herramienta tecnológica para la interrelación inicial de los datos del catastro y registro, denominada ICARE (Interrelación Catastro-Registro). y al cierre del proyecto se logró interconectar parcialmente²³ cinco ciudades piloto (Cartagena, Sincelejo, Manizales, La Mesa, Neiva; Cuadro 4) con el objetivo de validar la metodología y los sistemas desarrollados²⁴, y se sentaron las bases para el desarrollo del sistema de interrelación permanente, IPER. Durante la tercera fase, ejecutada a partir de 2007 y aun en desarrollo— se implementaría el proyecto a nivel nacional—tanto la interconexión inicial (ICARE) como la permanente (IPER)—, con base en lo desarrollado en la fase 2. Las principales limitaciones en la ejecución de esta actividad estuvieron relacionadas con la complejidad de compatibilizar la información del IGAC (código predial) y el SNR (número de folio), dado que simultáneamente a la ejecución de esta actividad, ambas instituciones estaban adelantando cambios en sus sistemas internos de información, lo que disminuía la velocidad en la implementación del sistema de información compartido, así como

²² Fuente: Informes de Avance del Proyecto de “Interrelación Catastro y Registro” elaborados por la SNR y el IGAC para esta evaluación.

²³ Al cierre del proyecto, el nivel de interrelación promedio de los municipios fue de 72% de los predios. El 28 por ciento debió ser objeto de verificación. Fuente: Informe de Gestión IGAC 2007.

²⁴ La meta establecida por el CO0157-1 eran 46 municipios. Según el Informe de Avance del Proyecto de Interrelación elaborado por la SNR, se logró cumplir dicha meta hacia marzo de 2008.

a la desactualización permanente de las bases de datos asociada a las nuevas transacciones que involucraban cambio de propiedad.

Cuadro 4. Avances en la interrelación inicial (ICARE) al cierre del proyecto

	Cartagena	Sincelejo	Manizales	La Mesa	Neiva	Promedio
Número Predios de Catastro	210.471	64.541	104.309	14.947	111.08	101.07
Número Folios de Registro	181.577	60.668	133.531	19.934	116.513	102.445
<i>Emparejamiento Predios-Folios</i>						
Interrelacionados Totales	93.239	33.661	91.042	14.168	87.996	64.021
% Interrelacionados Catastro	44%	52%	87%	95%	79%	71.50%
% Interrelacionados Registro	51%	55%	68%	71%	76%	64.30%
Interrelacionados Aprobados	49.901	27.205	72.899	11.65	71.466	46.624
% Aprobados	53.50%	80.80%	80.10%	82.20%	81.20%	72.80%
Interrelacionados con inconsistencias	43.338	6.456	18.143	2.518	16.53	17.397
% A revisar	46.50%	19.20%	19.90%	17.80%	18.80%	24.40%

Fuente: Informe de Gestión IGAC 2007.

1.46 Gracias a estas actividades se lograron los objetivos de modernización tecnológica de la gestión del registro y el catastro. El nuevo equipamiento técnico y tecnológico permitió elevar los niveles de eficiencia de ambas instituciones, y en el caso del IGAC, ponerse a la vanguardia de las instituciones catastrales en América Latina.²⁵ Por su parte, debido a los avances logrados por el proyecto “Interrelación del Registro y el Catastro” y aun cuando no se alcanzaron las metas en términos de municipios interrelacionados, el gobierno adoptó el proyecto de interrelación como una de las políticas prioritarias del periodo 2006-2010 en lo relacionado con la generación y uso de información para la planificación estratégica, esperando culminar el proceso de interrelación de todos los municipios del país para el año 2019.

1.47 En la mayor parte de actividades del proyecto que abordaron el área de operatividad del SAT se cumplieron e incluso sobrepasaron las metas propuestas (salvo en la digitalización de las cartas catastrales rurales y número de municipios interrelacionados). Pese a ello, hubo retrasos en la ejecución de las actividades, principalmente originadas en las demoras en la adquisición de bienes y servicios y a la ineficiencia del administrador fiduciario para agilizar los procesos de contratación. Esto llevó al IGAC a solicitar dos prórrogas para el último desembolso del proyecto en los años 2005 y 2006.

6. Regularización

1.48 Al momento de la aprobación del proyecto, esta era el área de trabajo más ambiciosa del proyecto. Inicialmente, se buscaba titular predios ubicados en 200 municipios rurales y 150 municipios urbanos para lo cual se desarrollaría una nueva metodología de campo para la producción de títulos en forma masiva. Sin

²⁵

Ver “Informe al Congreso”, IGAC 2007.

embargo, con la restructuración del crédito en 2001, el alcance de estas actividades se redujo y solo se mantuvo el componente de titulación rural, con una meta considerablemente menor en relación a la propuesta original.

- 1.49 Pese a esta reducción las metas de titulación no fueron conseguidas, y tampoco existe garantía de que los títulos entregados se hayan llevado efectivamente ante el registro público; de hecho, la escasez de información acerca de la ejecución de este componente en los documentos del Banco, así como la falta de un inventario completo de terrenos baldíos de la nación y actividades ejecutadas por el INCORA e INCODER, dificultaron la evaluación de los resultados esta actividad.²⁶ Según el informe de avance semestral del primer semestre de 1999, para dicho año se habían logrado expedir 3,345 títulos en 10 municipios (IDBDOCS #37139557)²⁷ y la unidad coordinadora del programa de entonces (TITULAR), ejecutó recursos hasta mayo de 2000. Luego de la restructuración, esta actividad solo fue ejecutada durante 2001 y 2002, años en los que se logró expedir 4235 resoluciones de adjudicación en 17 municipios (Cuadros 5a y 5b). La ejecución de este componente se detuvo en 2003, debido a que el INCORA—unidad subejecutora de la actividad de titulación rural— entró en liquidación, y fue posteriormente remplazada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)²⁸, y a que esta última entidad que mostró poco interés por continuar con la ejecución del programa (IDBDOCS #11083191).

²⁶ Como lo reconoce el INCODER: “...cuando las entidades de control del Estado requieren información de la ejecución de los programas misionales realizados por el INCODER, la entidad no puede responder de manera ágil y oportuna con información confiable, pues los datos de cada programa o proyecto está en el computador de la persona encargada del tema y no siempre se encuentra en el formato que se requiere y con la discriminación y detalles solicitados. La situación empeora cuando se requiere el estado de avance de un proceso, en qué dependencia se encuentra o quién es la persona encargada y el tiempo que lleva o le falta para su finalización” (INCODER 2011).

²⁷ Estos títulos no fueron reportados en el PCR del proyecto.

²⁸ Decreto 1300 de 2003.

Cuadro 5a. Resoluciones de adjudicación expedidas antes de la reformulación del proyecto

Regional	Municipio	Familia Beneficiadas con Titulos
Córdoba	San Bernardo del Viento	756
Magdalena	El Banco	369
Cesar	Valledupar	300
La Guajira	Urrumita	170
Antioquia	San Francisco	360
Santander	La Belleza	380
Boyacá	Paipa	160
Meta	Puerto López	290
Valle del Cauca	Sevilla	230
Nariño-Putumayo	El Tambo	340
Total		3355

Fuente: Informe Semestral de Avance primer semestre de 1999.

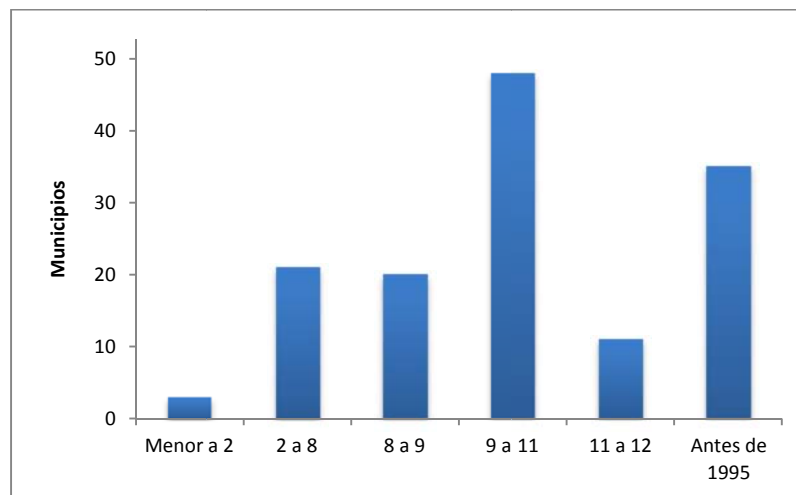
Cuadro 5b. Resoluciones de adjudicación expedidas después de la reformulación del proyecto

Año	Municipios	Procedimientos Titulación Contratados	Resultados		
			Proyecto Res. Adjudicación	Proyecto Res. Negación	Total Ejecutados
2001	Nariño: San Lorenzo, Taminango y San Pedro de Cartago	1,192	668		668
	Bolívar: Simití	1,034	702	225	927
	Antioquia: Andes y Concordia	611	588	21	609
	Cesar: Valledupar, Codazzi y La Paz	288	89	36	125
2002	Huila: Natagá, La Argentina y La Plata	172	71	124	195
	Cauca: Bolívar	1,642	1,407	235	1,642
	Córdoba: Puerto Libertador y Montelíbano	281	203	76	279
	Guajira: San Juan del Cesar	464	391	83	474
	Casanare: Paz de Ariporo	166	116	56	172
Total		5,850	4,235	856	5,091

Fuente: Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, enero de 2008

- 1.50 Dado lo anterior, tras la reformulación las labores en esta área de regularización se centraron en levantar y actualizar el catastro en municipios del Plan Colombia. Con el proyecto, se logró actualizar el catastro de 127 municipios en el área urbana, se levantó el catastro en el área rural de 7 municipios y se hizo trabajo de conservación del catastro urbano en 12 municipios. La mayoría de estas actividades se llevaron a cabo durante el año 2006²⁹. Además, se densificó la red geodésica nacional (Sistema MAGNA-SIRGAS), con la instalación de 200 puntos de control en los municipios de Plan Colombia y en varios de los municipios más pobres del país, y la instalación de 31 estaciones permanentes. Asimismo, los municipios actualizados tenían grandes rezagos de actualización. En 48 de los 145 municipios, el rezago en la actualización era de 9 a 11 años, mientras que en 35 de ellos, dicho rezago superaba los 12 años (Gráfico 2). La mayor parte del trabajo catastral se realizó en áreas urbanas, y se avanzó muy poco en la actualización de la carta catastral del área rural.

Gráfico 2. Tiempo transcurrido desde la última actualización catastral municipios intervenidos



Fuente: Cálculos OVE con base en información IGAC

- 1.51 Tanto las actividades de titulación como las de actualización de la carta catastral se tercerizaron, lo que le permitió a las agencias ejecutoras y en especial al IGAC —al actuar como supervisor de las empresas contratadas— fortalecer su capacidad técnica, capacitar al personal de la institución, y generar manuales para la estandarización de los procedimientos y el control de calidad del trabajo de campo. Por su parte, los problemas que enfrentaron la ejecución de las actividades de actualización actividades se debieron a la demora en la ejecución de los contratos de levantamiento catastral, ya que en muchos casos, la complejidad geográfica del territorio y los problemas de orden público, impedían que las empresas entregaran a tiempo sus productos.

²⁹

Las actividades se ejecutaron en 2006; la actualización entró en la vigencia 2007.

7. Ordenamiento Territorial

- 1.52 Esta área se abordó en el diseño original del proyecto, a través del componente de “Protección Ambiental”. Con este componente se buscaba desarrollar planes para proteger las áreas ambientales sensibles, así como los derechos de tenencia colectiva de las comunidades indígenas y afrocolombianas en áreas de reserva natural. Sin embargo, tras la reestructuración del proyecto este componente fue cancelado, al considerarse que con la reducción del alcance de las actividades de regularización, ejecutar este componente ya no sería necesario, y porque el Ministerio de Medio Ambiente ya estaba ejecutando acciones en ese sentido.
- 1.53 El resumen de actividades ejecutadas por el proyecto y los productos alcanzados se presenta en el cuadro 6.

Cuadro 6. Productos conseguidos con la ejecución del proyecto CO0157

Componente	Meta	Alcanzado
1. Titulación de Terrenos Baldíos	8,946 títulos 25 municipios	5,091 títulos (4,235 adjudicaciones, 856 negadas). 18 municipios
2. Modernización del Registro y Catastro		
2.1 interrelación del Catastro y Registro	46 conexiones electrónicas	
2.2 Adquisición y modernización de equipos, software, comunicaciones, instalaciones físicas y eléctricas y equipos GPS Cinemático y terrestres		
2.2.1 Dotar oficinas del catastro nacional con tecnología de manejo informático y de comunicaciones	35 modernizaciones oficinas IGAC	71 oficinas IGAC
2.2.2 Adecuación instalaciones físicas y eléctricas	Modernización redes lógicas y eléctricas de oficinas IGAC	Adecuación en 64 oficinas del IGAC
2.2.3 Adquirir para el avión del IGAC un GPS cinemático para fotocontrol	1 GPS cinemático	1 GPS cinemático
2.2.4 Adquirir 25 GPS terrestres para georreferenciación catatral	25 GPS terrestres	22 GPS terrestres
2.3 Densificación red geodésica	200 puntos geodésicos	284 puntos geodésicos
2.4 Actualización de la Carta Catastral	33,000 predios (formación catastral) 5 municipios (formación catastral) Sin definir número de predios (actualización catastral) 50 municipios (actualización catastral) Sin definir número de predios (conservación catastral)	11,815 predios (formación catastral) 7 municipios (formación catastral) 265,680 predios (actualización catastral) 127 municipios (actualización catastral) 20,176 predios (conservación catastral)

Componente	Meta	Alcanzado
	0 municipios (conservación catastral)	13 municipios (conservación catastral) (No fue posible Chocó)
2.5 Digitalización Urbana y Rural	1,200,000 predios urbanos 914,000 predios rurales	1,661,695 predios urbanos 365,370 predios rurales
2.6 Cartografía de Apoyo	Levantamientos cartográficos	2 municipios, 525,000 hectáreas
2.7 Implantación del Nodo IGAC	1 nodo IGAC	1 nodo IGAC Portal Mapas de Colombia, catálogo de productos y servicios IGAC, desarrollo de aplicaciones geográficas en línea, Directorio Nacional de Datos Espaciales “Geo-portal de Colombia”, inventario de productos catastrales, metadatos para Sistema Web de Administración de Metadatos IGAC (SWAMI)
2.8 Automatización oficinas de Superintendencia de Notariado y Registro	117 oficinas (automatización)	89 oficinas (automatización)
2.9 Actividades Adicionales		Mobiliario para equipos tecnológicos, escáner fotogramétrico de alta precisión, Procesadora de Película aerofotográfica, implementación del Sistema de Seguridad Informática, planta eléctrica, 32 estaciones permanentes, equipos para control geodésico y captura datos cartográficos para densificación Red Magna IGAC, modernización física oficina central de catastro, Análisis, diseño e implementación personalizada para la puesta en funcionamiento en el IGAC, de los módulos administrativos y financieros del Sistema de Información Hacendario, adecuación de la Dirección Territorial Bolívar, adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de un Sistema de Trámites y Contratación en Línea.

D. FALLAS Y ACIERTOS EN EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS

1.54 Esta sección se basa en la identificación de fallas de los proyectos hecha a partir de la clasificación de aspectos de los mismos discutida en la sección IV.A del reporte principal. La matriz resultante en el caso de Perú se presenta en el Cuadro CO.7.

Cuadro CO.7. Fallas identificadas en el diseño y ejecución del proyecto				
DONDE SURGE LA FALLA?			CUANDO SURGE LA FALLA?	
			DISEÑO	EJECUCION
Area	Aspecto	Aspecto específico		
Solucion propuesta o implementada	Metodologia propuesta	Poca relacion con problema a resolver y sus causas		
		Compleitud (toda la cadena de produccion, diagnósticos de campo)		
		Estrategia de implementacion (secuencia, organizacion agencias)		
		Tecnologia usada (e.g. sistemas informaticos, tecnicas de campo, contratos)	1	
	Suficiencia de recursos	Humanos		
		Financieros y materiales		
		Temporales		1
		Otros?		
Implementación	Riesgos	Políticos (voluntad, coordinación inst)		1
		Institucionales (capacidad inst)		
		Sociales y Economicos		1
		Legales (inc. incump. Contratos)		1
		Otros?		
M&E	Administracion fiduciaria			1
	Seguimiento		1	1
	Evaluacion		1	

1. Fallas del diseño del proyecto

4.1 En esta sección se discuten las fallas que se presentaron en la etapa de diseño del proyecto CO0157 y que pudieron afectar su ejecución, siguiendo la clasificación presentada en el capítulo 3.

- **Estrategia de implementación.** La estrategia de implementación presentó fallas en la previsión del tiempo que tomaría completar las actividades propuestas, lo que generó retrasos en la ejecución del proyecto y en algunos casos, dificultó el cumplimiento de metas. Específicamente, el proceso de adquisición de los bienes y servicios necesarios para la modernización tecnológica del catastro y el registro tomó mucho más tiempo del contemplado en el diseño del proyecto tras la reestructuración. Las demoras se originaron en la lentitud de los procesos de adquisición de bienes y equipo, retrasando el calendario de implementación del resto de actividades del proyecto. Así mismo, la actividad de interrelación no pudo completarse en el tiempo planeado debido a los retrasos en el diseño de los sistemas de información de cada una de las entidades involucradas. Estas razones, junto con los problemas en la administración de los recursos financieros, llevaron a que el proyecto tardara en completarse 4 años más del tiempo previsto en el documento de reestructuración.

1.55 Otra falla en la estrategia de implementación se presentó en el esquema diseñado para adelantar la actualización catastral. Los criterios para elegir los municipios beneficiarios priorizaban aquellos que serían intervenidos por el Plan Colombia, así como los municipios más pobres del país³⁰ sin tener en cuenta aspectos como la cercanía geográfica, lo que generó una alta dispersión del trabajo de campo (Gráfico 3). Esto dificultó las labores de levantamiento, atrasó el cumplimiento de metas y elevó los costos del proceso.

³⁰

En Colombia los municipios están divididos en 6 categorías de acuerdo al tamaño de su población y el ingreso medio de sus habitantes (Ley 617 de 2000, art 6) . Los planes de trabajo de la actualización catastral priorizaron municipios de las categorías 4, 5, 6, siendo estos los más pobres y con menor número de habitantes en el país.

Gráfico 3. Municipios actualizados bajo el proyecto



Fuente: Datos suministrados por la agencia ejecutora, IGAC.

- **Tecnología utilizada.** La propuesta tecnológica tuvo fallas relacionadas con la estrategia de campo de las actividades de regularización. Dadas las restricciones del marco legal para hacer titulación por barrido, la propuesta original del préstamo se propuso diseñar una metodología con la que se lograría aumentar la demanda por títulos con campañas de difusión en los municipios beneficiarios, reducir los tiempos de los trámites administrativos, descentralizar las labores a través de tercerización de las labores con la empresa privada y con ello, lograr que la producción de títulos fuera masiva. Sin embargo, los costos del trámite ante el registro debían ser asumidos por los beneficiarios, lo que pudo haber desestimulado la demanda por titulación y haber ocasionado que muchos de los títulos registrados, no estén efectivamente inscritos ante registro (IDBDOCS #37187781). Asimismo, la difusión de información acerca del programa y sus beneficios potenciales fue insuficiente, lo que sumado a los altos costos del registro pudo haber impedido el cumplimiento de las metas.³¹
- **Suficiencia de recursos.** La tercerización de las actividades de campo, así como la modernización tecnológica mediante la compra de nuevos equipos, supuso un desafío para el personal técnico de la institución. De acuerdo a la información consignada en el Informe de Terminación del Proyecto (PCR), pese a que el IGAC contaba con recurso humano con conocimiento en el levantamiento y formación del catastro, no tenía suficiente personal capacitado en el uso del nuevo equipo adquirido mediante el proyecto, que pudiera acompañar y asesorar los

³¹

De acuerdo a la información suministrada por la Unidad Coordinadora del Proyecto.

procesos de adquisiciones, y verificar que los equipos y paquetes informáticos cumplieran con los requerimientos técnicos o en efecto fueran útiles para desempeñar las labores para los cuales fueron adquiridos. La falta de este tipo de personal, especialmente durante los primeros años de la ejecución, generó retrasos y demoras en los procesos licitatorios. Conforme avanzó la ejecución del programa, el IGAC implementó actividades de capacitación del personal, con lo que se minimizó el impacto de la insuficiencia de recursos.

- **Seguimiento.** Uno de los aspectos más problemáticos en la ejecución del proyecto fue las fallas en el diseño de las estrategias de supervisión y control. Pese a que el préstamo incluyó una cláusula que obligaba a la agencia ejecutora a implementar un sistema de monitoreo de los impactos del programa y presentar al Banco informes regulares sobre dichos impactos,³² la dificultad para asignar recursos presupuestales antes de la reestructuración, y el posterior recorte de los alcances del programa y de recursos, llevaron a que el diseño de este sistema nunca se realizara, y posteriormente, a que el país y el Banco acordaran no darle cumplimiento a dicha cláusula, al considerar que “el sistema de monitoreo previsto no genera un valor agregado importante al Programa” (PPMR 03-I).

1.57 Esta evaluación también reveló fallas en el seguimiento de avances y productos, especialmente en relación a las actividades de titulación. El número total de títulos entregados y registrados fue solicitado tanto a la Administración, como a la Unidad Ejecutora (INCODER) y a la Unidad Coordinadora (IGAC), y en ningún caso se obtuvo la información requerida. La reconstrucción del número total de títulos entregados se obtuvo a través del Informe Semestral de 1999-I elaborado por TITULAR (Unidad Coordinadora del proyecto antes de la reestructuración) —recuperado del archivo electrónico del Banco—, y los datos de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República (2007) y el PCR, pero no fue posible determinar quiénes fueron los beneficiarios de estos títulos y si éstos fueron efectivamente llevados al registro. A esta incertidumbre se suma las dificultades reportadas por el IGAC para monitorear las actividades de regularización una vez estas fueron asumidas (y posteriormente suspendidas) por el INCODER tras la liquidación del INCORA.

- **Evaluación.** Finalmente, otra falla ocurrida en la fase de diseño es la ausencia de mecanismos apropiados para cuantificar los resultados del proyecto. Como se mencionó, tras la reestructuración del proyecto se acordó no hacer efectiva la cláusula para desarrollar el sistema de monitoreo de impactos, y parece no haberse llevado un registro de los beneficiarios, lo que hace imposible determinar el impacto económico de las actividades de titulación.

2. Aciertos del diseño del proyecto

1.58 El diseño del proyecto tuvo varios aciertos desde el punto de vista del fortalecimiento técnico e institucional de la gestión de tierras en Colombia. A través del diseño del proyecto, y especialmente tras la reestructuración, se buscó la modernización tecnológica de las instituciones involucradas en la administración

³²

Ver cláusula 4.05(i) del contrato de préstamo.

de tierras, al incluir un amplia gama de actividades, que van desde la digitalización de la información catastral y legal almacenada en formato analógico, la computarización de los sistemas de información, hasta la adquisición y uso de nuevas tecnologías en los procesos de levantamiento catastral. Estas actividades permitirían incrementar la eficiencia de las instituciones involucradas en el SAT, reducir los costos de los procesos, y elevar el nivel de calidad de la información generada por dichas entidades. Por su parte, tras la reestructuración del proyecto se pasó de un trabajo meramente exploratorio al trabajo comprehensivo en lo relacionado con la interrelación del catastro y el registro, considerándose, acertadamente, como un elemento clave para mejorar el funcionamiento del SAT y elevar la seguridad en las transacciones inmobiliarias. El trabajo planeado en esta área abarcó desde el diagnóstico hasta la propuesta de una solución tecnológica y legal que permitiera implementar el Decreto 1711 de 1984, por el que se establecía la obligatoriedad en el intercambio de información del catastro y el registro.

- 1.59 Esta estrategia de implementación fomentó la coordinación interinstitucional de dos de las entidades básicas en el funcionamiento del SAT (el catastro y el registro). La ejecución de las diferentes fases del proyecto requirió el trabajo conjunto de las dos entidades, tanto en la elaboración del diagnóstico legal y técnico, la identificación de las necesidades tecnológicas y normativas para el éxito del mismo, así como en las actividades de supervisión de la ejecución de cada una de las fases.

3. Fallas ocurridas en la fase de ejecución

- 1.60 Durante la ejecución se presentaron diversas fallas que dificultaron la consecución de resultados y el flujo de recursos financieros, así como aciertos que lo favorecieron. En esta sección se sigue la clasificación presentada en el capítulo 4 para describir el tipo de falla presentada durante la implementación de los proyectos.
- **Materialización de riesgos:** A pesar de que en el diseño original del proyecto se previeron los riesgos relacionados con el aporte oportuno de recursos de contrapartida y falta de coordinación institucional, no se pusieron en marcha mecanismos de mitigación adecuados. Como se ha mencionado, las dificultades macroeconómicas por las que atravesaba el país al momento de la aprobación del crédito afectaron el flujo de recursos de contrapartida en los primeros años del proyecto. De acuerdo a lo expuesto en contrato de préstamo, se pensó que este riesgo estaba mitigado en la medida en que la mayor parte de aportes de contrapartida provenían del SNR, una entidad financiera y administrativamente autónoma. Sin embargo, este “mecanismo de mitigación” no fue suficiente para garantizar que se cumpliera el calendario de desembolsos previsto para los primeros años del proyecto, pues la crisis económica del país se agudizaba y al tiempo, se daba un cambio en las prioridades del gobierno en materia de desarrollo agrícola y estrategia para combatir el conflicto interno.
 - a. Por su parte, la falta de coordinación institucional afectó la ejecución del proyecto, en particular el cumplimiento de las metas de regularización. Antes de

la reestructuración se supuso que la asignación de TITULAR como coordinador del proyecto, y la inclusión del Ministerio de Medio Ambiente dentro de su comité técnico operativo serían medidas suficientes para mitigar los riesgos de falta de coordinación³³. Sin embargo, TITULAR no estaba constituido como una entidad, sino como un *programa especial* de la presidencia de la república para poner en marcha los procesos de adjudicación bajo el esquema de mercado de tierras, tal y como lo disponía la ley 160 de 1994. Esta condición, que en principio supondría un respaldo para el proyecto, terminó afectando la ejecución y continuidad de actividades de regularización, pues TITULAR no tenía la capacidad institucional para coordinar y centralizar competencias, ni para apropiarse de la ejecución del proyecto tras el cambio de énfasis en la estrategia de desarrollo agropecuario y manejo del conflicto, por lo que llevó a su eliminación en virtud del Decreto 821 de 2000. Lo anterior, sumado a la pérdida de interés político por las actividades adelantadas por el proyecto, generó retrasos y la posterior reestructuración del programa.

b. Por su parte, tras la reformulación del proyecto se dieron problemas de coordinación entre la nueva Unidad Coordinadora (IGAC) y la Unidad Ejecutora de las actividades de regularización, debido especialmente a la liquidación del INCORA y la poca voluntad del INCODER por continuar ejecutando la actividad de titulación, aun cuando el decreto de liquidación del INCORA preveía la continuidad de la ejecución de las actividades del proyecto.

- **Administración fiduciaria.** El PNUD fue asignado como administrador fiduciario de los recursos del crédito. Con su asignación, se buscaba brindar apoyo al IGAC en los procesos licitatorios internacionales y en el proceso de pago a consultores y proveedores, pues dicha entidad no contaba con la experiencia ni el conocimiento técnico para llevar estas tareas a cabo. Sin embargo, los procesos de adquisición fueron lentos, y en muchos casos se presentaron protestas y reclamaciones que obligaban a revisar y extender los procesos licitatorios, frente a los cuales el PNUD no siempre dio respuestas oportunas ni ofreció alternativas de solución, generando retrasos en la ejecución de actividades.

4. Aciertos en la ejecución de los proyectos

- 1.61 Con respecto a los aciertos en la ejecución de los proyectos, se destaca la capacidad de respuesta del Banco ante el cambio en el contexto económico, político y social que llevó a la reformulación del proyecto. A través del nuevo diseño el Banco supo adaptarse las nuevas demandas del país en materia de generación de información para la planificación estratégica y la ejecución del Plan Colombia. Asimismo, el cambio del énfasis del proyecto (que pasa de la titulación a la modernización del catastro y registro) se considera exitosa desde el punto de vista conceptual y deseable en términos de secuenciación de actividades, pues el fortalecimiento técnicos del IGAC y el SNR, la modernización tecnológica, la efectividad en el intercambio de información catastral y registral, y la mayor disponibilidad de información georreferenciada, son actividades necesarias para

³³

Ver contrato de préstamo CO0157

ejecutar, en el futuro, actividades de regularización de una manera más eficiente y sistemática.

- 1.62 Por su parte, la unidad ejecutora (IGAC), que por primera vez tercerizaba la ejecución de muchas actividades, aprovechó el proyecto, no solo para modernizar su planta física y adquirir equipo, sino además para aprender el rol de supervisor de las actividades de campo. Con ello se logró estandarizar procesos, generar manuales y adelantar campañas de capacitación dentro de la entidad.

E. RESULTADOS Y SOSTENIBILIDAD

- 1.63 La reducción de recursos financieros y la pérdida del respaldo e interés político llevaron que el proyecto, originalmente concebido con el fin de adelantar una campaña de adjudicación de gran alcance, concentrara la mayor parte de sus esfuerzos en la modernización del SAT y la actualización de la información catastral. En consecuencia, los resultados obtenidos se encuentran mayoritariamente en el fortalecimiento y modernización del sistema de administración de tierras, y en contraste, los conseguidos en materia de titulación y adjudicación son modestos e incluso, es difícil determinar si los beneficiarios pudieron resolver completamente el problema de informalidad e inseguridad en la tenencia.

1. Regularización y seguridad en la tenencia

- 1.64 Según la información obtenida por esta evaluación, a través de la ejecución del proyecto lograron expedirse 8,446 resoluciones de adjudicación o títulos de propiedad en áreas rurales, meta sustancialmente menor de lo que fue planeado en la propuesta original del crédito (100,000 títulos). Como fue señalado en secciones anteriores, la baja ejecución de esta actividad se atribuye a la ausencia de voluntad política (párrafo 3.16), falta de coordinación interinstitucional (párrafo 3.27), y posiblemente, fallas en la estrategia de implementación del trabajo de campo (titulación esporádica o por demanda). Por otro lado, no fue posible verificar que los títulos entregados hayan sido debidamente inscritos ante el registro público, por lo que es de suponer que no se pudo otorgar completa certeza sobre la propiedad a los potenciales beneficiarios.

2. Modernización y fortalecimiento del SAT.

- 1.65 Gracias al proyecto, pudieron llevarse a cabo los procesos de modernización de las entidades catastral y registral del país, que no habían podido implementarse por falta de recursos financieros. Esto significó la actualización de su equipo tecnológico, el diseño y desarrollo de sistemas de información de uso interno y de plataformas de acceso a los usuarios de esta información y digitalización de folios de matrícula inmobiliaria e información catastral, con lo que se minimizó el riesgo de perder información almacenada en formato análogo. En el caso del IGAC, la ejecución del proyecto y en particular, la tercerización de las actividades actualización catastral le permitió a la entidad capacitar a su personal técnico, estandarizar los procedimientos, generar manuales de procedimiento y control de calidad, y adquirir equipo moderno con lo que se hizo más eficiente la gestión de la entidad. De acuerdo con el personal del IGAC entrevistado para la presente

evaluación, estas inversiones fueron suficientes para que la institución mejorara sus servicios y productos catastrales, aumentando sus ingresos y con ello, tuviera mayor autonomía financiera.³⁴

- 1.66 Adicionalmente, gracias al proyecto pudo actualizarse la información catastral de 127 municipios, la formación del catastro en 7 municipios y conservar el catastro de 12 municipios en los departamentos de Atlántico, Magdalena, Cesar, Bolívar, Guajira, Sucre, Córdoba, Bolívar, Norte de Santander, Santander, Boyacá, Meta, Tolima y Putumayo, lo que representó el 88 % del total nacional de municipios actualizados entre 2006 y 2007. La información que se obtuvo de los procesos de actualización catastral se ha empelado para apoyar los procesos de planeación, ordenamiento territorial, y facilitar la atención de desastres naturales, lo que permite que se haga una formulación más eficaz de las políticas de desarrollo territorial (IGAC 2010).
- 1.67 Otro de los grandes avances en la administración de tierras en el país y que puede favorecer el incremento de la certeza jurídica en la propiedad de la tierra es el desarrollo del proyecto de interrelación catastro-registro. Gracias al proyecto se propusieron las reformas normativas que permitirían la implementación del Decreto 1711 de 1984, por el que se reglamentaba la obligatoriedad del intercambio de información de catastro y registro. Adicionalmente, se desarrolló la herramienta tecnológica para la interrelación temporal y se logró integrar la información de cinco municipios, y se sentaron las bases para el diseño de la herramienta de interrelación permanente. Gracias a los avances del proyecto, a partir de 2007 el IGAC, el SNR y los catastros descentralizados han continuado con los esfuerzos para lograr la interrelacionar la información física y legal de todos los municipios del país. EN 2008, el IGAC, la SNR y el resto de las instituciones catastrales descentralizadas (Antioquia, Bogotá, Cali y Medellín) firmaron convenios de coordinación técnica y administrativa con el fin de lograr que la ejecución del proyecto tenga alcance nivel nacional. Así mismo, el gobierno nacional adoptó la meta de interrelacionar la totalidad de municipios del país, y se ha establecido como plazo para culminar esta labor el año 2019 (CONPES 3641 de febrero 15 de 2010), garantizando así la sostenibilidad de los resultados en esta área. Gracias a estos esfuerzos, hacia finales de 2011, se ha logrado la interrelación inicial (a través de ICARE) 885 municipios³⁵ de los 1101 de los 32 departamentos del país. Se espera que una vez finalice el proyecto de interrelación actualmente impulsado por el país se puedan alcanzar los beneficios de mayor seguridad en las transacciones inmobiliarias, mayor confianza en las

³⁴ Entre 2002 y 2007, el IGAC incrementó considerablemente su presupuesto de inversión, pasando de \$29,57 millones en el 2002 a \$107,21 millones en el 2010, con un incremento en valores constantes de julio de 2010 del 263%. Un porcentaje importante de estos recursos provino del incremento de los ingresos generados en la suscripción y ejecución de convenios administrativos para producción y difusión de información cartográfica, agrológica, catsatral y geográfica del territorio nacional. Fuente: informes Anuales IGAC 2005-2011.

³⁵ Fuente: Informe de Gestión 2012 IGAC.

instituciones, disminución en tiempos de trámites, y una mayor percepción de modernización del estado.³⁶

- 1.68 Sin embargo, persisten algunos obstáculos para lograr la interrelación permanente (en tiempo real) de la información predial en el corto plazo, dentro de los que se destacan 1) la inexistencia de procesos comunes o estandarizados para la captura, mantenimiento e intercambio de información del SNR y las entidades catastrales, 2) la falta de normatividad específica y debilidad en la aplicación de la existente, y los retrasos en el diseño y la expedición del Decreto que establece la obligatoriedad del Certificado Plano Predial Catastral, por cuanto ha sido necesario armonizar los criterios técnicos del diseño de dicho certificado tras la inclusión de los catastros descentralizados en el proyecto de interrelación a partir de 2008, 3) los problemas técnicos y tecnológicos para el desarrollo de la herramienta IPER y 4) la falta cultura de registro y de catastro por parte de los propietarios de las inmuebles, las instituciones, y las entidades territoriales (CONPES 3641).

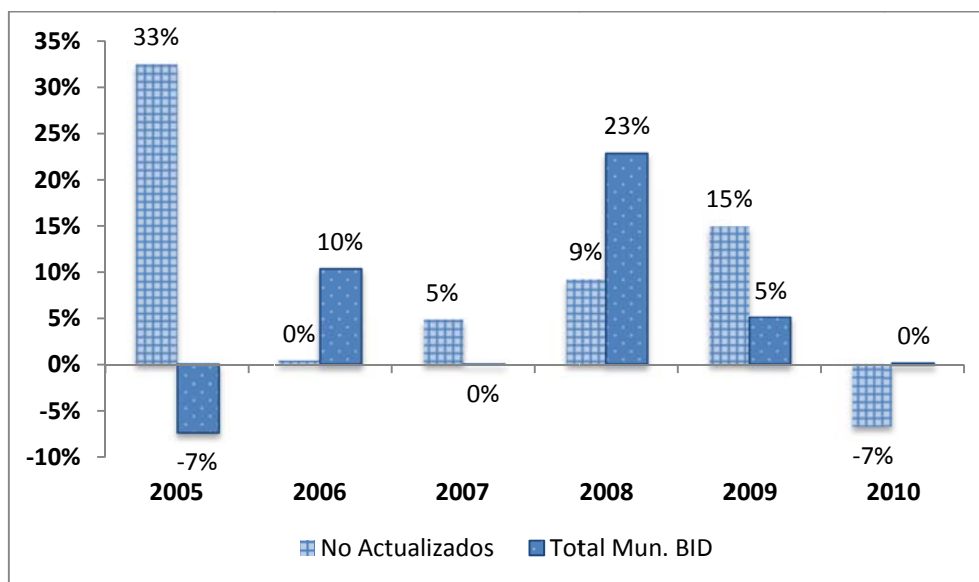
3. Impactos económicos

- 1.69 Aunque no hay evidencia contundente, es posible que la actualización catastral en los municipios cubiertos por el proyecto haya resultado en un incremento en la recaudación predial en 2008. Al aumentar la base gravable y actualizar el avalúo de las propiedades, la actualización catastral debería causar un aumento en la recolección del impuesto predial (bajo el supuesto de que no hay total evasión del impuesto). Dado que la actualización se hizo durante unos cuantos meses, el aumento que habría provocado en la recaudación sería observable solo en un año, pues en adelante no habría más incrementos atribuibles a la actualización.
- 1.70 Este patrón es precisamente el que se observa en el Gráfico 4, que compara el crecimiento en la recaudación del impuesto predial en los municipios cuyo catastro fue actualizado por el proyecto y en otros municipios con niveles similares de ingreso y población donde no hubo actualización catastral. Dado que el levantamiento catastral se llevó a cabo mayoritariamente en 2006 y entró en vigencia en 2007, el impacto en la recaudación debería observarse en 2008 (como se muestra en el Gráfico 4).

³⁶

Fuente: Informes de Avance del proyecto de “Interrelación catastro-registro” elaborados por el IGAC y la SNR; CONPES 3641.

Gráfico 4: Aumento del recaudo predial en municipios actualizados.



Fuente: Cálculos OVE con base en información del IGAC (municipios actualizados por año) y el DNP (presupuestos fiscales a nivel municipal).