



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



MINISTERIO DE
AGRICULTURA, GANADERÍA
Y ABASTECIMIENTO



Estado del arte de los catastros y registros de tierras rurales en América Latina y el Caribe



Red Interamericana
de Catastro y Registro
de la Propiedad

Estado del arte de los catastros y registros de tierras rurales en América Latina y el Caribe

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
y
Agencia Brasileña de Cooperación del Ministério de Relaciones Exteriores (ABC/MRE)
y
Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agrária (INCRA)

Santiago, 2022

Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO

Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (FAORLC)

Mario Lubetkin, representante regional

Gobierno de la República Federativa de Brasil

Agencia Brasileña de Cooperación, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores (ABC/MRE)

Ruy Pereira, director

Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra), vinculado al Ministerio de la Agricultura,
Ganadería y Abastecimiento

Geraldo Melo Filho – presidente

con el apoyo de:

Red Interamericana de Catastro y Registro de la Propiedad

Texto elaborado por: Alain Paz

Revisión técnica: Pedro Boareto, Amparo Cerrato, Julie Macé y Carlos Eduardo Sturm

Supervisión gráfica: Palova Brito y Úrsula Zacarias

Revisión de comunicación por parte de ABC: Janaina Plessmann

Diseño gráfico: Sense Design

Índice

	Resumen Ejecutivo	1
1	Introducción	3
2	Contexto	11
3	Resultados de la ficha de país	16
4	Principales hallazgos	20
5	Desafíos y propuestas de cambios	26
6	Conclusiones	31
7	Recomendaciones	35
	Bibliografía	40
	Glosario	42

Anexos	47
Anexo 1	47
Anexo 2	54
Anexo 3	63

Abreviaturas y siglas

ABC	Agencia Brasileña de Cooperación
ALC	América Latina y el Caribe
API	Application Programming Interface (Interfaz de Programación de Aplicaciones)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CORS	Continuously Operating Reference Stations (Estación de Referencia de Operación Continua)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIG	International Federation of Surveyors (Federación Internacional de Agrimensores)
GLA	Global Land Alliance (Alianza Mundial de la Tierra)
GPS	Global Positioning System (Sistema de Posicionamiento Global)
GSD	Ground Sample Distance (Distancia de Muestra del Suelo)
IDE	Infraestructura de Datos Espaciales
INCRA	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria
INSPIRE	Infrastructure for Spatial Information in Europe
ISO	International Organization for Standardization (Organización Internacional de Normalización)
LADM	Land Administration Domain Model (Modelo del Dominio de la Administración de Tierras)
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil

ODI	Overseas Development Institute (Instituto de Desarrollo de Ultramar)
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAT	Proyectos de Administración de Tierras
Prindex	Índice Global de Derechos de Propiedad
SAT	Sistema de Administración de Tierras
SIC	Sistema de Información Catastral
SIU	Sistema Informático Unificado

Resumen Ejecutivo

La tierra está relacionada directamente con al menos 11 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por lo tanto, la identificación de quienes tienen posesión (regular e irregular) en el territorio, donde se ubican, qué área ocupan y qué actividades económicas desarrollan es imprescindible para el cumplimiento de dichos ODS (ver la Figura 1).

Figura 1: Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la temática tierra



Fuente: Naciones Unidas. 2022.

El interés de poseer un catastro o al menos de registrar algunas delimitaciones de predios se remonta al 1900-1600 a.C. en la antigua Babilonia¹, hasta llegar a los catastros mejor conceptualizados y funcionales que operan en países desarrollados. Los egipcios levantaron su imperio en los valles de aluvión del Nilo y el catastro fue fundamental para las actividades agrícolas y para el tema del impuesto predial a propietarios y arrendatarios.

En América Latina y El Caribe (ALC), solamente Uruguay cuenta con un catastro de todo su territorio, pero el mismo está en un proceso de actualización catastral. En ese sentido, no se puede mencionar que haya un país en la región que cuente con un catastro completo y actualizado que refleje la realidad física en el territorio y que cumpla con todos los atributos y precisiones establecidas en la normativa nacional.

Es evidente que los Sistemas de Administración de Tierras (SAT) en ALC deben ser transformados, teniendo presente que algunos de ellos están en la etapa de construcción. Para ello, se requiere la definición, ajuste e implementación de una política de tierras que esté acompañada de una política de gobierno y una estrategia de implementación, que permita que todos los actores institucionales y privados desarrollen sus actividades bajo las mismas directrices y apegados al marco legal.

El catastro urbano/rural debe de ser una prioridad para todos los países de ALC y debe ser percibido como un motor de desarrollo y de mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

¹ Tablilla de mano (Si.427) creada por un topógrafo de la antigua Babilonia, Museo Arqueológico de Estambul, Turquía.

Por lo tanto, se deben evaluar las debilidades en la articulación institucional que han significado una barrera para trabajar de forma integrada y bajo un único SAT, alineado a políticas comunes, modelo de datos y estándares, y en cumplimiento de las reglas establecidas por el Catastro 2014 y 2034.

No se debería seguir apostando por un catastro nacional centralizado; se requiere establecer esquemas de colaboración multidireccional y recíproca entre todos los actores en la temática tierra. Asimismo, se requiere la implementación de un catastro multipropósito, apoyado en las metodologías de *fit-for-purpose* y cartografía social, especialmente para las áreas rurales.

De igual forma, para el sistema informático catastro-registro-regularización, solamente debe haber un sistema en el país y desde ya comenzar a trazarse una ruta para contar con un único Sistema Informático Unificado en la región, teniendo como referencia la infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE ²).

Se recomienda que los proyectos de cooperación Sur-Sur y otras instancias de cooperación apoyen inicialmente en la estructuración de los SAT a nivel regional, con lo siguiente: i) definición de políticas de tierra; ii) propuestas de reformas al marco legal; iii) propuesta de un modelo de gobernanza fundamentado en esquemas de colaboración multidireccional y recíproca; iv) propuestas de definición del modelo conceptual del dominio de la administración de tierras (LADM) para los países; v) conformación de equipos técnicos por temática para analizar aspectos tecnológicos, informáticos, legales, técnicos, etc.; entre otros. Esta cooperación debe comprender la participación de múltiples partes interesadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil, las instituciones académicas, entre otros ³.

Los resultados de la Ficha de País, levantadas en el marco del presente estudio, permiten establecer una línea de base sobre los avances relacionados al sistema de administración de tierras en ALC, así como identificar algunos puntos pendientes que requieren ser atendidos con prontitud, para que los países logren garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, logren ser más competitivos e implementen todos aquellos proyectos de desarrollo que vayan orientados a mejorar la calidad de vida de la población.

² Infrastructure for spatial information in Europe.

³ Ver numeral 19 de la Resolución 64/222 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 2009.



@FAO/Imanol Cambior

1 Introducción

El tema de propiedad continúa teniendo retos importantes en América Latina y el Caribe (ALC), en donde la mayoría de los países no cuentan con un **catastro urbano/rural** que permita identificar con certeza quienes tienen posesión en el territorio, dónde están ubicados (georreferencia), qué área ocupan, qué actividades económicas desarrollan, cuál es su situación legal (predio regular/irregular) y si tributan a las instituciones correspondientes.

Abonado a ello, la falta o deficiente implementación de **políticas de tierra** en los países hace más difícil el cumplimiento del marco legal y la coordinación interinstitucional, de tal forma que los limitados recursos que se disponen sean invertidos para lograr el establecimiento de un **Sistema de Administración de Tierras (SAT)** que permita brindar mejores servicios, facilite las transacciones inmobiliarias y dinamice la economía de los países, teniendo presente los temas ambientales y el desarrollo rural sostenible, incluyendo la agricultura familiar, para garantizar la seguridad alimentaria.

La **tecnología** ha evolucionado de forma vertiginosa y es un medio para volver más eficientes los procesos y brindar mayor acceso a los servicios en materia catastral, regularización, registral, ordenamiento territorial, riesgo a desastres (cambio climático), entre otros. Por lo tanto, es importante que los **SAT** se desarrollen de acuerdo con los pilares de gobernabilidad, sostenibilidad, accesibilidad, seguridad, interoperabilidad, tecnología, automatización, sistematización basada en modelos y cumplimiento de normas (por ejemplo, el Modelo del Dominio de la Administración de Tierras, o *Land Administration Domain Model – LADM*, por sus siglas en inglés).

La **sostenibilidad** de las inversiones es al final el punto más crítico en el tema de administración de tierras, en donde se tienen instituciones (gobierno central) y municipios (gobiernos locales) con muchas carencias y sin una visión clara de su rol en el SAT. Es por ello importante garantizar que tanto los ejecutores como los supervisores estén fortalecidos para el cumplimiento de sus responsabilidades.

En el tema catastral y para lograr la **gobernabilidad** (sostenibilidad técnica y financiera) de los SAT, se debe avanzar en la consolidación de la institución rectora como órgano normador y supervisor; esto permitirá que los municipios, quienes mejor conocen el territorio, sean los responsables de la actualización y mantenimiento catastral de acuerdo con su ámbito territorial, incorporando para ello la participación de profesionales/topógrafos. En este punto es también importante mencionar la necesidad de que todas las instituciones converjan en una **única base de datos** del SAT, en donde ingresen y actualicen la información de su competencia, sobre la base de las políticas, roles y privilegios correspondientes.

De igual forma, es importante **impulsar acciones** encaminadas a lo siguiente:

-  **Reformas legales en el tema catastral, registral y referente a la regularización/formalización de la tenencia de la tierra;**
-  **Estudiar esquemas de descentralización del catastro nacional a centros asociados en materia catastral;**
-  **Implementación del catastro multipropósito;**
-  **Ampliación, consolidación y accesos a la red de estaciones de referencia de operación continua (*Continuously Operating Reference Stations – CORS*, por sus siglas en inglés) para todos los que desarrollan actividades catastrales;**
-  **Construcción de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE);**
-  **Estudiar y definir esquemas de certificación a profesionales/topógrafos con las universidades o instituciones certificadoras; y**
-  **Establecimiento de tribunales especializados en tierra, con el apoyo de las instancias de resolución alterna de conflictos.**

El desarrollo, implementación y actualización de la herramienta informática que da vida a los SAT requiere de muchos recursos económicos, cambios estructurales, procedimentales y normativos, y por supuesto esquemas de gobernabilidad, de tal forma que **no es conveniente para los países de la región contar con varias soluciones informáticas**, que al final representan la derogación de importantes recursos y un reto importante para la interoperabilidad de información y funcionamiento de los SAT.

Por razones evidentes, el **catastro en las áreas/zonas rurales** representa mayores retos y esto es más notorio en municipios eminentemente rurales. En general, construir y/o actualizar el catastro en zonas rurales representa mayor costo, ya sea por situaciones relacionadas a logística, acceso, topografía, falta de información, de tecnología, de insumos ortofotográficos, etc. Por lo tanto, a menudo las autoridades municipales no priorizan las inversiones vinculadas al catastro para el área rural.



No debemos olvidar que las **herramientas automatizadas** no

solucionan problemas estructurales en la manera que operan los gobiernos, es por ello importante unirse a trabajar en una causa común y cambiar costumbres, de tal forma que, bajo el manejo colaborativo e integrado de la información de tierras, se pueda administrar eficientemente el recurso más importante de las naciones.

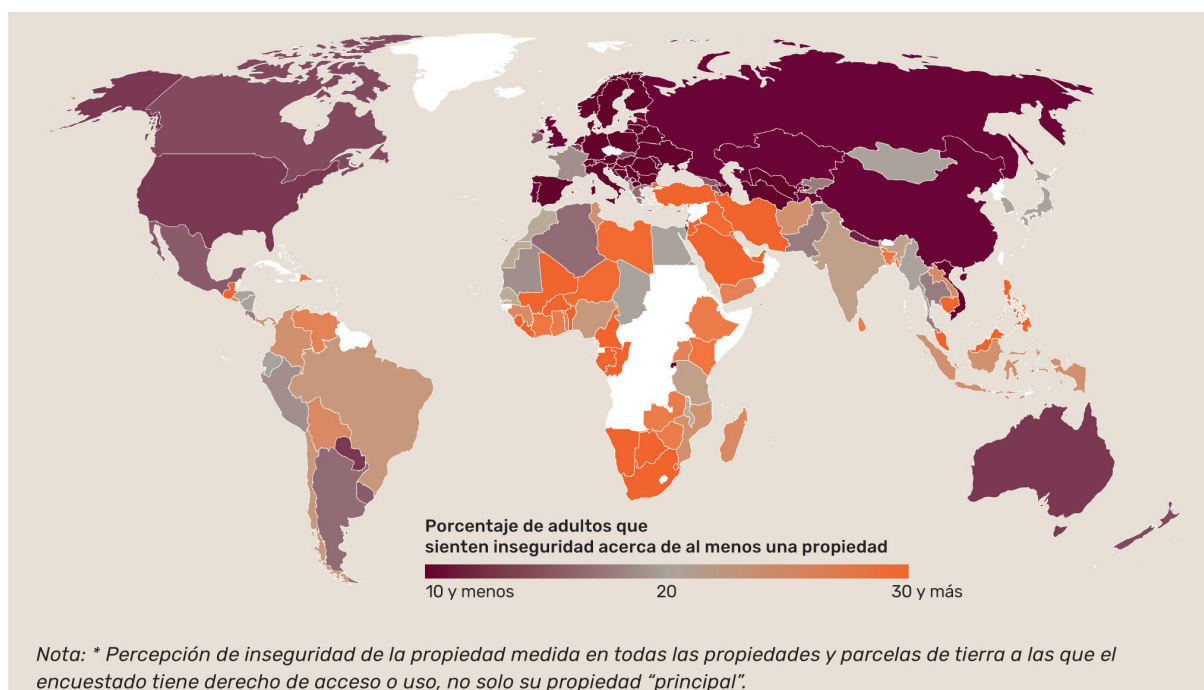
Algunos proyectos que incluyeron el desarrollo de actividades catastrales en el área rural aplicaron la estrategia de desarrollar el catastro en **áreas productivas**, con la intención que el municipio pueda captar mayores recursos por concepto del impuesto predial y de esa manera disponer de recursos para avanzar con la cobertura catastral. Esta estrategia, para ser funcional, debe incluir el **fortalecimiento municipal** (dotación de todas las herramientas, equipamiento y generación de capacidad técnica) y la definición de **esquemas de colaboración multidireccional y recíproca**.

Al no tener una base catastral completa, no se puede determinar con certeza los **porcentajes de irregularidad en la tenencia de la tierra**; sin embargo, de acuerdo con estudios realizados, estos porcentajes podrían ascender hasta el 65% en el caso de Honduras, 56% en Colombia y 50% en Paraguay (Banco Mundial, 2020). Cuando nos referimos a predios irregulares, se incluyen los predios que no poseen antecedente registral y aquellos en donde no se puede lograr concordancia catastro-registral debido a que se exceden los parámetros definidos.

En general, la **insuficiente asignación de recursos para procesos masivos de regularización**, las altas tasas catastrales y registrales, servicios notariales onerosos, accesos y procesos institucionales engorrosos y no adaptados a la realidad y dinamización del mercado son los retos más comunes en los países de la región.

Estos altos porcentajes de irregularidad crean inseguridad y alta percepción del riesgo. El Índice Global de Derechos de Propiedad (Prindex), iniciativa conjunta del Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI) y de la Alianza Mundial de la Tierra (GLA), cuantifica este problema y ofrece la primera evaluación global de las percepciones de las personas sobre sus derechos a la tierra y de propiedad. En ALC, aproximadamente el 21% de la población adulta (mayores de 18 años) siente inseguridad sobre su tenencia o propiedad (Prindex, 2020). Ver la Figura 2.

Figura 2: Mapa global de los niveles de percepción de la inseguridad* por país



Fuente: Prindex. 2020. Informe Comparativo: Una evaluación global acerca de la seguridad de la tenencia de propiedad en 140 países.

Cuando las personas sienten inseguridad sobre sus derechos de tierra y de propiedad podrían tener más problemas para planificar su futuro o realizar inversiones que mejoren la calidad habitacional y la productividad de sus tierras. El miedo al desalojo o despojo de la tierra podría generar que las personas inviertan tiempo y esfuerzos innecesarios para resguardarla, restando tiempo y recursos a actividades social o económicamente beneficiosas, como el cuidado de los hijos y el trabajo remunerado. Las personas también podrían permanecer en el lugar, aunque no sea seguro hacerlo, exponiéndose a conflictos violentos. En conjunto, estos problemas exacerban las desigualdades socioeconómicas y dificultan el crecimiento económico sustentable⁴.

Con la adopción de **modelos de estructura organizativa municipal de otras regiones**, no se priorizó el catastro como punto central, llegando a que jerárquicamente la Unidad de Catastro Municipal dependa generalmente de la Gerencia de Planificación y en casos extremos, se pueden encontrar muchas dependencias que también realizan actividades de levantamiento catastral y que tienen información más completa y actualizada que la misma que administra la Unidad de Catastro Municipal. Esta situación debe cambiarse, además, si no se dispone de una base de datos catastral actualizada, no se puede pretender que los impactos de la aplicación de una planificación y ordenamiento territorial vaya a rendir los frutos esperados (ver la Figura 3).

Figura 3: El catastro como la base de datos central



Fuente: Elaboración propia.

⁴ Ver, por ejemplo, Besley, T. 1995. Property rights and investment incentives: theory and evidence from Ghana. *Journal of Political Economy*, 103(5): 903-937.



Se recomienda que en los municipios solamente la dependencia/unidad de Catastro Municipal desarrolle actividades catastrales, de tal forma que se disponga de una base de datos catastral única y que la misma sea utilizada por otras dependencias para el desarrollo de sus funciones. Esto permitirá un mejor aprovechamiento de los recursos económicos e inversiones más eficientes, procurando la mejora de los servicios para la población.

Los **cambios políticos a nivel central y municipal** muchas veces impiden que se dé continuidad a proyectos estructurados para fortalecer y consolidar el SAT. La implementación efectiva de una política de tierras permite dar un paso firme, pero debe ir acompañada de una política de gobierno y una estrategia de implementación.

La participación del Estado como **ente normativo y rector** es fundamental, ya que en los territorios se tiene la presencia de comunidades indígenas, áreas protegidas y de regímenes especiales, que para ser atendidas e identificar la situación de tenencia, deben ser abordadas desde el nivel central y municipal, respetando y aplicando los convenios internacionales y normativa especial.

En la región existen avances en el **reconocimiento de derechos a pueblos indígenas y afrodescendientes** (Banco Mundial, 2020). En Colombia se ha titulado el 25,3% del territorio nacional a las comunidades indígenas;

en Nicaragua el 31,6%; en Honduras el 14,1%; y en Brasil el 23,1% de la Amazonia. A pesar de los avances, persisten importantes desafíos como la gobernabilidad y lo relacionado a las inversiones en materia social y la presencia gubernamental.

En general, lo que ha existido en la región es una falta de articulación de funciones institucionales bien definida, en el sentido de que se ha permitido que todas las instituciones relacionadas con la temática tierra no trabajen de forma integrada y bajo un único SAT que se haya desarrollado bajo políticas, modelos de datos y estándares comunes. Se requiere un cambio de mentalidad respecto de cómo se ha manejado hasta ahora la parte de sistematización hay que tratar de romper los paradigmas y definir otras formas de gestionar esta temática, en lugar de repetir los métodos del pasado.

Es oportuno comenzar a diseñar y construir un esquema similar a la infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE) que permita que los países avancen progresivamente en un esquema común para describir y compartir datos espaciales bajo lineamientos claros de cómo hacer las cosas, logrando que todos los cooperantes orienten sus apoyos bajo la estrategia regional y de esa forma obtener mejores y mayores resultados. Esta visión podría llegar hasta el desarrollo de un SAT de aplicación regional y adaptable a las necesidades y marco legal de cada país, que incluya la participación de todos los actores en la temática tierra.

Para ello, debemos tomar de base algunos aspectos de la Comisión 7 de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG), que en 1994 les encargó a Jürg Kaufmann y Daniel Steudler, presidente y

secretario del grupo de trabajo 7.1, la difícil tarea de desarrollar una visión para un catastro moderno a 20 años. Este trabajo concluyó en julio de 1998 con el documento **Catastro 2014 – Una visión para un sistema catastral futuro**, en donde al final debía de obedecer las siguientes reglas:

- 1 El Catastro 2014 es una institución que realiza inventario y registra todo tipo de derechos y restricciones que tienen un impacto dentro de un contorno definido de la superficie terrestre de acuerdo a los cuatro principios de los sistemas catastrales tradicionales; a saber, el principio de inscripción registral, el principio de consentimiento, el principio de publicidad y el principio de especialidad. La institución del Catastro 2014 asegurará que los límites de los derechos y restricciones sobre el territorio sean determinados y registrados según las normas del derecho público y privado vigentes en los respectivos países, y de que todos podamos obtener información confiable sobre la situación legal de una porción del territorio.
- 2 El Catastro 2014 está haciendo un uso sustancial del crecimiento en el área tecnología de la información. Los procedimientos están adaptándose a las nuevas posibilidades para fomentar la máxima eficiencia y mantener la máxima seguridad. El establecimiento de parámetros que permitan medir la eficiencia y la selección de las mejores prácticas, serán los grandes desafíos en el campo de los sistemas catastrales modernos.
- 3 La institución del Catastro 2014 será una tarea cooperativa entre los sectores público y privado. El compromiso del sector público asegurará que el sistema tenga la continuidad necesaria. El sector público se concentrará en la supervisión. El sector privado, responsable de llevar a cabo el trabajo operacional, incorporará al sistema eficiencia y flexibilidad. La división del trabajo garantiza además que los intereses territoriales públicos y privados se mantengan en equilibrio.
- 4 La institución del Catastro 2014 tendrá una estructura económica que le permita recuperar la inversión y los costos de mantenimiento (Kaufmann y Steudler, 1998, pág. 35).

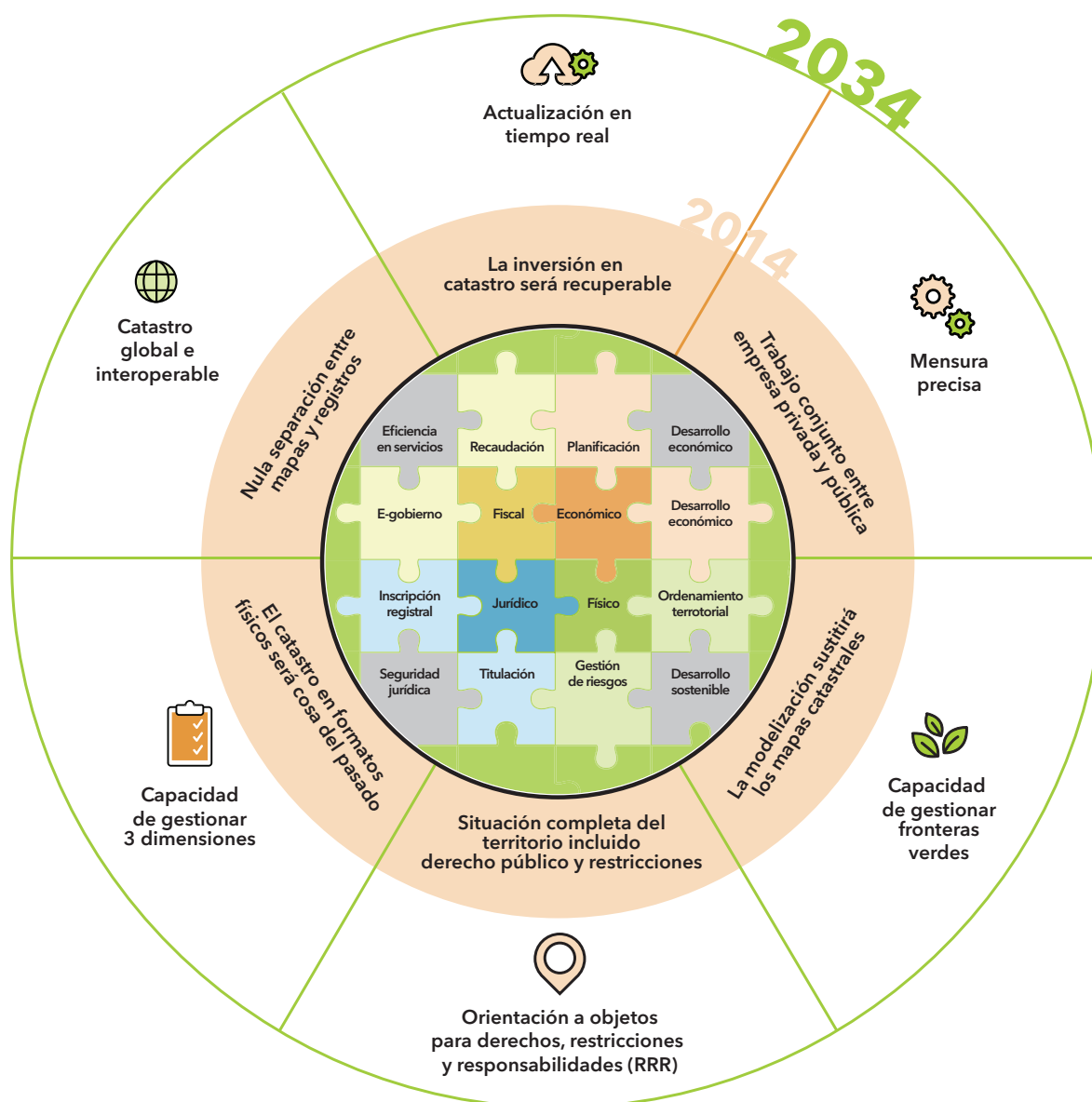
En mayo de 2014, la FIG en su publicación No. 61 denominada **Catastro 2014 y más allá** en sus observaciones finales resalta la contribución de Rohan Bennett, en donde plantea seis nuevas preguntas que la comunidad catastral debe considerar en la búsqueda de respuestas a los desafíos que enfrentan nuestras sociedades:

- 1 **Acaparamiento de tierras:** ¿Deberían los catastros jugar un papel en el registro espacial sobre los derechos de la tierra y los conflictos generados por la adquisición de tierras a gran escala? Si es así, ¿Cómo?
- 2 **Seguridad alimentaria:** ¿El derecho a la alimentación (uso, acceso y disponibilidad) tiene una huella espacial y se deben usar catastros para registrarlo?
- 3 **Cambio climático:** ¿Cómo podrían usarse los catastros para registrar cambios dependientes del clima sobre los derechos de la tierra?

- 4 **Catastro colaborativo:** ¿Qué procedimientos catastrales puede proporcionar cada actor? ¿Cuál no puede? ¿Por qué? ¿Cómo?
- 5 **Catastro verde:** ¿Cómo pueden los límites ecológicos de los derechos de propiedad verde adjudicarse, inspeccionarse y registrarse? ¿Los catastros tienen un papel?
- 6 **Catastro global:** ¿Cuáles son los requisitos de infraestructura de una red catastral global?

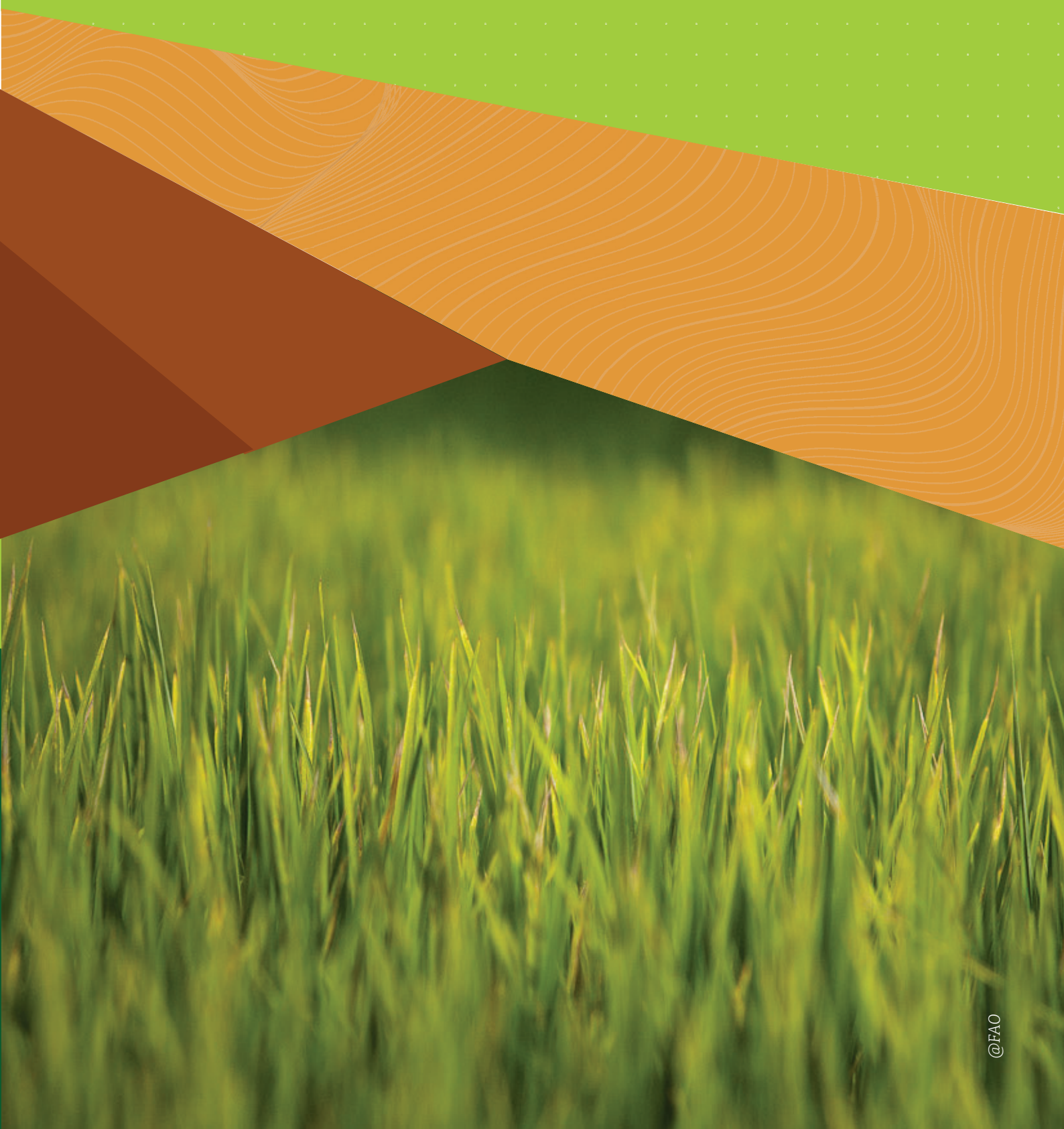
Llegamos al 2022 y la mayoría de los países de ALC no han logrado que sus SAT cumplan con todas las reglas definidas para el Catastro 2014, y mucho menos del Catastro 2034. Al final, representa una oportunidad para reformular y avanzar bajo la nueva visión y futuros roles del catastro (ver la Figura 4).

Figura 4: Visualización del Catastro 2034



Fuente: G. Álvarez, comunicación personal, 2022.

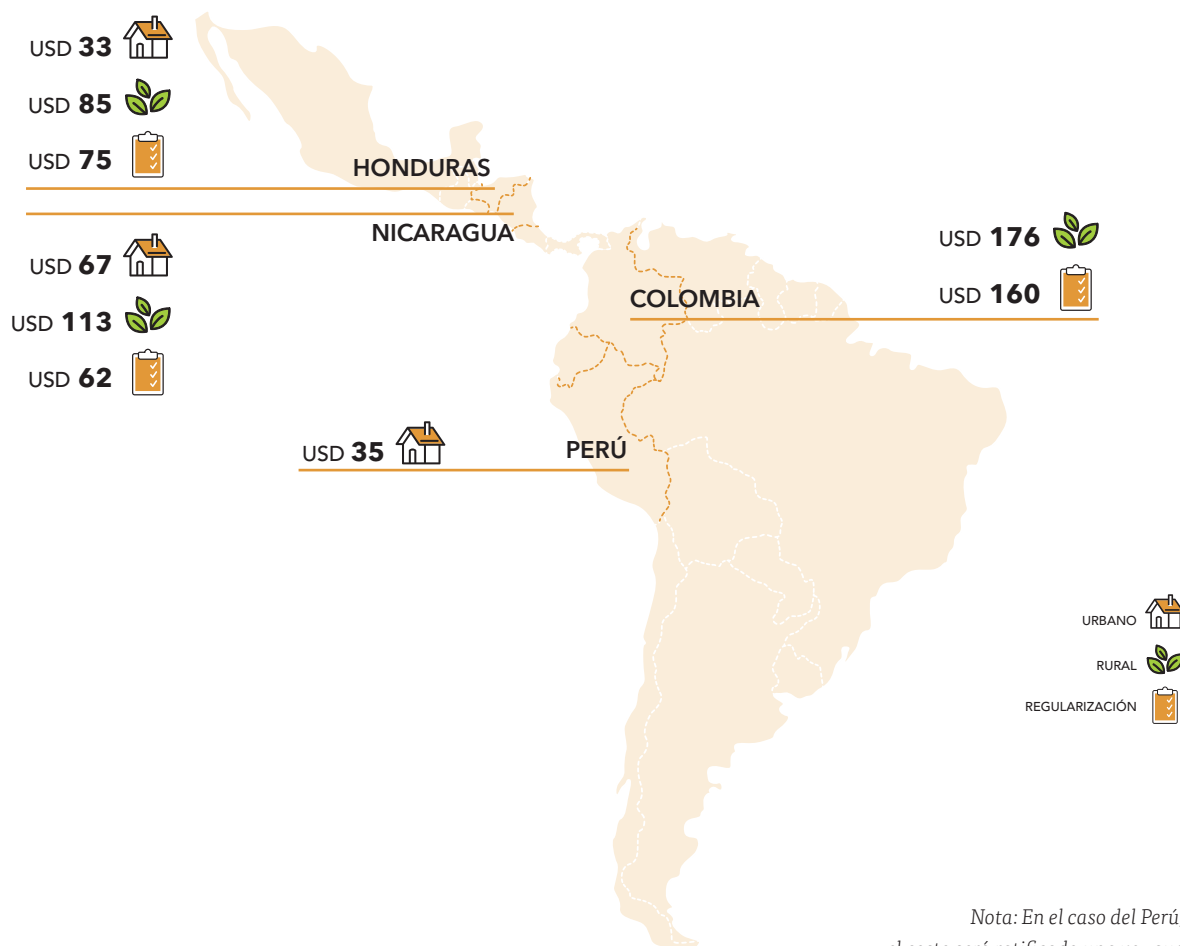
2 Contexto



Para **catastrar un país**, modernizar los registros de la propiedad inmueble, regularizar la tenencia de la tierra, implementar un SAT y establecer los esquemas de sostenibilidad y gobernabilidad, se requiere de mucha inversión, pero al final los beneficios permiten a los países mejorar sus índices de competitividad y la calidad de vida de sus ciudadanos.

Con base en los proyectos ejecutados y en ejecución en ALC, se han obtenido **costos** para las actividades de levantamiento catastral de predios/parcelas y para la regularización de la tenencia de la tierra (ver la Figura 5).

Figura 5: Costos de levantamiento catastral de predios urbanos/rurales y de regularización



Fuente: Calculado a partir del análisis de datos del periodo 2016-2022 procedentes de Proyectos de Administración de Tierras ejecutados por el Banco Mundial en Colombia, Honduras, Nicaragua y Perú.

Como se observa en la ilustración anterior, los costos están relacionados a los niveles de madurez institucional y consolidación de los SAT, en donde se puede afirmar que a menor nivel de consolidación/madurez, mayor son los costos para el desarrollo de actividades catastrales y de regularización.

A la fecha, solamente Uruguay ha logrado catastrar todo su territorio, pero su actualización e integración con el registro de la propiedad están en proceso, logrando hasta ahora solamente que ambas bases de datos sean interoperables.

A pesar de haberse realizado inversiones importantes en algunos países para realizar el levantamiento/barrido catastral, la modernización del sistema de administración de tierras y procesos de regularización, el reto más grande continúa siendo la **actualización y mantenimiento catastral**, así como la **regularización de la tenencia de la tierra** de todos los bienes inmuebles del país. También hay que mencionar que los SAT que se han desarrollado, no necesariamente se basan en la simplificación de procesos, uso de tecnología, aplicación de modelos de referencia (LADM), descentralización de servicios, y el uso de software libres (open source) que abaratan la operatividad del sistema.

En algunos países se han realizado grandes esfuerzos para disminuir la **brecha de regularización/titulación** de la tenencia de la tierra de predios urbanos/rurales, pero esta actividad progresa muy lentamente, con el inconveniente de que los predios titulados retornen a la informalidad. Este fenómeno tiene muchas aristas relacionadas con la parte cultural, altas tasas catastrales y registrales, bajo índice per cápita de notarios, falta de penalidades, acceso limitado a los servicios, entre otros.

En México para el periodo 2000-2017, se han regularizado 30,4 millones de hectáreas; en Perú (1996-2020) se regularizaron 2,4 millones de predios urbanos y 2,2 millones de predios rurales; en Colombia (2014-2020) se han regularizado 2,8 millones de hectáreas; en Honduras (1975-2022) se han regularizado 517 128 predios; y en Nicaragua (1992-2022) se han regularizado 755 730 predios (Banco Mundial, comunicación personal, 2022).

En el caso de Nicaragua, en donde se ejecuta el Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP) en su tercera fase, desde el 2007 al 2022 se han emitido 573 514 títulos de propiedad, representando una cifra significativa en relación con la cantidad de predios que conforman el país (Intendencia de la Propiedad, comunicación personal, 2022). Estos logros, así como otros presentados en materia de propiedad, han sido el fruto de una efectiva coordinación institucional, el fortalecimiento institucional, la aplicación de herramientas informáticas y ajustes de



En algunos países se han realizado grandes esfuerzos para disminuir la **brecha de regularización/ titulación** de la tenencia de la tierra de predios urbanos/rurales

flujos de procesos, el catastro, la modernización de la mayoría de los registros públicos de la propiedad, la implementación del Modelo de Gestión Integrado de Catastro y Registro (MGICR) y el desarrollo e implementación del Sistema Integrado de Catastro y Registro (SIICAR).

La **explosión demográfica** agrava las debilidades de los SAT, en donde se espera que para el 2050 el 68% de la población se ubicará en las áreas urbanas, exigiendo mejores servicios públicos y privados, así como la habilitación de áreas de expansión urbana (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2018). Para el área rural representa un reto muy grande, ya que la expansión urbana ejercerá una presión muy grande sobre las zonas productivas. Por lo tanto, es importante que todos los municipios dispongan de un Plan de Ordenamiento Territorial, en donde se definan las áreas identificadas para uso urbano, uso productivo (alimentos), uso manufacturero o industrial, áreas de conservación, áreas de riesgos a desastres, entre otros.

Sin embargo, si no se dispone de un catastro completo y actualizado, no se puede lograr que estos instrumentos de planificación sean efectivos.

Es un hecho que las tierras rurales colindantes a los centros poblados sufrirán una transformación por las futuras habilitaciones urbanas, es por ello necesario disponer de un catastro que permita identificar la situación de tenencia de la tierra y diseñar un plan urbanístico para que los futuros asentamientos humanos se desarrollen ordenadamente y que dispongan de todos los servicios públicos.

En Corea del Sur, en donde han logrado avances significativos en temas catastrales, han determinado que alrededor del 70% de las actividades que desarrolla la humanidad están relacionadas al territorio. Este dato es otra razón por la cual es requerido que los países logren catastrar todo el territorio, para que efectivamente las **políticas públicas** tengan una aplicación efectiva y sus impactos sean notorios. Sin embargo, el catastro se debe desarrollar con la participación de todos los actores relacionados a la temática tierra, por ejemplo, el gobierno central a través de sus instituciones, los gobiernos locales (municipios), el sector privado (sistema financiero), los profesionales/topógrafos certificados para tales fines y la academia, todos con una definición clara de su rol y responsabilidad ante el SAT.

La decisión **“por donde comenzar”**, es parte de la estrategia de implementación de una política de tierra, en donde con base en una priorización por criterios de selección, todos los actores deben aunar esfuerzos. En los centros urbanos es donde más se ha invertido en el desarrollo del catastro; por lo tanto, en el área rural casi no se dispone de información catastral, situación que crea mucha inseguridad jurídica y limita las inversiones productivas, así como la conservación de las áreas protegidas o zonas de conservación.

La idea de que los municipios que han logrado catastrar su territorio y que mantengan la base de datos catastral actualizada apoyen a otros municipios es valedera. Aquí se refiere a asistencia técnica, intercambios, pasantías, intervenciones conjuntas, entre otros, ya que generalmente estas instancias constituyen la forma más efectiva de transmitir conocimientos, debido a que abordan casos y problemas similares. El tema de las estrategias de recaudación es muy

importante, porque generalmente el monto potencial del impuesto predial contra lo recaudado no supera el 60%⁵, situación que se ha visto agravada por la pandemia de COVID-19 y todos los efectos negativos en la economía de los países.

El termino de **Mancomunidad de Municipios** ha representado un modelo de gestión muy exitoso en varios países de la región, en donde se aprovecha la capacidad de cada municipio para el desarrollo de proyectos, incluyendo el catastro. Por lo tanto, se recomienda tomar en cuenta esta figura de gestión en los esquemas de colaboración multidireccional y recíproca.

Otro tema de prioridad es la revisión y ajustes al marco normativo asociado a la temática tierra, ya que efectivamente en muchos países los mismos son un obstáculo y no un motor que permita avanzar hacia estadios de prestación de servicios eficientes, seguros, accesibles y con el reconocimiento de todas las partes.

Es por ello oportuno analizar la viabilidad de la adopción de una *land public-private partnership* (PPP) como posible opción para lograr avanzar más rápido en el fortalecimiento de los SAT, teniendo como base el catastro urbano y rural (Banco Mundial, 2020). Esta figura ya está siendo aplicada en algunos países por los municipios, para el tema de catastro y dotación de servicios públicos.

Para conocer a mayor detalle sobre la situación del catastro en ALC, se llevó a cabo una investigación bibliográfica y un diagnóstico, diseñando para ello una encuesta denominada **“Ficha de País”**, así como de dos instrumentos adicionales para establecer diálogos con expertos en la temática catastral y registral.

El instrumento “Ficha de País” incluye secciones relacionadas a: i) ubicación geográfica; ii) sistema de administración de tierras; iii) identificación de tipos de suelo; iv) regularización/formalización/titulación; v) apoyo institucional; y vi) gobernabilidad.

Con el apoyo de la Red Interamericana de Catastro y Registro de la Propiedad, se logró la participación de 15 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Asimismo, se logró recabar la mayoría de los datos del instrumento para Nicaragua.

5 Datos del consultor recopilados de municipios en el Perú, Nicaragua y Honduras.

3 Resultados de la “Ficha de País”



Con la información precisa de 16 países, se obtuvieron los siguientes resultados:



En la gran mayoría **(94%)**

de los países se dispone de **una ley para llevar a cabo procesos de regularización/formalización/titulación de la tenencia de la tierra en zonas urbanas y rurales**. Asimismo, hay más de una institución con competencias para impulsar estos procesos. Sin embargo, el tema presupuestario es un reto muy importante, ya que ningún país dispone de los recursos suficientes.



Aunque en algunos países los procesos de regularización/formalización/titulación se pueden ejecutar por el pago que realice el interesado, **estos procesos generalmente son onerosos y dilatan más tiempo**, en comparación con los procesos masivos.

En la gran mayoría **(81%)**

de los países se **requiere que se impulsen procesos para realizar ajustes al marco normativo para hacer más eficiente la política de regularización/formalización/titulación**, ya que solamente un país reporta que está 100% regularizado. En la mayoría de los casos, las reformas se tienen que presentar a nivel del poder legislativo.

En la gran mayoría **(94%)** de los países no se cuenta con presupuesto (fondos) para comprar tierras y de esa forma beneficiar a grupos de interés que desarrollan agricultura familiar y a grupos campesinos.



En la mayoría **(69%)** de los países manifestaron contar con una política de tierras, pero su implementación representa el reto más grande.

La gran mayoría **(75%)** de los países reportan contar con **una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE)**, pero se requiere avanzar y realizar ajustes en lo relacionado al modelo de gobernanza, modelo de datos, modelo de calidad, política de información geográfica, instancias de coordinación, framework, entre otros.



La gran mayoría **(94%)** de los países cuentan con un SIC, pero se requiere avanzar en modelos de sostenibilidad, ajustes normativos y tecnológicos, integración de actores, delegación de competencias, interoperabilidad con otras bases de datos de interés, ajuste de tasas, entre otros, **para así evolucionar hacia un catastro multipropósito vinculado a los Registros Públicos de la Propiedad y temas fiscales**.



En la mayoría **(67%)** de los países los gobiernos locales/municipios tienen acceso a los SIC, **pero el acceso se limita a poder realizar solicitudes de mantenimiento y actualización catastral**.

En la mayoría **(67%)** de los países no se ha completado **la digitalización de la información catastro-registral** y no se puede determinar con certeza el nivel de avance.



Todavía en la región es un reto que los SIC presenten sus bases de datos en formato abierto (datos abiertos).

El **60%** de los países reportan que cumplen con esta política internacional.



Aunque el concepto del catastro multipropósito está siendo adoptado muy lentamente en la región, el tema de la **aplicación de la metodología fit-for-purpose apoyado en "cartografía social"** está muy rezagado **(75%)**; esta situación es uno de los retos importantes para avanzar en el cubrimiento catastral en los países.



En la mayoría **(69%)** de los países se ha avanzado en los procesos de certificación de profesionales/topógrafos para el desarrollo de actividades catastrales y se reconoce el apoyo de estos actores claves a los gobiernos locales/municipios. Sin embargo, **todavía existen retos importantes para el control de las actuaciones y la existencia de tasas estandarizadas**, que permitan que más transacciones catastrales se registren en las instancias correspondientes y que al final aporten a la seguridad jurídica del país.

En la región el tema de delegación de competencias para el desarrollo de actividades catastrales todavía es un reto importante, en donde la mayoría

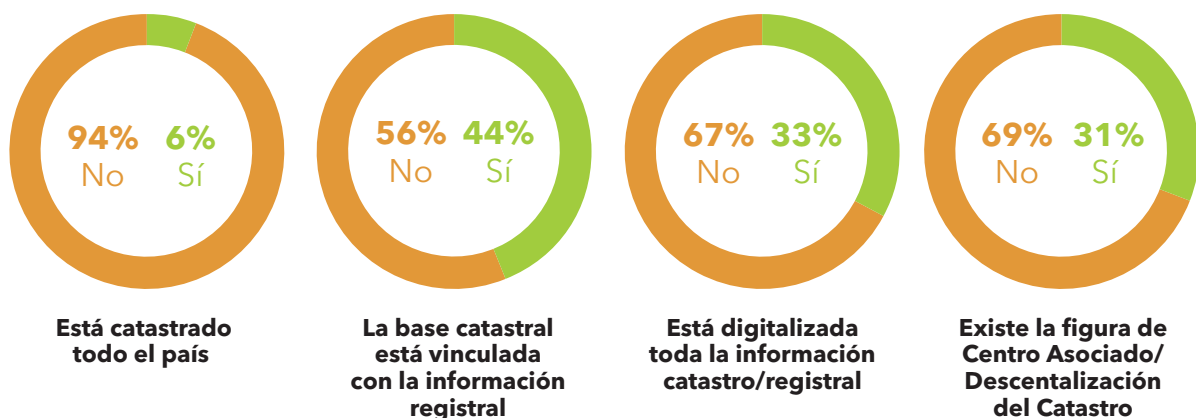
(69%) de los países son las instituciones rectoras las que todavía realizan actividades catastrales. El concepto de centro asociado/descentralización del catastro está siendo adoptado muy lentamente.



El tema de resolución alterna de conflictos sobre la tenencia de la tierra se ha implementado poco a poco y para ello se requieren ajustes normativos para que estos procesos sean más expeditos y menos onerosos. En Nicaragua se ha avanzado con la **potestad de inscribir los acuerdos de mediación en los Registros Públicos de la Propiedad**, en los casos en donde sean predios con antecedentes registrales.

Al analizar algunos de los resultados, podemos observar que hay mucho trabajo que hacer en ALC en los aspectos catastrales, registrales y delegación de competencias, siendo clave la participación de los municipios y actores privados (ver la Figura 6).

Figura 6: Algunos resultados de la ficha de país



4 Principales hallazgos



Producto de los resultados anteriores y de investigaciones bibliográficas, se pueden identificar algunos aspectos importantes:



Aspectos catastrales

- 1 El catastro nacional se maneja de forma centralizada en la mayoría de los países de ALC. Es muy importante avanzar hacia la descentralización o tercerización, siempre y cuando el ente rector o supervisor esté fortalecido, para el cumplimiento de sus responsabilidades.
- 2 Se debe contar con una única base catastral, preferiblemente con base en un único modelo de datos o a procesos de interoperabilidad a través del SAT, que permita la actualización y mantenimiento catastral por las instituciones competentes y delegados catastrales.
- 3 El desarrollo de catastros urbanos y rurales han obedecido más al cumplimiento de precisiones y no al tema de sostenibilidad y gobernabilidad. Es necesario incorporar el concepto de *fit-for-purpose* y “cartografía social” para lograr primero el cubrimiento catastral y después pensar en el perfeccionamiento del catastro.
- 4 Las asignaciones presupuestarias del nivel central a las instituciones y municipios son insuficientes para afrontar la problemática del SAT. De igual forma, la asignación interna en los municipios hacia las oficinas/dependencias del catastro municipal continúa siendo insuficientes. Ahora bien, es importante mencionar que, cuando corresponda, los municipios deben realizar mayores esfuerzos para actualizar los datos sobre las edificaciones y obras complementarias de los bienes inmuebles (predios) y la determinación del impuesto predial; asimismo, deberían mejorar sus estrategias de recaudación, ya que representaría mayores ingresos y, por consiguiente, podrían realizar mayores inversiones en completar el catastro urbano y rural, así como mejorar los servicios a los contribuyentes.
- 5 Los proyectos de catastro con el financiamiento de cooperantes, en su mayoría, se han ejecutado sin el acompañamiento de los municipios, presentándose casos en donde al final la información es centralizada en las instituciones rectoras y existe más de una realidad física en las bases de datos catastrales.
- 6 Las limitaciones en la capacidad técnica y operativa a nivel del ente rector, municipios e instituciones asociadas al catastro son evidentes, representando uno de los mayores problemas que se tienen a nivel de los SAT.

- 7** La falta de una estrategia integral y un marco legal claro ha dado paso a que se presenten diferencias de criterios, alcances, traslape de competencias y en general insuficiente coordinación y limitados resultados.
- 8** Con respecto a los procesos definidos y la cantidad de datos que se pretenden recoger en las valuaciones de bienes inmuebles (tierra y edificaciones), muchas veces estos datos ya han sido capturados por otras instituciones del gobierno, y al final todos estos datos representan un reto importante para su mantenimiento y actualización. Es por ello importante analizar todos los instrumentos utilizados para capturar datos, de tal forma que solamente se capturen los requeridos para llegar a los mismos resultados.
- 9** La realización de levantamientos/barridos catastrales sin la implementación de una estrategia clara de fortalecimiento institucional para la administración de la información catastral, ha provocado que en muchos municipios en donde se haya desarrollado el catastro urbano y rural, este presenta una desactualización importante. El catastro es dinámico y las ventas o transferencias de dominio, inscribibles y no inscribibles, se realizan a diario, y muchas de ellas no son reportadas al catastro municipal y/o nacional. Por lo tanto, es importante implementar mecanismos accesibles que permitan la captura de datos sobre las transacciones catastrales y, en casos donde sea necesario, definir penalidades para aquellas transacciones que no sean reportadas oportunamente al catastro municipal y/o nacional.
- 10** El análisis de las tasas catastrales y registrales es una necesidad en la mayoría de los países, ya que el tema de sostenibilidad y la mejora de los servicios está íntimamente vinculado a los ingresos.



Aspectos registrales

- 1** Siendo que el sistema financiero de los países es uno de los más interesados en que los servicios registrales sean más eficientes, eficaces y transparentes, es necesario dar paso a esquemas de tercerización. En Honduras esta implementada la figura de la Oficina Registral Periférica (ORP), en donde se instalan oficinas registrales en agencias bancarias haciendo uso del Sistema Unificado de Registros (SURE) con la delegación y privilegio de los funcionarios. Este esquema ha permitido que los bancos faciliten la colocación de préstamos, el redescuento y la liberación de gravámenes, dinamizando el mercado inmobiliario. Es de resaltar, que la tercerización debe considerar un esquema adecuado de supervisión y aplicación de sanciones, cuando corresponda.
- 2** Las necesidades actuales obligan a que los registros de la propiedad inmueble evolucionen en la prestación de servicios, ya que la tecnología y las medidas de seguridad,

dan paso a servicios de certificación en línea o en la nube, accesos a sistemas para consultas y análisis legales, minuta registral para acelerar inscripciones, búsquedas por personas para ver si hay bienes ocultos de interés legítimo, entre otros.

- 3 La implementación del esquema *front office y back office* en las oficinas registrales, ha reflejado resultados positivos, a través de separación de la presentación (*front office*) de la función de calificación (*back office*); permite que las ventanillas de presentación se puedan instalar en los municipios para facilitar y volver más económicas las transacciones inmobiliarias. Este modelo ya está siendo implementado en regiones de Honduras y Nicaragua, representando un hito muy importante en el SAT.
- 4 Por los tiempos que vivimos, desde el aspecto tecnológico y de pandemia, es una necesidad que los profesionales (notarios) puedan realizar ciertas actividades registrales, de calificación e inscripción.



Aspectos de regularización/titulación/formalización

- 1 El tema de irregularidad en la tenencia de la tierra es un factor que afecta el desarrollo económico local y nacional, en donde se tienen estadísticas de algunos países que demuestran que alrededor del 70% de los bienes inmuebles en el área rural son irregulares por no contar con un antecedente registral o que el área física no coincide y supera las tolerancias establecidas con respecto a lo inscrito en el registro de la propiedad inmueble/registro público (Banco Mundial, 2020).
- 2 En la mayoría de los países de ALC se tienen *registros declarativos*, en donde en muchos casos a pesar de haber participado un notario en la transacción de compraventa, no es obligatorio que ese instrumento de traspaso de dominio sea inscrito. Lo último, obliga a los países a la implementación de campañas de educación para promover la cultura registral, ya que hay que motivar a las personas a que presenten sus escrituras al registro de la propiedad inmueble/registro público de la propiedad para protección de sus derechos y publicidad registral.
- 3 En ALC alrededor de un tercio de la población vive en asentamientos informales. El acceso seguro y equitativo a la tierra y su control reducen la pobreza y contribuyen a la identidad, la dignidad y la inclusión (ILC, 2021).
- 4 En 22 países de ALC se cuenta con alrededor de 101 000 notarios, representando una tasa de alrededor de 0,000156 (1 por cada 6 404 personas) (Figuerola Márquez, 2021). Esta desproporción ha incidido en los altos costos notariales y acceso limitado, ya que generalmente brindan sus servicios desde las ciudades más importantes. Esta situación también ha provocado que los interesados de los servicios no interactúen con los notarios y solo con abogados o procuradores, presentándose debilidades con respecto

a la aclaración sobre las responsabilidades del notario y de los tradentes; así como actos de corrupción. Se debe facilitar el momento constitutivo del derecho, así como el asesoramiento gratuito a puertas abiertas propuesto por la Unión Internacional del Notariado (UINL).

- 4 En algunos países, al no haber acceso en línea a las bases de datos de interés, como las de registro civil, registros notariales y judiciales, se continúan presentando instrumentos públicos sujetos de nulidad, debido a inhabilitación profesional y dolo. La figura del Notario Digital implementado en Colombia ha facilitado las transacciones registrales y da luces para atacar el problema antes descrito.



Aspectos legales

- 1 Debilidades en la aplicación, análisis y entendimiento del alcance del marco legal provoca, en ocasiones, que las mismas instituciones competentes actúen al margen de la ley; es por ello importante que, de forma complementaria a los instrumentos operativos, se lleven a cabo capacitaciones a todo el personal. Se debe implementar políticas que definan que hacer cuando hay reformas al marco legal, para garantizar que las actuaciones estén siempre apegadas a ley.
- 2 La ausencia o falta de implementación, en tiempo y forma, de políticas de protección de los derechos de propiedad, constituyen factores que han influido para que las personas no valoren la necesidad de inscribir las transferencias de dominio, considerando que la gestión institucional puede ser engorrosa, costosa y sus resoluciones demoran mucho tiempo.
- 3 Asociado a lo anterior, está el tema de resolución alterna de conflictos, ya que por ejemplo en el caso de Nicaragua, ha permitido solventar muchos casos durante las intervenciones de barrido catastral, evitando congestionar los Juzgados de la República. Es por ello que la idea de los Juzgados de Tierra se mantiene vigente y es una necesidad a nivel regional. En Costa Rica existe la figura del Tribunal Registral Administrativo, el cual ha traído resultados contundentes.



Aspectos informáticos

- 1 El diseño de SAT sin tomar en cuenta aspectos clave como la normativa internacional (LADM) y esquemas de desarrollo integrando soluciones *open source* y nuevas tecnologías, el concepto de multiplicidad de centros de datos y en general, sin un modelo del negocio definido con base en servicios y tarifas, ha representado que a la fecha las

instituciones no visualicen o dimensionen la importancia y los beneficios asociados de compartir datos, de la interoperabilidad y la responsabilidad que tiene cada generador de datos. A esto se suma la falta de normativas que definan cuáles son datos públicos y que datos están reservados en cumplimiento del marco legal.

2

Si algo está probado es que la automatización por sí sola es un dinamizador de procesos, pero sus resultados rápidamente se pueden diluir. La introducción de apoyo tecnológico es para facilitar y hacer valer las reglas y disposiciones legales, pero el problema que hay es que no se puede presuponer que la automatización es la que va a resolver los problemas. Es por ello importante hacer conciencia que los procesos de catastro, regularización y registro deben estar bien estructurados, con flujos de procesos ajustados (simples) y apegados a los marcos normativos, para que la transformación digital permita la facilitación de los servicios, así como la seguridad, eficiencia, agilidad, transparencia, sustentabilidad, tecnología, interoperabilidad, automatización de procesos e inteligencia; tal como lo ha propuesto el INCRA en el Brasil con el desarrollo e implementación de la Plataforma de Gobernanza Territorial (PGT). Al final la tecnología puede jugar un rol clave para minimizar los costos de operación manteniendo estándares de calidad altos.

3

La Radicación Electrónica (REL) y la Ventanilla Única de Registro (VUR) implementadas en Colombia han permitido la radicación de los actos sujetos a registro desde la notaría y acuerdos de servicios para brindar acceso a la información registral a entidades públicas y privadas con funciones públicas, respectivamente. Estos dos aliados permiten que cada día sea más fácil realizar trámites atinentes a la propiedad inmobiliaria, eliminando los desplazamientos de los usuarios a las oficinas de registro.



@FAO

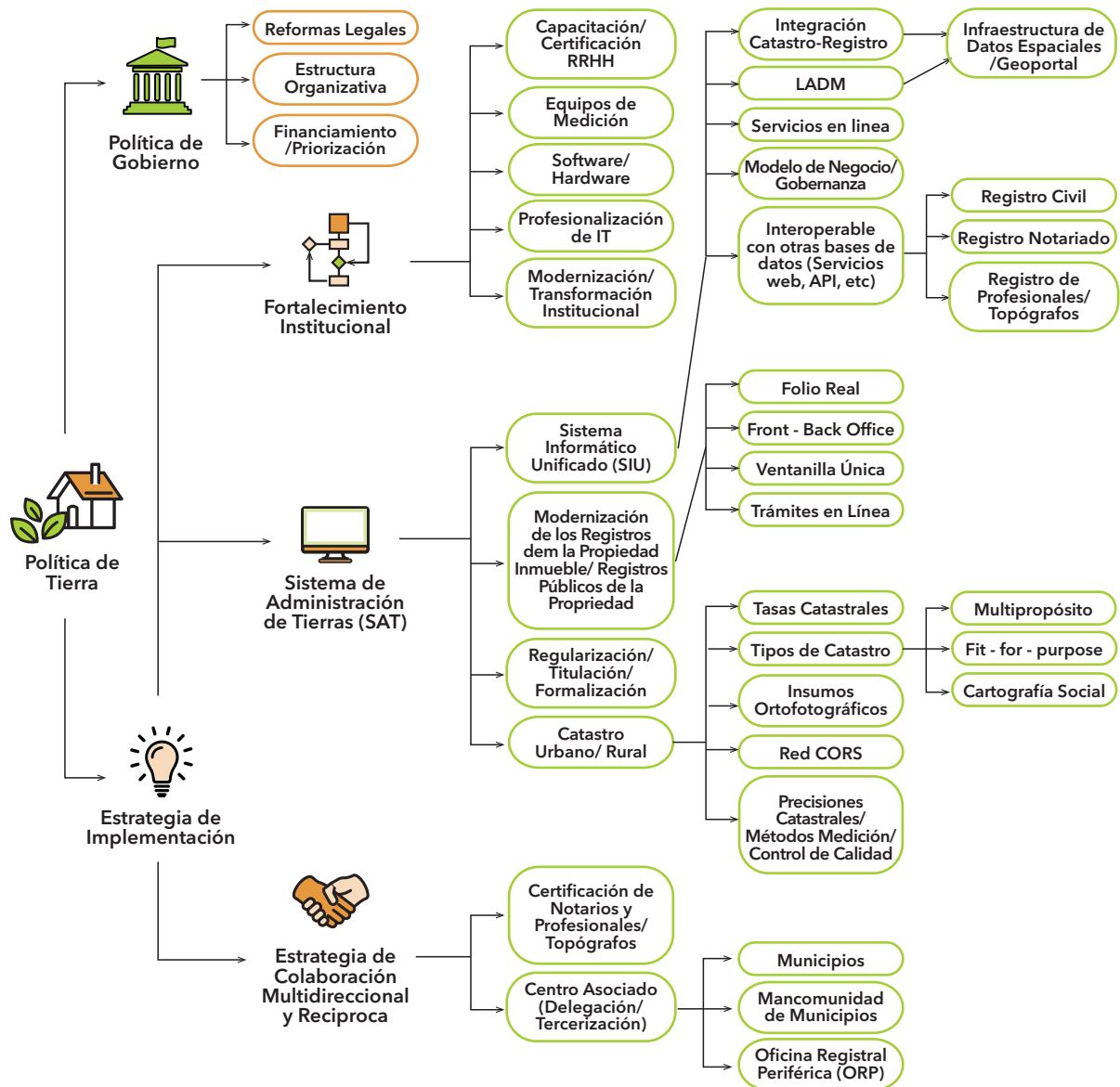
5 Desafíos y propuestas de cambios

Tomando como referencias los modelos y casos exitosos en la región y en otras zonas que son referentes en el tema de administración de tierras, podemos plantear algunos desafíos y propuestas de cambio:

I. Implementación de una política de tierra:

En la Figura 7, se proporciona un esquema de política de tierra.

Figura 7: Esquema de política de tierra



Fuente: Elaboración propia.

II. Implementación integral del SAT

Se propone desarrollar lo siguiente: i) establecer procesos coordinados catastro-registro; ii) georreferenciación de todos los predios inscritos a nivel nacional y verificación de concordancia entre lo que establece el documento inscrito y la realidad física, hasta su saneamiento; iii) mayor cantidad de oficinas regionales del catastro nacional e implementación de centros asociados en materia catastral y registral, que garanticen la cobertura de todo el territorio nacional; iv) fortalecimiento institucional; v) procesos masivos de homologación entre el catastro nacional y los catastros municipales, utilizando para ello una única plataforma de información, que sea robusta y que cuente con herramientas informáticas de vanguardia; vi) modernización de todos los registros de la propiedad inmueble; vii) interoperabilidad entre sistemas de administración de la propiedad; viii) servicios automatizados de catastro y registro; y ix) definición de API.

III. Esquemas de colaboración multidireccional y recíproca

Una propuesta para que los países puedan avanzar en la construcción de un catastro rural de todo su territorio —conjuntamente con la implementación de un SIC que permita de forma oportuna, transparente y bajo aplicación de estándares, la actualización y mantenimiento catastral, así como la interoperabilidad con otras bases de datos relacionadas a la temática de tierra—, es que el proceso se implemente bajo un esquema mixto entre el gobierno central, gobiernos locales y profesionales/topógrafos, entendiéndose estos últimos con la visión de incorporar el sector privado.

IV. Priorización del catastro rural como herramienta para promover el desarrollo

Dentro de las posibles causas para que el catastro rural no avance al ritmo del catastro urbano, son: i) gobiernos locales/municipios sin fortalezas y recursos económicos (inversión) para ampliar su cobertura catastral; ii) falta de proyectos masivos de catastro; iii) pocas, debilitadas y/o mala distribución de las oficinas regionales del catastro nacional; y iv) duplicidad de esfuerzos y actividades descoordinadas entre instituciones con competencia en la gestión del territorio.

V. Establecer la obligatoriedad de la valuación en los procesos catastrales

Generalmente, la normativa nacional establece metodologías para la definición de los valores catastrales, mismos que son muy inferiores a los valores comerciales. Además, se presenta que la definición del impuesto se basa en declaraciones juradas que carecen de fundamento técnico y allí radica uno de los motivos para no realizar inversiones en el catastro y no convertirlo en el motor del desarrollo.

VI. Implementar el catastro multipropósito como parte del SAT

Las actividades productivas en el campo (área/zona rural) se verían incentivadas si los gobiernos centrales/gobiernos locales logran lo siguiente: i) promover un catastro multipropósito y el uso de infraestructuras de datos espaciales que permitan una mejor planificación territorial; ii) actualización de los valores de los bienes inmuebles a través de la implementación de metodologías innovadoras para la valuación catastral de acuerdo con las tecnologías existentes en el mercado (ver el caso de Bogotá, Anexo 3) y la capacidad de mantener actualizada la información; iii) estabilidad laboral, despolitización y profesionalización del personal técnico de las unidades de catastro; y iv) seguridad jurídica de la tenencia de la tierra a través del trabajo armonizado entre el registro de bienes inmuebles y el catastro, incluyendo el tema de regularización/formalización con la implementación de procesos masivos. Cuando aplique y como una medida para lograr tener catastrado todo el país, se deben implementar las metodologías *fit-for-purpose* y cartografía social.

VII. Implementar un plan nacional de regularización de la tenencia de la tierra de forma coordinada con las estrategias del gobierno

La regularización de la tenencia de la tierra y/o problemas de irregularidad, muchas veces se ve afectada por lo siguiente: i) problemas legales entre ocupantes/poseedores/propietarios; ii) costos notariales muy elevados y procesos institucionales muy burocráticos, engorrosos y poco entendibles por la mayoría de la población; iii) falta de certeza o definición de la naturaleza jurídica primigenia de la tierra (nacional, fiscal, privada y ejidal); y v) poca inversión en proyectos de regularización predial.

VIII. Garantizar la seguridad jurídica

El registro constitutivo es más seguro, pero más costoso; el registro declarativo requiere de mayor motivación para la protección del derecho. Es por ello urgente la definición de campañas de comunicación para informar y brindar orientación sobre los procesos de registro y regularización. Para ello también se podría facilitar el momento constitutivo del derecho, incorporando para ello profesionales que tengan la delegación para realizar actividades registrales relacionadas a la calificación e inscripción.

IX. Creación de Juzgados de Tierra y/o Tribunal Registral Administrativo

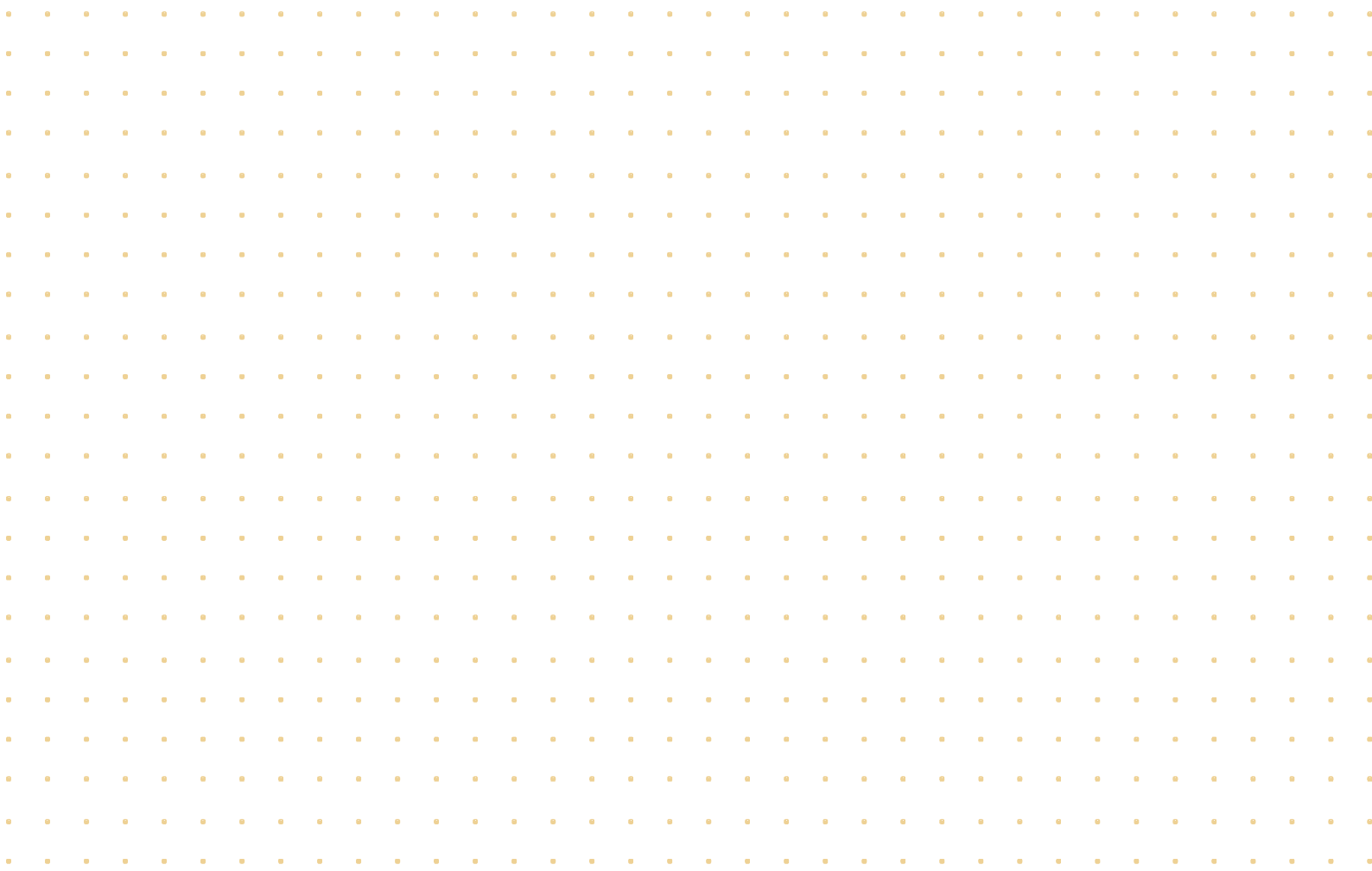
Para facilitar la resolución de discrepancias y/o conflictos en la temática de tierra, así como fortalecer las instancias de resolución alterna de conflictos, incluyendo las locales, comunitarias y consuetudinarias apropiadas.

X. Adopción de tecnología y uso de red CORS

Todas las actividades de levantamiento, mantenimiento y actualización catastral deben realizarse haciendo uso de la red de estaciones de referencia (CORS). Para ello la institución competente debe brindar acceso oportuno y continuo, así como servicios adicionales que permitan la corrección de puntos GPS en tiempo real (*Real Time Kinematic – RTK*, por sus siglas en inglés) o en post proceso. Adicionalmente, el ente rector debe establecer una supervisión y seguimiento riguroso del actuar de los técnicos institucionales y profesionales/topógrafos delegados para desarrollar actividades catastrales.

XI. Implementación de procesos masivos de capacitación y certificación

Todos los actores del SAT deben ser personas certificadas y su participación deberá estar delimitada basado en sus roles y privilegios. Haciendo uso de la tecnología y plataformas especializadas, se debe establecer el currículo para cada puesto o actividad a desempeñar. Estos esfuerzos deben ser acompañados directa o indirectamente por la institucionalidad, sector académico y privado.





©FAO

6 Conclusiones

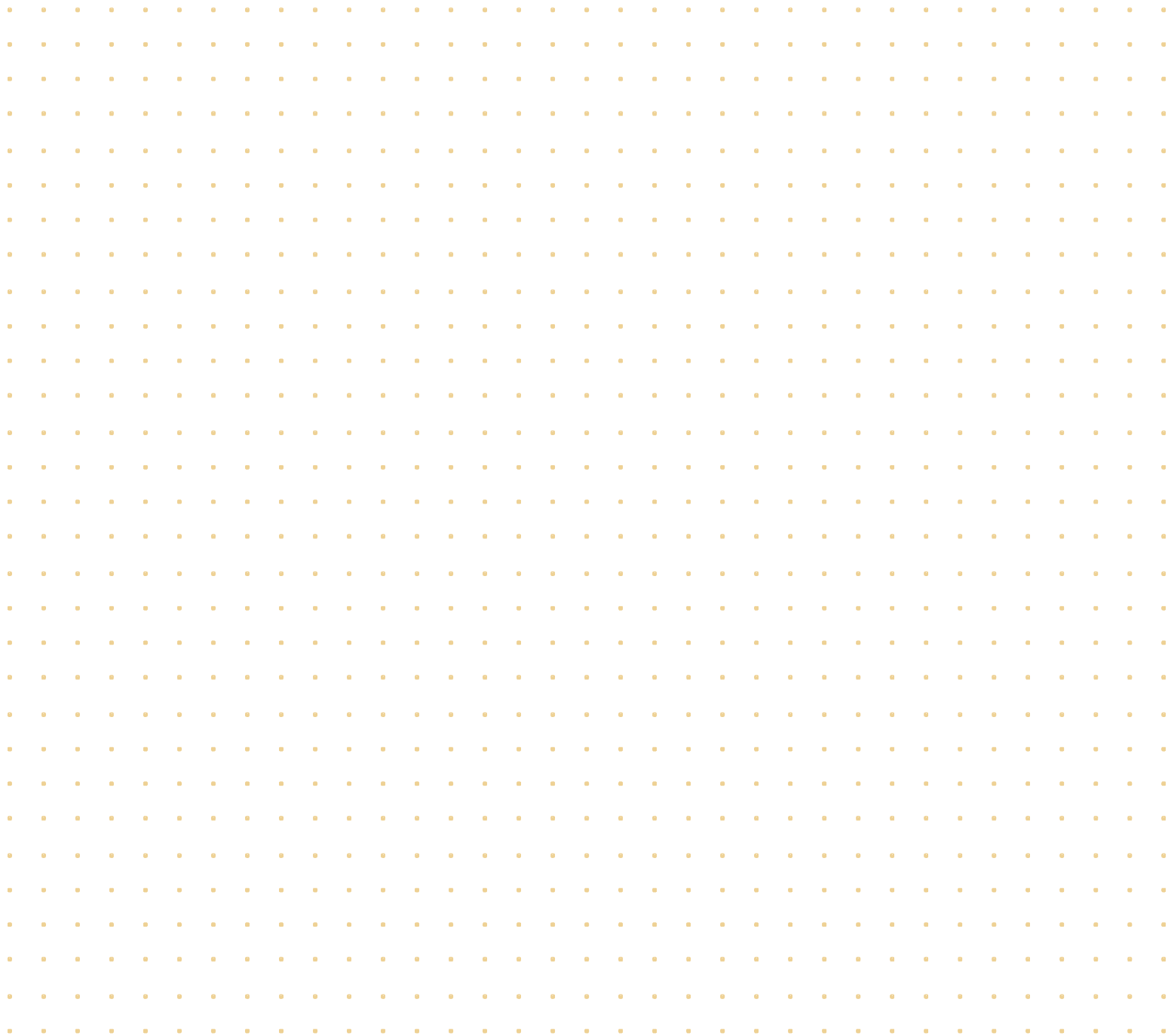
- 1 Todos los países de ALC deberían contar con una **política de tierra**, en donde su estrategia de implementación se construya con la participación de todos los actores del SAT y que esté apegada a la política de gobierno. Definitivamente, sin este instrumento, se continuará avanzando con esfuerzos aislados que imposibilitara la integración plena del SAT, sin olvidar los recursos económicos que no serán invertidos de forma eficiente.
- 2 Es urgente la revisión y ajustes del **marco normativo** relacionado con la temática catastral, registro y regularización/formalización, en donde se debe incorporar la participación de los actores institucionales y privados (notarios y profesionales/topógrafos) en los procesos del SAT.
- 3 Los países deben enfocarse en la construcción de un **Sistema Informático Unificado (SIU)**, diseñado bajo políticas y reglas comunes, estándares, procesos simplificados, marco legal, concepto de base de datos única e interoperable, considerando los avances tecnológicos y la participación de todos los actores en base a sus roles y competencias. El sistema evitaría que se tengan varias herramientas informáticas, que al final imposibilitan la integración de los datos, así como ahorro en licencias, hardware, etc. El modelo de negocio y estrategia de sostenibilidad deben definirse desde el inicio del desarrollo.
- 4 Para lograr que el **SAT** sea eficiente, accesible, confiable y completo, se necesita contar con un marco jurídico adecuado, una estructura institucional que facilite la colaboración entre las distintas partes del sistema, un mecanismo eficiente y seguro para procesar la información, y suficientes recursos y capacidad técnica para llevar a cabo todas las funciones (BID, 2014).
- 5 El **catastro nacional** no es percibido como un motor de desarrollo por la entidad rectora y gobiernos locales/municipios, es urgente un cambio de paradigma y cambio generacional. La incorporación de los actores privados como los profesionales/topógrafos y otros esquemas de coordinación son requeridos para avanzar hacia la meta de catastrar todo el país, y lo más importante, garantizar el mantenimiento y actualización catastral.
- 6 El **gobierno central** debe realizar las inversiones requeridas para disponer de un único **data center** (centro de procesamiento de datos) y respaldo en la nube, y la adquisición de insumos ortofotográficos de todo el país (área urbana y rural) con una periodicidad de al menos cinco años. Con la primera acción, se permitiría reducir significativamente los costos del SIU y con la segunda, permitiría que todos los actores relacionados a la temática tierra dispongan de este insumo para el desarrollo de sus actividades catastrales.

- 7** Desde finales de los años 1960, el Banco Mundial ha financiado **proyectos de tierras** en ALC, con inversiones superior a los USD 5 000 millones y que contribuyeron a mejorar el SAT en más de 15 países. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también ha financiado proyectos de tierras en más de 15 países, con resultados positivos; sin omitir el apoyo que han brindado otros cooperantes en esta temática. Todas estas inversiones permitieron desarrollar un catastro urbano/rural, la creación de herramientas tecnológicas y marcos normativos, fortalecer la institucionalidad, garantizar la seguridad jurídica, modernización de los procesos de catastro y registro, procesos de regularización/titulación, ordenamiento territorial, demarcación de áreas protegidas, entre otros. Sin embargo, el debilitamiento institucional y falta de aplicación de una política de tierras han incidido en que muchos de estos logros no sean sostenibles en el tiempo.
- 8** Se recomienda que los organismos internacionales y cooperantes supediten sus inversiones para la modernización de SAT, al cumplimiento de políticas de tierras que estén apegadas a las **Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (numeral 17.1)**.
- 9** Los primeros pasos ya se han dado: la FAO y el Gobierno de Brasil, por medio del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), han firmado un **Proyecto de Cooperación Sur-Sur** trilateral que tiene por objetivo mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra en los países de la región; lo anterior por medio de la promoción y adopción de mecanismos innovadores y más inclusivos en los SAT.
- En el marco de la ejecución de Proyectos de Administración de Tierras (PAT), así como en otros sectores, el Banco Mundial ha implementado la Cooperación Sur-Sur como un intercambio de conocimiento para el desarrollo, en donde se ha tenido la posibilidad de conocer experiencias exitosas en el tema de propiedad en varias regiones del mundo. Esta acción ha permitido que varios PAT, como el caso de Honduras y Nicaragua, hayan adoptado e implementado buenas prácticas y soluciones en el SAT.
- Por lo anterior, siendo este un esquema exitoso, la Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular⁶ debe ser fortalecida, pero la misma debe ser acompañada de planes de trabajo vinculados a la política de tierra de parte de los países que soliciten apoyo.
- 10** La ONU calcula que el 68% de la **población mundial** será urbana en 2050 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2018). Este comportamiento y el aumento de la población ejercerán una gran presión en los sistemas de producción de alimentos, en los recursos naturales y en el medio ambiente (FAO, 1996). Se estima que

6 Para más información sobre estos términos, ver <https://unsouthsouth.org/about/about-sstc/>.

se deberá proveer de alimento a 9 600 millones de seres humanos, para ello el sistema agrícola debe garantizar alimento para toda esa gente, pero, al mismo tiempo, tiene que asegurar oportunidades económicas a los cientos de millones de personas pobres que viven en las zonas rurales y dependen de la agricultura para vivir (Searchinger et al., 2019).

11 Es evidente que, ante la necesidad de producir más alimentos, las áreas rurales se vuelven una prioridad para los países, por consiguiente, el catastro y la regularización también lo son, ya que no se puede esperar que aumenten las inversiones sin haber seguridad jurídica y mejores condiciones crediticias.



7 Recomendaciones



- 1** La **política de tierra** debe ser socializada con las organizaciones financieras, entes de cooperación y donantes, para que los proyectos de administración de tierras que se aprueben se ajusten a los lineamientos y alcances de dicha política.
- 2** Todos los proyectos catastrales deben incluir un **componente de fortalecimiento institucional y gestión del cambio** muy bien estructurado en base a los resultados de un diagnóstico, en donde se deben incorporar a los municipios a intervenir. Este fortalecimiento debe ir enfocado a garantizar el mantenimiento y actualización catastral, logrando la sostenibilidad de las inversiones.
- 3** El concepto de **barrido catastral** debe ser sujeto de análisis, ya que generalmente los recursos solo ajustan para intervenir ciertos territorios y lo más conveniente sería fortalecer a los municipios y priorizar áreas de intervención, teniendo presente que otros actores pueden participar en las actividades para completar el catastro, así como lo relacionado al mantenimiento y actualización catastral. Al final los diseños/implementación de proyectos catastrales deben ser multifase.
- 4** Las intervenciones **catastrales del área rural**, por las grandes extensiones, siempre representan un reto mayúsculo, pero mucho se debe a que las tolerancias y precisiones son demasiado rigurosas, sin tomar aspectos de topografía, valor de la tierra, accesos y condiciones mínimas para que los equipos puedan establecerse lo más cerca posible de las áreas de trabajo. Por lo tanto, el análisis de los métodos de medición y tolerancias deben ser valorados, lo más importante es conocer quiénes son tenedores de los predios (bienes inmuebles), qué valor tienen estos bienes inmuebles para efectos de pago de impuestos, qué actividades económicas realizan, qué recursos existen dentro de dichos predios (por ejemplo, forestales, hídricos, etc.) y por supuesto, cuál es su ubicación georreferenciada; por lo tanto, los aspectos de precisión no deben de primar sobre los aspectos antes descritos.
- 5** Los **Sistemas Informáticos Unificados (SIU)** como parte de los SAT, deben ser conceptualizados y desarrollados bajo estándar internacional, escalable, de fácil operación, que permita la interoperabilidad y vinculación catastro-registral, así como la participación de actores institucionales y privados. Asimismo, para el caso del catastro, se debería pensar en dos bases de datos: una oficial que cumple con todos los atributos y precisiones, y la otra de referencia, en donde se podría ingresar información histórica de los municipios como referencia y que sería de gran utilidad en procesos de planificación, implementación y monitoreo de políticas públicas de desarrollo.

La base catastral de referencia puede alcanzar el estatus de oficial, a medida que se vayan cumpliendo atributos de calidad y consistencia. Por ejemplo, si un profesional

certificado/topógrafo realiza la medición georreferenciada de un predio y el mismo cumple con los atributos de calidad exigidos por la normativa catastral, ese predio pasa a ser registrado en la base de datos oficial. Esto permitirá avanzar en la vinculación catastro-registral en aquellas zonas no intervenidas o donde solo exista información catastral de los municipios y que se encuentra en un estatus de referencia.

6

Las instituciones y municipios pueden optar por soluciones de software de sistemas de información geográfica (GIS) menos costosas y adaptadas a sus necesidades reales. Es por ello urgente analizar el tema de adquisición de licencias, ya que hay varias soluciones en el mercado que son gratuitas (*open source*) y que podrían ser suficientes para el manejo de base de datos y realizar los mantenimientos y actualización catastral. Por consiguiente, al tener un solo **SIU** implementado en el país, se podría tener desarrollos haciendo uso de software libres y en el caso de requerirse software propietario, un “*Stock o Select*” de licencias para su operación y utilización por todos los actores autorizados.

7

En algunas regiones se pueden implementar **prácticas de catastros levantados por las comunidades (cartografía social)**, requiriéndose para ello apoyos puntuales con equipamiento básico y teniendo de insumo las ortofotografías (ortofotos) que permitan el desarrollo de estas metodologías. Como referencia se podría extrapolar el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN) aplicado en la facilitación para la gobernanza territorial (FAO, 2005).

Los **mecanismos alternos de solución de conflictos de tenencia**, incluyendo la negociación, mediación, conciliación y arbitraje, deben fortalecerse en la región, especialmente en el plano local; esto incluye aquellos mecanismos consuetudinarios que comprendan procedimientos justos, fiables, accesibles y no discriminatorios de rápida solución, de tal forma que muchos casos se resuelvan en campo y evitar que los casos de pretensión en la tenencia de la tierra acudan directamente a la instancia judicial, en donde también se tendría que comenzar a establecer tribunales de arbitraje.

9

La figura de las **mancomunidades de municipios** debe ser aprovechada para el tema catastral, ya que el fortalecimiento institucional podría ser a este nivel y de esa forma lograr esquemas de sostenibilidad y gobernanza en el uso y mantenimiento de los equipos requeridos para los levantamientos catastrales en áreas rurales.

10

Es oportuno analizar cómo vincular el **impuesto predial** con algunos servicios públicos imprescindibles como el agua potable y la energía eléctrica, ya que los porcentajes de recaudación siguen representando un reto importante para los municipios. Aunque la mayoría de los marcos legales establecen sanciones o el procedimiento legal para que el municipio pueda recuperar el impuesto no pagado, generalmente estos procesos dilatan mucho tiempo y al final está claro que desafortunadamente hay un componente político de por medio.

Estas acciones podrían aplicarse para los que no pagan el impuesto predial y para ello se requieren reformas legales para el cobro mensual y prorrateado del impuesto, y aquellos convenios con entidades públicas y privadas (cuando aplique) que brindan al menos los dos servicios públicos antes descritos.

11 Es necesario avanzar en la **identificación y reconocimiento de derechos y obligaciones de tenencia** (por ejemplo, certificados de usufructo o posesión) de aquellos productores que se encuentran dentro de zonas permitidas por ley en las áreas protegidas o reservas naturales, de tal forma que las prácticas agrícolas sean sostenibles y suficientemente resilientes para hacer frente a los efectos del cambio climático.

12 Los **desplazamientos forzados** en el área urbana y rural son un tema de análisis e interés para el catastro y el registro, ya que este conflicto se ve agravado por la informalidad en la tenencia de la tierra, que genera inseguridad jurídica y dificultad en los procesos de restitución y retorno de dichos bienes inmuebles a las víctimas y familiares.

13 Los proyectos de administración de tierras que han sido exitosos deben ser replicados e **institucionalizados**, ya que se debe aprovechar toda la experiencia y capacidad técnica que fue formada. Esta acción permitiría continuar avanzando con el cubrimiento catastral y todas aquellas acciones relacionadas al SAT. Asimismo, es requerido que los tiempos de ejecución de los proyectos se definan en base a las situaciones propias de cada país y alcance, ya que la mayoría de los plazos originalmente planteados fueron excedidos.

14 Con tantas **iniciativas y proyectos de crédito de carbono** en ALC, es importante que las áreas rurales con cubrimiento vegetal (bosques) y con uso limitado, que estén en manos de privados, comunidades locales y pueblos indígenas y afrodescendientes, puedan optar a estos esquemas de conservación remunerada, de tal forma que el crecimiento de la frontera agrícola pueda ser controlada. Pero para ello, el tema catastral y de regularización es básico, ya que estos proyectos pueden requerir de documentación y registro formal de derechos de tenencia.

15 La **certificación de los cultivos** cada vez se irá convirtiendo en una necesidad para el acceso a mercados más exigentes y remunerados. El catastro y la regularización de la tenencia de la tierra contribuirá a que este tipo de inversiones sean más sostenibles y haya gobernabilidad. Por ejemplo, los proyectos de sistemas de riego requieren de la constitución de servidumbres de paso de acueducto y demás obras adicionales en escritura pública y su inscripción en el registro de la propiedad inmueble o registro público de la propiedad.

Bibliografía

Banco Mundial. 2020. *Public-Private Partnerships in Land Administration: Analytical and Operational Frameworks*. Washington, DC. (disponible en: <https://ppiaf.org/documents/6006/download>).

BID. 2012. *Evaluación Comparativa: Proyectos de Regularización y Administración de Tierras*, Oficina de Evaluación y Supervisión. Washington, DC.

BID. 2014. *Evaluación Comparativa: Proyectos de Regularización y Administración de Tierras*, Oficina de Evaluación y Supervisión. Washington, DC. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16799/proyectos-de-regularizacion-y-administracion-de-tierras-evaluacion-comparativa>

Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Gestión Global de Información Geoespacial. 2019. *Marco para la Administración Efectiva de la Tierra: Una referencia para desarrollar, reformar, renovar, fortalecer o modernizar los sistemas de administración y gestión de tierras*. Nueva York, Estados Unidos de América. (disponible en: https://ggim.un.org/documents/FELA_draft_final_Es.pdf).

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. 2018. *World Urbanization Prospects: the 2018 revision*. Nueva York. (disponible en: <https://desapublications.un.org/publications/2018-revision-world-urbanization-prospects>).

Derlagen, C., De Salvo, C.P., Egas Yerovi, J.J. y Pierre, G. 2019. *Análisis de políticas agropecuarias en Honduras*. Monografía del BID 787. Washington, DC, BID.

Eguino, H. y Erba, D., eds. 2020. *Catastro, Valoración Inmobiliaria y Tributación Municipal: Experiencias para mejorar su articulación y efectividad*, Washington, DC, BID. (disponible en: <https://publications.iadb.org/es/catastro-valoracion-inmobiliaria-y-tributacion-municipal-experiencias-para-mejorar-su-articulacion>).

Erba, D.A. 2008. *El Catastro territorial en América Latina y el Caribe*. Cambridge, Estados Unidos de América, Lincoln Institute of Land Policy. (disponible en: www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/el-catastro-territorial-america-latina-full.pdf).

FAO. 1996. *Producción de alimentos e impacto ambiental*. Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13-17 de noviembre 1996. Roma. (disponible en: www.fao.org/3/w2612s/w2612s11.htm).

FAO. 2005. *Un enfoque para el desarrollo rural: Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)*. Roma. (disponible en: www.fao.org/3/ak228s/ak228s.pdf).

FAO. 2012. *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*. Roma. (disponible en: www.fao.org/3/i2801s/i2801s.pdf).

FAO y Agencia Nacional de Tierras. 2019. *Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular: Banco de experiencias y lecciones aprendidas para la implementación de la política de tierras en Colombia.* Bogotá.

FAO y Agencia Nacional de Tierras. 2020. *Propuesta metodológica para implementación de un componente social en torno a los procesos agrarios y la formalización de la propiedad.* Bogotá.

Figuerola Márquez, D. 2021. *Vivienda Social y Regularización de Asentamientos Informales en América Latina.* Ponencia presentada en VII Conferencia de la Red Interamericana de Catastro y Registro de la Propiedad, Santo Domingo. (disponible en: <https://ricrp.org/wp-content/uploads/2021/12/Panel-6-Proyecto-de-Vivienda-Social-y-Regularizacion-de-Asentamientos-Informales-en-America-Latina-David-Figuerola-Marquez.pdf>).

ILC. 2021. *Informe trienal 2019-2021: tierra, personas y planeta.* Roma. (disponible en: <https://www.landcoalition.org/es/triennial-report/>).

Kaufmann, J. y Steudler, D. 1998. *Catastro 2014: Una visión para un sistema catastral futuro.* FIG, Copenhagen. (disponible en: www.fig.net/resources/publications/figpub/cadastr2014/translation/c2014-spanish.pdf).

Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo Sostenible. (disponible en www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/).

OCDE. 2012. *Mejores prácticas registrales y catastrales en México.* París, OECD Publishing. (disponible en: [www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20\(2012\)%20Mejores%20pr%C3%A1cticas%20registrales%20y%20catastrales%20en%20M%C3%A9xico.pdf](http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20(2012)%20Mejores%20pr%C3%A1cticas%20registrales%20y%20catastrales%20en%20M%C3%A9xico.pdf)).

OEA. 2018. *Encuesta Catastro y Registro 2018 de la Propiedad, Red Interamericana de Catastro y Registro de la Propiedad.* Washington, DC.

Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH II). 2013. *Memoria I Encuentro Intercambio de Experiencias en la Integración Catastro-Registro.* Tegucigalpa.

Prindex. 2020. *Informe Comparativo: Una evaluación global acerca de la seguridad de la tenencia de propiedad en 140 países.* Londres. (disponible en: www.prindex.net/documents/611/PRINDEX-Comparative-2020-ESP-PRESS.pdf).

Searchinger, T., Waite, R., Hanson, C. y Ranganathan, J. 2019. *Creating a Sustainable Food Future.* World Resources Institute, Washington DC. (disponible en: https://research.wri.org/sites/default/files/2019-07/WRR_Food_Full_Report_o.pdf).

Steudler, D., coord. 2014. *Cadastre 2014 and Beyond*. FIG, Copenhagen. (disponible en: www.fig.net/resources/publications/figpub/pub61/Figpub61.pdf).

UAECD. 2022. *Informe de Gestión 2021*. Bogotá. (disponible en: www.catastrobogota.gov.co/sites/default/files/archivos/Informe_Concejo_FinalFebreo28.pdf).

UAECD. 2022. *Censo Inmobiliario 2022*. Bogotá. (disponible en: www.catastrobogota.gov.co/recurso/resultados-censo-inmobiliario-2022).

Glosario

Administración de tierras: el término fue establecido por la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE) en sus Lineamientos para Administración de la Tierra adoptados en 1996. En dichos lineamientos la UNECE define la administración de la tierra como “los procesos de registro y diseminación de información sobre propiedad, valor y uso de la tierra y sus recursos asociados. Estos procesos incluyen la determinación (en algunas ocasiones conocida como ‘adjudicación’) de los derechos y otros atributos de la tierra, la agrimensura y descripción de los mismos, su documentación detallada, y la provisión de información relevante para el apoyo de los mercados de tierras”.

Back office: “En la gestión empresarial el back office [...] es el conjunto de actividades de apoyo al negocio, es la parte de las empresas o unidad de ella que lleva a cabo las tareas destinadas a gestionar la propia empresa y que no tienen contacto directo con el cliente, como las labores informáticas y de comunicaciones, de gestión de recursos humanos, contabilidad y otros en el ámbito económico-financiero” (https://es.wikipedia.org/wiki/Back_office).

Catastro: es el inventario en el cual están representados mediante una descripción gráfica, alfanumérica y estadística los bienes inmuebles comprendidos dentro de un territorio determinado. Su funcionamiento es de interés público y sirve a fines jurídicos, económicos, fiscales, administrativos y a todos aquellos que determinen las leyes y reglamentos de un país.

Catastro multifinalitario/multipropósito: es el inventario general de la riqueza inmobiliaria de un país que dispone de información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y ambiental y a la planeación social y económica.

Catastro 2014: es un inventario público, metódicamente ordenado, de datos concernientes a todos los objetos territoriales legales de un determinado país o distrito, basado en la mensura de sus límites. Tales objetos territoriales legales se identifican sistemáticamente por medio de alguna designación distintiva. Estos se definen por ley, correspondiente al derecho público o privado. La delimitación de la propiedad, el identificador, junto con la información descriptiva, pueden mostrar para cada objeto territorial distinto, la naturaleza, el tamaño, el valor y los derechos o restricciones legales asociados con el objeto territorial. Además de esta información descriptiva que define a los objetos territoriales, el Catastro 2014 contiene los registros oficiales de derechos sobre los objetos territoriales legales. El Catastro 2014 puede responder a las preguntas de dónde y cuánto, y quién y cómo.

Ejido o tierras ejidales: el concepto de ejido tiene diferentes connotaciones y es empleada solamente en la región mesoamericana. En México, el ejido es una figura jurídica nacida de la reforma agraria mexicana y establecida en la Constitución Política mexicana de 1917. A través de esta institución, grupos de campesinos denominados formalmente núcleos de población, reciben del Estado la propiedad colectiva de una extensión determinada de tierra, previamente expropiada en los latifundios con extensiones por encima de lo señalado por la ley. En Guatemala y otros países centroamericanos, el ejido es una tierra registrada al nombre de la municipalidad (ejido municipal) y en el que suelen estar establecidos asentamientos humanos rurales o urbanos. En general, las personas que habitan en un ejido pagan una forma de alquiler al municipio.

Escritura pública: es un documento que se otorga ante un notario, y en el que se hace constar un determinado acontecimiento o derecho, firmando el o los otorgantes junto con el notario, quien valida la capacidad jurídica del contenido y de la fecha en que se realizó, ejerciendo su función de Ministro de Fe Pública, porque su misión es dar fe acerca de la capacidad jurídica del contenido y de la fecha en la que se lleva a cabo el contrato.

Fit-for-purpose (para catastro): aplicación de procedimientos más adecuados para cada propósito específico, incorporando para ello la innovación especialmente en las metodologías aplicables al trabajo de campo.

Front office: es la parte de la empresa que tiene contacto con el cliente como los departamentos de atención al cliente y los de ventas, distribución y mercadotecnia.

Impuestos sobre bienes inmuebles: es una carga tributaria anual a favor de las municipales cuya tasa se calcula a partir del valor de los inmuebles, considerando el predio o parcela, las construcciones o mejoras sobre el mismo. La obligación del pago de impuesto nace del derecho de usar o poseer un predio con ánimo de dueño y no necesariamente sobre la propiedad real del mismo.

LADM: ISO 19152:2012 *Geographic Information – Land Administration Domain Model (LADM)*. El enfoque de esta norma internacional está en la parte de la administración de la tierra que está interesada en los derechos, responsabilidades y restricciones que afectan la tierra (o el agua), y los componentes geométricos (geoespaciales) de la misma. El LADM proporciona un modelo de referencia que cumplirá dos objetivos: i) proporcionar una base extensible para el desarrollo y perfeccionamiento de sistemas de administración de tierras eficiente y efectivos, basados en una arquitectura dirigida por modelos (MDA); y ii) permitir que las partes involucradas, tanto dentro de un país como entre diferentes países, se comuniquen, basándose en el vocabulario compartido (es decir, una ontología), implícito en el modelo. El segundo objetivo es relevante para crear servicios de información estandarizados en un contexto nacional o internacional, donde la semántica del dominio de administración de tierras debe compartirse entre regiones o países para permitir las traducciones necesarias.

Levantamiento catastral: la formación catastral, o levantamiento catastral, como también se le denomina en Guatemala y otros países de América Latina implica: i) la identificación o documentación de cada uno de los predios con los respectivos datos físicos y descriptivos, ubicación y numeración dentro de la carta de conjunto, o plano de conjunto, ii) el diligenciamiento de la ficha predial, la cual constituye el acta de identificación predial, debidamente fechada y firmada por el funcionario catastral. Se puede también hablar de levantamiento catastral focalizado y masivo: focalizado se refiere a levantamiento catastral por demanda o de áreas pequeñas determinadas; masivo son los llamados barridos catastrales con una cobertura geográfica más amplias (municipios, departamentos o región).

Mecanismo de regularización: son los diferentes procedimientos de regularización que permiten la solución pacífica, expedita, económica y segura de los conflictos sobre la tenencia, posesión y propiedad de bienes inmuebles, la incorporación de estos al catastro nacional, la titulación e inscripción de los registros de la propiedad inmueble.

Municipio: territorio que corresponde a la división político-administrativa del territorio nacional.

Gobierno Municipal o Municipalidad / gobiernos locales: entidad territorial que está a cargo del territorio municipal o municipio, éste goza de autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites convenidos por la Constitución y las leyes de descentralización de cada país. El Gobierno Municipal tiene como principales funciones: i) prestar los servicios públicos domiciliarios y solucionar las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, recreación y deporte; ii) ordenar y planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio y construir las obras que demanda el progreso municipal; iii) velar por el adecuado manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; iv) promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Ocupación: se refiere a la ocupación que tiene un individuo o colectividad sobre tierras nacionales, ejidales o privadas acotadas o adquiridas por particulares y que no poseen documento alguno inscribible en el registro de la propiedad inmueble correspondiente.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): son una iniciativa impulsada por Naciones Unidas para dar continuidad a la agenda de desarrollo tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Son 17 objetivos y 169 metas propuestos como continuación de los ODM incluyendo nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras prioridades.

Open source: *“El software de código abierto (en inglés, open source software u OSS) es el software cuyo código fuente y otros derechos que normalmente son excluidos para quienes poseen derechos de autor, son publicados bajo una licencia de código abierto o forman parte del dominio público”* (https://es.wikipedia.org/wiki/Software_de_c%C3%B3digo_abierto).

Ordenamiento Territorial: el ordenamiento territorial se define como una política de Estado y un instrumento de planificación, que permite una apropiada organización político-administrativa y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, con las cuales se garantiza un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente.

Política de tierras: la política de tierras trasciende el concepto de la reforma agraria, si se entiende ésta como un simple proceso de redistribución de tierras. Tal política tiene, al menos, tres grandes propósitos: i) el empleo pleno y la utilización eficiente de un recurso de enorme importancia en la producción agropecuaria, como es la tierra; ii) aumentar las oportunidades de acceso de la población rural a recursos productivos que le den la posibilidad de generar excedentes apropiables, como una opción para superar la pobreza y lograr su promoción económica y social; y iii) aligerar las fuentes de tensiones sociales generadas en torno a la tenencia de la tierra.

Posesión: es el acto de poseer o tener una cosa corporal con ánimo de conservarla para sí o para otro. Existe posesión de las cosas cuando alguna persona, por sí o por otro, tenga una cosa bajo su poder, con intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad.

Predio/parcela: esta noción se refiere a una unidad continua de superficie de tierra delimitada, es decir a un área finita de tierra. Predio, se origina del latín praedium, que quiere decir heredad o finca. Un predio se define por su localización, límites y área. En los países de América Latina se emplea para designar la tierra o terreno que pertenece a uno, o varios propietarios, bien sea que se encuentre ubicado en área rural o urbana. El predio es uno de los elementos básicos del catastro mediante el cual se identifican, localizan y registran las particularidades sobre el área finita de tierra y se suscriben y materializan jurídicamente los derechos que se tengan sobre esta.

Programas de Administración de Tierras (PAT): son proyectos o programas organizados por los gobiernos centrales con apoyo de los organismos de cooperación internacional que buscan aumentar la certeza jurídica y la seguridad de la tenencia mediante servicios de administración de tierras eficientes, transparentes, descentralizados y accesibles para todos.

Propiedad regular/propiedad irregular: se denomina propiedad regular aquella que tiene inscrito o registrado el derecho sobre la propiedad en las oficinas registrales correspondientes y es concordante con los datos jurídicos en cuanto a los titulares, sus derechos y los datos físicos en cuanto a la ubicación, área o superficie, linderos y circunstancias propiedades. La propiedad está en estado irregular cuando al menos algunas de las características anteriores no están correctamente definidas y es entonces objeto de saneamiento.

Regularización/ formalización de la tenencia/regularización de la tierra: la regularización es el proceso administrativo que tiene por objeto el reconocimiento jurídico de los derechos sobre la tierra ejercida por particulares durante varios años. También puede consistir en la identificación de los derechos sobre inmuebles en aspectos legales o físicos, como la ocupación sin título y el restablecimiento de límites después de litigios. El objetivo de la regulación de tierras es evaluar y adoptar formas legales, que permitan agilizar la entrega de los predios fiscales urbanos, o de baldíos, que, de acuerdo con la ley, deben ser titulados a quienes los vienen ocupando.

Sistema de Administración de Tierras (SAT): es el sistema del Estado, fundamentado en un marco legal, que administra a través de sus diferentes instituciones, la gestión de la información y políticas de los derechos de propiedad. Este establece los procedimientos administrativos y judiciales para la transferencia, atributos físicos de territorialidad, usos, valoración de la tierra y cargas tributarias, que permitirán brindar la seguridad y certeza jurídica en materia de propiedad.

Anexos

Anexo 1

FICHA DE PAÍS	
Ubicación Geográfica	
1.	País: _____
2.	Región: _____
Datos Sistema de Administración de Tierras	
3.	Ley de Catastro: _____
4.	El ámbito de la Ley es sobre predios urbanos y rurales: _____ ☐ Sí (pase a la 6) ☐ No (pase a la 5)
5.	Describir la Ley aplicable a predios rurales: _____
6.	Institución rectora del Catastro Urbano/Rural: _____
7.	Solo hay una institución rectora: ☐ Sí (pase a la 9) ☐ No (pase a la 8)
8.	Institución rectora del Catastro Rural: _____
9.	Instituciones que tienen competencias catastrales: a. _____ b. _____ c. _____ d. _____
10.	Los Gobiernos Locales / Municipios pueden realizar actividades de levantamiento, mantenimiento y actualización catastral: ☐ Sí (pase a la 12) ☐ No (pase a la 13)
11.	Describir las competencias: _____
12.	Está catastrado todo el país: ☐ Sí (pase a la 12) ☐ No (pase a la 13)

13. Predios urbanos: _____; _____ %
 Predios rurales: _____; _____ %, Área: _____ ha
14. Predios Urbanos: _____ Predios Rurales: _____, Área: _____ ha
- 15.Cuál es la precisión para predios urbanos: _____ metros
- 16.Cuál es la precisión para predios rurales: _____ metros
- 17.Cuál es el tamaño promedio de un predio rural: _____ hectáreas
18. Se tienen definidas tasas catastrales:
 () Sí
 () No (pase a la 20)
19. Año de aprobación / última actualización: _____
20. La base catastral contiene información registral y sobre valuación de las propiedades - obras complementarias:
 () Sí
 () No (pase a la 22)
21. Descripción de la información: _____
22. La base de datos catastral está vinculada con la información registral:
 () Sí (pase a la 24)
 () No (pase a la 23)
23. La falta de vinculación se debe a:
 Marco normativo: () Sí () No
 Falta de Sistema de Información Catastral: () Sí () No
 Falta de recursos económicos: () Sí () No
 Otro, descripción: _____
24. La institución rectora del tema de catastro también rectora el tema de valuación urbana/rural:
 () Sí (pase a la 26)
 () No (pase a la 25)
25. Instituciones que tienen competencias para la valuación urbana/rural:
 a. _____
 b. _____
 c. _____
 d. _____
- 26.Cuál es el método utilizado para la valuación urbana/rural:
 Método de Reemplazo: () Sí () No
 Método del Mercado: () Sí () No
 Método de Ingresos: () Sí () No
 Otro, descripción: _____

27. La valuación catastral urbana/rural hace la separación del valor del predio (tierra) y el de las edificaciones/cultivos permanentes:
- () Sí (pase a la 29)
- () No (pase a la 28)
28. Descripción: _____
29. De acuerdo con el marco normativo, cuál es la periodicidad para actualizar la valuación urbana/rural: _____

Datos Identificación de Tipos de Suelo

30. Se llevan a cabo estudios (análisis) de suelo que contribuya a mejorar la productividad:
- () Sí
- () No (pase a la 33)
31. Cuál es la institución encargada de realizar los estudios de suelo en las zonas rurales:
- _____
32. Cómo se ejecuta la actividad de estudios de suelo:
- Con Fondos Institucionales: () Sí () No
- Pago por el Propietario: () Sí () No
- Otro, descripción: _____

Datos Regularización/Formalización/Titulación

33. Se cuenta con una Ley para llevar a cabo los procesos de regularización / formalización de la tenencia de la tierra en zonas urbanas y rurales:
- () Sí
- () No (pase a la 37)
34. Esa competencia la tiene una sola institución:
- () Sí
- () No (pase a la 36)
35. Descripción: _____
36. Instituciones que tienen competencias de regularización/formalización de la tierra urbana y rural:
- () Sí
- () No (pase a la 39)
37. Existen necesidades de ajuste al marco normativo para hacer más eficiente la política de regularización/formalización de la tenencia de la tierra:
- () Sí
- () No (pase a la 39)

38. Cuál es la instancia requerida para los ajustes al marco normativo:
- Legislativo: ☐ Sí ☐ No
- Presidencial: ☐ Sí ☐ No
- Ministerial: ☐ Sí ☐ No
- Institucional: ☐ Sí ☐ No
38. Cuáles son los tipos de naturaleza jurídica existente en el país:
- Nacional: ☐ Sí ☐ No
- Fiscal: ☐ Sí ☐ No
- Ejidal: ☐ Sí ☐ No
- Privado: ☐ Sí ☐ No
- Otro, descripción: _____
40. Se tiene definida la naturaleza jurídica en el país:
- ☐ Sí (pase a la 42)
- ☐ No (pase a la 41)
41. Qué porcentaje de avance se tiene: _____ %
42. Todas las instituciones competentes cuentan con presupuesto adecuado para ejecutar procesos de regularización/formalización:
- ☐ Sí
- ☐ No (pase a la 45)
43. Cuál ha sido la asignación presupuestaria durante el periodo 2017-2022 para el desarrollo de procesos de regularización/formalización:
- 2017: US\$ _____ 2020: US\$ _____
- 2018: US\$ _____ 2021: US\$ _____
- 2019: US\$ _____ 2022: US\$ _____
44. Los procesos de regularización/formalización se llevan a cabo de acuerdo con lo siguiente:
- Asignación de Fondos Nacionales: ☐ Sí , _____ % ☐ No
- Ejecución de Proyectos con Fondos Externos: ☐ Sí , _____ % ☐ No
- Pago del Interesado: ☐ Sí , _____ % ☐ No
- Otro, descripción: _____
45. Está regularizada/formalizada la tenencia de tierra de todos los predios del país:
- ☐ Sí (pase a la 47)
- ☐ No (pase a la 46)
46. Predios urbanos: _____ ; _____ %
- Predios rurales: _____ ; _____ %, Área: _____ ha

Datos Apoyo Institucional

47. Cuenta su institución o se encuentra ésta vinculada a programas públicos de crédito u otro tipo de incentivos para la compra de tierra en beneficio de la agricultura familiar y grupos campesinos:
- () Sí
- () No (pase a la 50)
48. Detalle de los programas públicos de crédito u otros:
- a. _____
- b. _____
- c. _____
49. El presupuesto para estos programas públicos para la compra de tierras se ha aumentado o recortado en los últimos cinco (5) años:
- () Aumento
- () Reducción

Gobernabilidad

50. El país cuenta con una Política de Tierra:
- () Sí, año de aprobación: _____
- () No (pase a la 28)
51. Se cuenta con una Infraestructura de Datos Espaciales:
- () Sí
- () No
52. Se cuenta con un Sistema Informático de Información Catastral:
- () Sí
- () No (pase a la 65)
53. Cómo se llama el Sistema: _____
54. Qué información vincula el Sistema Informático de Información Catastral:
- Catastro-Fiscal: () Sí () No
- Catastro-Fiscal-Registro: () Sí () No
- Catastro-Registro: () Sí () No
- Otro, descripción: _____
55. Quién es el administrador del Sistema: _____
56. Tienen acceso los Gobiernos Locales / Municipios al Sistema:
- () Sí
- () No (pase a la 58)

57. Pueden realizar los Gobiernos Locales / Municipios las siguientes actividades vía Sistema: Actualización/Mantenimiento Catastral directamente en el Sistema con rol de usuario::

() Sí

() No

Solicitud de Actualización/Mantenimiento Catastral: () Sí () No

Otro, descripción: _____

58. El Sistema también integra o es interoperable con otras bases de datos:

() Sí

() No (pase a la 60)

59. Con cuáles bases de datos es interoperable:

a. _____

b. _____

c. _____

60. Está digitalizada toda la información catastro/registrar del país:

() Sí (pase a la 62)

() No (pase a la 61)

61. Información Catastral: _____; _____ %

Información Registral: _____; _____ %

62. El Sistema presenta sus bases de datos en formato abierto (datos abiertos):

() Sí. _____ %

() No

63. Se brindan servicios en línea para las transacciones catastro/registrales:

() Sí

() No (pase a la 65)

64. Descripción de los tipos de servicios en línea:

a. _____

b. _____

c. _____

65. Se tiene implementado o está en proceso la implementación del Catastro Multipropósito:

() Sí

() No

66. Se han implementado en el país nuevas metodologías catastrales aplicables al trabajo de campo como el *fit-for-purpose*, apoyado en las nuevas tecnologías y en la cartografía social:

() Sí

() No

67. Existe la figura de Centro Asociado / Descentralización del Catastro en el país:
☐ Sí
☐ No (pase a la 69)
68. Quiénes tienen esta competencia:
a. _____
b. _____
c. _____
d. _____
69. En el país se cuenta con la certificación de profesionales certificados / topógrafos / técnicos para ejercer labores catastrales:
☐ Sí
☐ No (pase a la 72)
70. Qué institución regula las tarifas/tasas de estos profesionales certificados / topógrafos / técnicos para las actividades catastrales: _____
71. Los profesionales certificados/topógrafos/técnicos pueden apoyar a los Gobiernos Locales / Municipios en las actividades catastrales urbanas/rurales:
☐ Sí
☐ No
72. Cuenta su institución con oficinas de resolución alternativa de conflictos u otros mecanismos para resolver conflictos relacionados con la tenencia de la tierra:
☐ Sí
☐ No

Observaciones

Institución: _____

Funcionario: _____

Correo Electrónico: _____

Anexo 2

Tabulación de los resultados de la Ficha de País

País	Se tiene una única Ley de Catastro (#3)		Ambito de la Ley de Catastro sobre predios urbanos y rurales (#4)		Institución rectora del catastro urbano/rural (#6)		Instituciones que tienen competencias catastrales (#9)		Los Gobiernos Locales / Municipios pueden realizar actividades de levantamiento, mantenimiento y actualización catastral (#10)		Está catastrado todo el país (#12)		Predios urbanos (#14a)
	Si	No	Si	No	1	más de 1	1	más de 1	Si	No	Si	No	
Argentina	1		1		1		2			1		1	586.021
Brasil	1			1	1			5	1			1	886.635
Chile		1	1			2		6	1			1	6.792.765
Colombia	1		1		1			2	1			1	13.290.644
Costa Rica	1		1		1			6		1		1	443.600
Ecuador	1		1		1			3	1			1	1.214.103
El Salvador	1		1		1			2	1			1	1.230.233
Guatemala	1		1		1			3	1			1	238.292
Honduras	1		1		1			4	1			1	980.380
México		1		1		4		4	1			1	27.579.771
Nicaragua	1		1		1			2		1		1	
Panamá	1		1		1			2		1		1	290.100
Paraguay		1	1		1			6	1			1	1.620.649
Perú	1		1		1			5	1			1	245.353
República Dominicana	1		1			2		2		1		1	ND
Uruguay		1	1		1		1		1		1		1.078.000
Totales	12	4	14	2	13	8	3	52	11	5	1	15	

Predios Rurales (#14b)	Precisión de predios urbanos (m) (#15)	Precisión de predios rurales (m) (#16)	Tamaño promedio de predio rural (ha) (#17)	Se tienen definidas Tasas Catastrales (#18)		La base catastral contiene información registral y sobre valuación de las propiedades - obras complementarias (#20)		La base catastral está vinculada con la información registral (#22)		La falta de vinculación se debe a (#23)			
				Si	No	Si	No	Si	No	Marco Normativo	Falta SIC	Falta de Recursos	Otro
95.715	0,5	10	7,59	1		1		1		O	O		O
6.638.462	varia	0,5	(5-110)	1			1		1				1
1.788.510	(0.1-2)	(5-20)	54	1		1		1		O	O	O	O
4.604.967	0,01		219,6		1	1			1	O	O	1	1
611.991	0,2	1	50		1		1	1		O	O	O	O
				1			1		1	O	O	1	1
1.575.040	(0.2-0.5)	(1-1.5)	ND	1			1	1		O	O	1	1
340.510	0,3	1	1		1		1	1		O	O	O	O
271.366	0,3	2	5,26	1		1		1		O	O	1	O
4.014.650	0,2	(0.30-0.50)	N/A		1		1		1	O	O	1	1
	0,25	2	4,5	1			1	1		O	O	O	O
274.394	0,1	1	15	1		1			1	O	1	1	O
907.790	(0.05-0.10)	5	20	1		1			1	O	1	1	O
3.043.211	1	1	(20-25)		1		1		1	1	O	1	O
ND	0,2	0,4	1	1		1			1	1	1	1	1
244.000	1	1	70	1		1			1	1	O	O	O
				11	5	8	8	7	9	3	3	9	6

País	La institución rectora del tema de catastro también rectora el tema de valuación urbana/rural (#24)		Instituciones que tienen competencias para la valuación urbana/rural (#25)		Cuál es el método utilizado para la valuación urbana/rural (#26)				Se llevan a cabo estudios (análisis) de suelo que contribuya a mejorar la productividad (#30)		Cómo se ejecuta la actividad de estudios de suelo (#32)		
	Si	No	1	más de 1	Reem-plazo	Mercado	Ingresos	Otro	Si	No	Fondos Institu-cionales	Pago Propie-tario	Otro
Argentina	1		ND	ND	0	0	0	1	1		0	0	1
Brasil		1		2	0	1	1	1	1		1	1	0
Chile	1		1		1	1	0	0	1		1	1	0
Colombia	1		1		0	0	0	1	1		1	1	1
Costa Rica		1		2	0	1	0	0		1	0	0	0
Ecuador		1	1										
El Salvador		1	1		0	1	0	0	1		1	0	0
Guatemala		1	1		0	1	0	1	1		1	1	0
Honduras		1		4	1	1	1	0		1	0	0	0
México		1		3	0	1	0	0		1	0	0	0
Nicaragua		1		2	1	1	1	0	1		1	0	0
Panamá	1		1		0	1	0	0		1	0	0	0
Paraguay	1		1		0	0	0	1	1		1	1	0
Perú		1		3	0	0	0	1		1	0	0	0
República Dominicana	1			2	0	1	0	0		1	0	0	0
Uruguay	1		1		0	1	0	0	1		1	0	0
Totales	7	9			3	11	3	6	9	6	8	5	2

Se cuenta con una Ley para llevar a cabo los procesos de regularización/formalización de la tenencia de la tierra en zonas urbanas y rurales (#33)		Esta competencia la tiene una sola institución (#34)		Instituciones que tienen competencias de regularización/formalización de la tierra urbana y rural (#36)		Existen necesidades de ajuste al marco normativo para hacer más eficiente la política de regularización/formalización de la tenencia de la tierra (#37)		Cuál es la instancia requerida para los ajustes al marco normativo (#38)				Cuáles son los tipos de naturaleza jurídica existente en el país (#39)				
Si	No	Si	No	1	más de 1	Si	No	Legislativo	Presidencial	Ministerial	Institucional	Nacional	Fiscal	Ejidal	Privado	Otro
1			1		2	1		1	0	0	0	1	1	1	0	0
1			1		3	1		1	1	0	1	1	1	1	1	1
1			1		2	1		1	1	1	1	1	1	0	1	1
1			1		3	1		1	1	1	1	1	1	1	0	0
1			1		3		1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
1						1		1	0	0	0	1	1	0	0	0
1			1		5	1		1	1	1	1	1	0	0	1	0
1			1		4	1		1	0	0	1	1	0	1	1	1
1			1		5	1		1	1	1	1	1	1	1	1	0
1			1		10	1		1	1	0	0	1	1	1	1	0
1		1		1			1	0	0	0	0	1	0	1	1	1
1		1			4	1		1	0	0	0	1	0	1	1	1
1			1	0	2	1		0	1	1	1	0	1	1	1	0
1			1	0	3	1		1	1	1	1	1	1	1	1	0
1			1		5	1										
	1						1	0	0	0	0	1	1	0	1	0
15	1	2	12	1	51	13	3	11	8	6	8	13	11	10	11	5

País	Se tiene definida la naturaleza jurídica en el país (#40)		Qué porcentaje de avance se tiene (#41)				Todas las instituciones competentes cuentan con presupuesto adecuado para ejecutar procesos de regularización/ formalización (#42)		Los procesos de regularización/ formalización se llevan a cabo de acuerdo con lo siguiente (#44)			
	Si	No	menor al 25%	menor al 50%	menor al 75%	100%	Si	No	Fondos Nacionales	Fondos Externos	Pago del Interesado	Otro
Argentina	1		0	0	0	1		1	0	0	1	0
Brasil	1		0	0	0	1		1	1	0	1	0
Chile	1		0	0	0	1		1	1	0	1	0
Colombia	1		0	0	0	1		1	0	0	0	0
Costa Rica	1		0	0	0	1		1	1	0	0	0
Ecuador	1		0	0	0	1		1	0	0	0	0
El Salvador	1		0	0	0	1		1	1	1	1	0
Guatemala	1		0	0	0	1		1	1	0	1	0
Honduras		1	0	1	0	0		1	1	0	0	0
México	1		0	0	0	1		1	0	0	0	0
Nicaragua		1	0	1	0	0		1	1	1	0	0
Panamá	1		0	0	0	1		1	0	0	0	0
Paraguay		1	0	1	0	0		1	1	1	1	0
Perú	1		0	0	0	1		1	1			
República Dominicana	1		0	0	0	1		1	0	0	0	0
Uruguay	1		0	0	0	1		1	0	0	0	0
Totales	13	3	0	3	0	13	0	16	9	3	6	0

Está regularizada/ formalizada la tenencia de tierra de todos los predios del país (#45) Porcentaje de regularización/ formalización (#46) Cuenta su institución o se encuentra ésta vinculada a programas públicos de crédito u otro tipo de incentivos para la compra de tierra en beneficio de la agricultura familiar y grupos campesinos (#47) El país cuenta con una Política de Tierra (#50) Se cuenta con una Infraestructura de Datos Espaciales (#51) Se cuenta con un Sistema Informático de Información Catastral (#52)											
Si	No	Urbano	Rural	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
	1	ND	ND		1		1	1		1	
	1	ND	ND	1		1		1		1	
	1	ND	ND		1	1		1		1	
	1				1	1		1		1	
	1	ND	ND		1	1		1		1	
	1				1	1		1		1	
	1	ND	ND		1	1			1	1	
	1				1		1	1		1	
	1	70	30		1		1		1	1	
	1				1	1		1		1	
	1	ND	ND		1		1		1	1	
	1	ND	ND		1	1		1			1
	1	ND	ND		1	1			1	1	
	1	ND	ND		1		1	1		1	
	1	ND	ND		1	1		1		1	
1		100	100		1	1		1		1	
1	15			1	15	11	5	12	4	15	1

País	Qué información vincula el Sistema Informático de Información Catastral (#54)			Quién es el administrador del Sistema (#55)	Tienen acceso los Gobiernos Locales / Municipios al Sistema (#56)		Pueden realizar los Gobiernos Locales/Municipios las siguientes actividades vía Sistema (#57)			El Sistema también integra o es interoperable con otras bases de datos (#58)	
	Catastro-Fiscal	Catastro-Fiscal-Registro	Catastro-Registro	Cantidad de Sistemas	Si	No	Act/Man	Solicitud de Act/Man	Otro	Si	No
Argentina	1	1	1	1	1		0	1	0	1	
Brasil	1	0	0	2	1		1	1	0	1	
Chile	1	1	1	4	1		1	1	1	1	
Colombia	1	1	1	4		1	0	0	0	1	
Costa Rica	0	0	1	0	1		0	1	0	1	
Ecuador	1	0	0	1	1		1	1	0	1	
El Salvador	0	0	1	1	1		0	0	1		1
Guatemala	0	0	1	2	1		0	1	1		1
Honduras	0	0	1	1	1		1	1	0		1
México	1	0	0	35	1		1	1	0	1	
Nicaragua	0	0	1	2		1	0	0	1		1
Panamá	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Paraguay	1	0	0			1	0	0	0		1
Perú	0	0	0	1		1	0	0	0		1
República Dominicana	0	0	1	1		1	0	0	0		1
Uruguay	0	0	0	1	1		0	0	0		1
Totales	7	3	9	56	10	6	5	8	4	7	9

Está digitalizada toda la información catastro/registrar del país (#60) Avance en la digitalización (#61) El Sistema presenta sus bases de datos en formato abierto (datos abiertos) (#62) Se brindan servicios en línea para las transacciones catastro/registrales (#63) Se tiene implementado o está en proceso la implementación del Catastro Multipropósito (#65)									
Si	No	% Catastro	% Registro	Si	No	Si	No	Si	No
	1	ND	ND	1		1		1	
	1	ND	ND		1	1			1
1					1	1		1	
	1			1		1		1	
1		100	100	1		1		1	
	1			1			1		1
	1	85	100	1		1		1	
	1	52	50	1		1		1	
	1	50	66,67	1			1		1
	1	34,26	59,54		1	1			1
	1	ND	ND	1		1	0		1
0	1	0	0	0	1	0	1		1
1		ND	ND		1	1			1
	1	ND	ND		1		1	1	
1		100	100		1	1			1
1		100	100	1		1			1
5	11			9	7	12	4	7	9

País	Se han implementado en el país nuevas metodologías catastrales aplicables al trabajo de campo como el fit-for-purpose, apoyado en las nuevas tecnologías y en la cartografía social (#66)		Existe la figura de Centro Asociado/ Descentralización del Catastro en el país (#67)		En el país se cuenta con la certificación de profesionales certificados/ topógrafos/técnicos para ejercer labores catastrales (#69)		Los profesionales certificados/ topógrafos/técnicos pueden apoyar a los Gobiernos Locales / Municipios en las actividades catastrales urbanas/ rurales (#71)		Cuenta su institución con oficinas de resolución alternativa de conflictos u otros mecanismos para resolver conflictos relacionados con la tenencia de la tierra (#72)	
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
Argentina		1	1		1		1			1
Brasil	1			1	1		1		1	
Chile		1		1	1		1			1
Colombia	1		1		1		1			1
Costa Rica	1			1	1		1		1	
Ecuador		1	1			1		1		1
El Salvador		1		1		1		1		1
Guatemala		1		1	1		1		1	
Honduras		1	1			1	1		1	
México		1		1		1	1		1	
Nicaragua		1		1		1	1		1	
Panamá		1		1	1		1		1	
Paraguay		1		1	1		1		1	
Perú		1		1	1		1			1
República Dominicana	1		1		1		1			1
Uruguay		1		1	1			1		1
Totales	4	12	5	11	11	5	13	3	8	8

Anexo 3

Buenas prácticas y algunas experiencias exitosas

Caso Honduras

La aprobación de la Ley de Propiedad en 2004 permitió el establecimiento de un nuevo sistema de registro basado en parcelas conocido como Folio Real para reemplazar el sistema existente basado en el propietario. El registro basado en parcelas mejoró la gestión de los registros de tierras y facilitó la automatización de las transacciones de tierras. La Ley también creó el Instituto de la Propiedad (IP) y estableció el Sistema Nacional de Administración de la Propiedad (SINAP), que incluye un Sistema Unificado de Registros (SURE), un Registro de Normativas de Ordenamiento Territorial (RENOT) y un Sistema Nacional de Información Territorial (SINIT), estos últimos dos administrados por la Dirección de Ordenamiento Territorial.

La implementación del Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH) en sus dos fases, financiado por el Banco Mundial, contribuyó a la aplicación de las reformas legales, el fortalecimiento institucional, el manual de procedimientos para emitir Certificación Técnica de Municipios como Centro Asociado Municipal (CAM) y la certificación de 11 municipios; y principalmente con el desarrollo e implementación del SURE, que es la plataforma informativa en donde se llevan a cabo las transacciones catastro-registrales. Con el apoyo del PATH y de otras iniciativas, se ha logrado realizar el levantamiento catastral georreferenciado de alrededor de 1.25 millones de predios, la vinculación catastro-registral de alrededor de 300,000 predios, la operatividad de 2 CAM como ser Comayagua y Siguatepeque, la titulación de 155,740 predios por los diferentes mecanismos de regularización, la modernización de 16 de 24 Registros de la Propiedad Inmueble; y en el caso del pueblo indígena miskito la definición del mecanismo de titulación intercomunitaria, en donde se logró la titulación por parte del Instituto Nacional Agrario (INA) de 4 Concejos Territoriales en la Mosquitia hondureña, al final el INA y el Instituto de Conservación Forestal (ICF) concluyeron con el reconocimiento de los derechos del pueblo miskito, logrando emitir 12 Títulos de Propiedad en Dominio Pleno.

Con respecto al tema de sostenibilidad, se definieron tasas catastrales para los servicios relacionados al catastro y se impulsó la elaboración y aprobación del Reglamento de Mensura Catastral en el 2016, que tiene por objeto desarrollar los principios, objetivos y las disposiciones previstas en la Ley de Propiedad a efecto de facilitar su aplicación y alcanzar su cumplimiento en materia de medición de inmuebles, aplicación de criterios técnicos, rangos de tolerancia, técnicas y tecnologías aplicables, forma de presentación de resultados y demás circunstancias relativas a la determinación de ubicación geográfica, áreas, perímetros y demás configuraciones físicas de los inmuebles a nivel nacional.

En el 2015 se aprobó e implementó el esquema *front office* y *back office* en el registro de la propiedad inmueble (RPI) de Tegucigalpa, en donde se realizaron una serie de ajustes al sistema

(SURE), ventanilla única, esquema espacial y procesos institucionales, mayores controles en las transacciones registrales, uso de códigos QR en la impresión de boleta de presentación y de inscripción, distribución automática de documentos; asimismo, se realizaron mejoras en los servicios y reducción de días para inscribir una transacción registral de compraventa, entre otros. En el 2016 y para la Circunscripción Registral de Tegucigalpa, se implementó la primera Oficina Registral Periférica (ORP) en el Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI), así como en el banco FICOHSA, posteriormente y en años más recientes en BAC Credomatic, BANPAIS y Banco Atlántida, habilitando al menos 17 diferentes trámites registrales de gestiones vinculadas a las entidades financieras, por ejemplo: compraventa de propiedad, registros, levantamientos de gravamen en hipotecas entre otras. Desde el 2018 a la fecha, se han realizado alrededor de 30 000 transacciones registrales⁷. Esta descentralización ha permitido que estas instituciones brinden servicios más expeditos, teniendo tiempos de respuesta menores a los logrados en el RPI de San Pedro Sula.

El gran reto en materia de propiedad es lograr catastrar todo el país, en donde se estima existen alrededor de 3 millones de predios urbanos y rurales. Este catastro debe realizarse con el trabajo articulado de las instituciones (IP, INA e ICF), municipios (bajo la figura de CAM) y profesionales certificados para el suministro de servicios catastrales. Asimismo, se debe lograr la definición de la naturaleza jurídica de la tierra en todo el país (nacional, ejidal, privado y fiscal). Esto permitirá tener certeza de la tenencia de tierra y de esa forma dimensionar los esfuerzos en materia de regularización que se deben desarrollar en el país, pudiéndose ejecutar con base en una priorización relacionada con la producción y en las zonas en donde se presentan mayores incidencias de conflictos de propiedad.

Está claro que la duplicidad de competencias institucionales y la falta de coordinación entre las mismas, ha generado que no se haya tenido el mejor aprovechamiento de los escasos recursos destinados en materia de propiedad. Por lo anterior, se requiere de una política de tierra que permita ordenar y regular el actuar institucional, logrando administrar la tierra como un bien estratégico nacional, lo que se reflejará en paz social y productividad.

A pesar de los avances e innovaciones normativas contenidas en la Ley de Propiedad hondureña, como en su Reglamento de Mensura Catastral, el desafío reside en su implementación efectiva.

7 Instituto de la Propiedad. Sistema Unificado de Registros (SURE). 2022.

La Ley de Propiedad brinda una visión muy amplia a pesar de que su aprobación fue en el año 2004, en donde se incluyen aspectos muy relevantes, como ser:

Crea al Instituto de la Propiedad (IP) como un ente desconcentrado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independencia técnica, administrativa y financiera.

- ✓ Unificó en una sola institución los Registros (Registro de la Propiedad Inmuebles, Registro de Propiedad Vehicular, Registro Mercantil, Registro de la Propiedad Intelectual, Registros Especiales, Registros Asociados y Registro de la Propiedad Pecuaria), el Catastro Nacional y el Programa Nacional de Regularización Predial (ahora Dirección General).
- ✓ Art. 33. La determinación geográfica de los inmuebles y su respectiva ficha catastral servirá de punto de partida para la reorganización del Sistema de Registro de la Propiedad Inmueble bajo la técnica de Folio Real a fin de alcanzar la concordancia entre el contenido del Registro y la realidad jurídica extra registral.
- ✓ Art. 47. Los registradores deberán consultar la información que contenga la base de datos del sistema de información registro catastral para proceder a calificar y autorizar un asiento de inscripción en el Registro de la propiedad Inmueble que se encuentre en zona catastrada. No podrá inscribirse ninguna transacción sobre predios catastrados irregulares. En todo el país será obligatoria la georreferencia de los predios sobre los que se realicen transacciones inscribibles, independientemente de que se encuentren bajo el sistema de folio personal o folio real. En aquellos casos en los que no conste georreferencia alguna, los delegados catastrales que laboren en las oficinas de registro o los profesionales que sean certificados al efecto....
- ✓ Art. 55. Toda propiedad inmueble dentro del territorio de la República de Honduras, debe estar georreferenciada....
- ✓ Art. 58. Se consideran centros asociados del Instituto de la Propiedad (IP) todas aquellas instituciones, proyectos y programas públicos, nacionales o municipales, que desarrollen actividades catastrales, registrales y de ordenamiento territorial.
- ✓ Art. 63. Los inmuebles deber ser delineados conforme a títulos, posesión o tenencia.
- ✓ Se declara y reconoce que el régimen comunal de las tierras que tradicionalmente poseen estos pueblos (indígenas y afrohondureños) conlleva la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de la misma.
- ✓ Art. 103. Todo título de propiedad que se otorgue como resultado del proceso de regularización y que beneficie a una familia deberá otorgarse en forma conjunta a los cónyuges o unión de hecho. Cuando existan controversias entre ambos deberá otorgársele al cónyuge o compañero (a) de hogar que tenga al cuidado personal y continuo de los hijos.

- ✓ Art. 127. Se autoriza al Instituto de la Propiedad (IP) para que haga uso y ponga en operación firmas y sistemas digitales que permitan la implementación electrónica de los procedimientos.

El Reglamento de Mensura Catastral, define algunos aspectos importantes relacionados a lo siguiente:

- ✓ Qué se considera como área urbana y área rural.
- ✓ Actividades que comprende el proceso de mensura catastral.
- ✓ Aplicación de métodos de medición y tolerancias requeridas para áreas urbanas y rurales.
- ✓ Definición de porcentajes máximos de error que son permitidos para la concordancia catastro-registral, definiendo para ello rangos de área del bien inmueble.
- ✓ La definición de la unidad de medida estándar para zona urbana y rural, tanto para medidas lineales como de áreas.
- ✓ La certificación de Profesionales para el Levantamiento Catastral y Valuación de Propiedades.
- ✓ La definición de las escalas para los productos ortofotográficos y tamaños de píxel (GSD) que deberán ser empleados para zonas urbanas y rurales.
- ✓ La obligatoriedad de hacer uso de la Red Geodésica Activa (CORS) para los levantamientos geodésicos, topográficos y otras actividades que involucren la localización geoespacial de puntos en el territorio nacional.
- ✓ Para el control de calidad y validación de levantamientos catastrales se debe de hacer uso del Módulo de Control de Calidad del Sistema Unificado de Registros (SURE), basado en la norma ISO 2859-1, Tabla No. 2, Planes de Muestreo Simple, Nivel III, NCA=4%.
- ✓ El requerimiento de la valuación comercial, para establecer el pago del impuesto de tradición y tasas por derechos registrales, en donde se debe tomar el valor mayor entre el contrato traslativo de dominio y el del avalúo.

Caso Colombia - Bogotá

La gestión catastral de Bogotá tuvo un cambio organizacional en el 2006⁸, en donde surgió la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) como una entidad del sector descentralizado del Distrito Capital, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría de Hacienda Distrital.

La UAECD tienen por objeto responder por la recopilación e integración de la información georreferenciada de la propiedad inmueble del Distrito Capital en sus aspectos físico, jurídico y económico, que contribuya a la planeación económica, social y territorial del Distrito Capital.

El artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 establece que la gestión catastral es un servicio público que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados.

Asimismo, establece que la gestión catastral será prestada por: i) una autoridad catastral nacional que regulará la gestión catastral y estará a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); ii) por gestores catastrales, encargados de adelantar la formación, actualización, conservación y difusión catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito adoptados para el efecto; y iii) por operadores catastrales, quienes desarrollarán labores operativas relativas a la gestión catastral.

El artículo 81 de la Ley 1955 de 2019 establece que los propietarios, ocupantes, tenedores o poseedores, titulares de derechos reales o quien tenga cualquier relación fáctica o jurídica con el predio, se encuentran obligados a permitir la entrada de los operadores del catastro a las diferentes unidades prediales cuando se les requiera, a suministrar información veraz y útil, así como a participar en las actividades derivadas del proceso de gestión catastral multipropósito; en igual sentido, les corresponde solicitar la anotación, modificación o rectificación de la información predial de su interés, no hacerlo será considerado una infracción al régimen de gestión catastral.

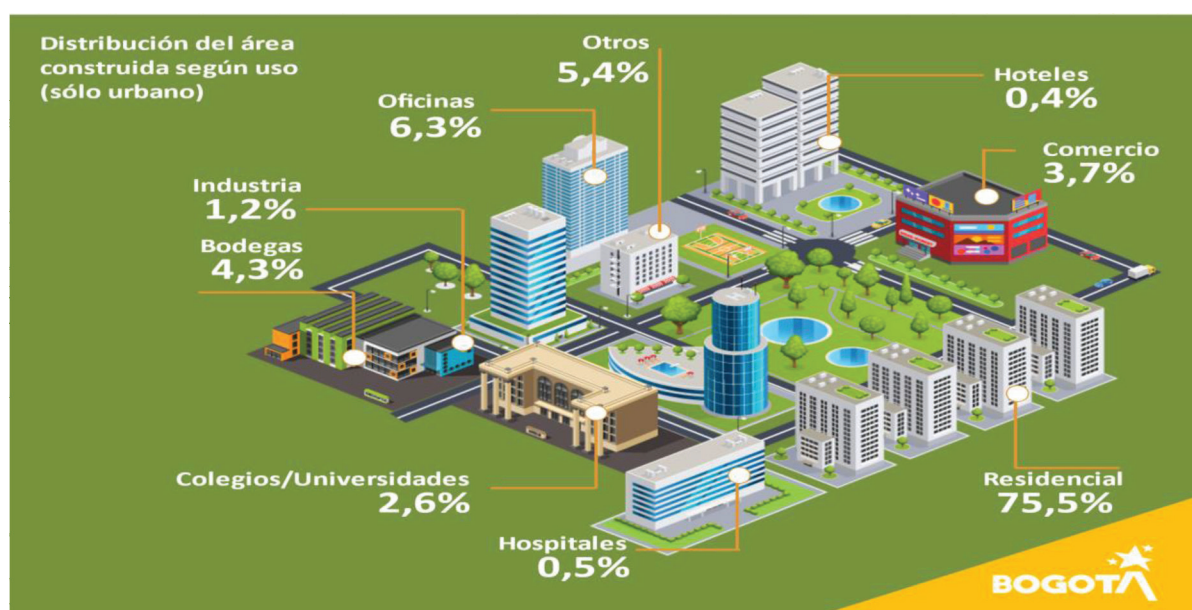
El Distrito Capital de Bogotá tiene una extensión territorial de 1 580 km² y a la fecha existen 2 742 387 predios⁹, de los cuales el 97,8% están localizados en suelo urbano y el 2,2% restante en suelo rural. El área construida es de 296,6 millones de metros cuadrados, de los cuales el 98,14% corresponden al área urbana y el restante 1,84% al área rural (rurales con características urbanas y rurales). El valor catastral para el 2022 asciende a 729,3 billones de pesos.

Con respecto a los usos del suelo, la gran mayoría del área construida corresponde al residencial (75,5%), seguido del de oficinas (6,3%) hasta llegar de forma decreciente al uso de hoteles (0,4%) (ver la Figura 9).

8 Acuerdo 257 de 2006. Concejo de Bogotá, D.C., Bogotá, Colombia, 30 de noviembre de 2006. Art. 59. (disponible en: www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2018-03/Acuerdo-257-de-2006.pdf).

9 UAECD. Censo Inmobiliario 2022. Bogotá. (disponible en: www.catastrobogota.gov.co/recurso/resultados-censo-inmobiliario-2022).

Figura 9: Distribución área de construcción según uso (sólo urbano)



Fuente: UAECD. 2022. Informe de Gestión 2021. Bogotá. (disponible en: www.catastrobogota.gov.co/sites/default/files/archivos/Informe_Concejo_FinalFebreo28.pdf).

Uno de los éxitos de la UAECD como gestor y operador catastral es haber logrado una cobertura de actualización prácticamente del 100% para el periodo 2011–2022, excluyendo el 2021 por efectos de la pandemia de COVID-19 (ver el Cuadro 1).

Cuadro 1: Cobertura actualización catastral Bogotá 2004-2022 (número de predios)

Año (1 enero)	N.º predios	Predios actualizados para la vigencia	Cobertura actualización
2004	1 794 204	754 430	42%
2005	1 833 994	1 003 514	55%
2006	1 885 961	38 873	2%
2007	1 935 492	181 036	9%
2008	1 969 447	0	0%
2009	2 057 764	827 364	40%
2010	2 140 409	1 278 618	60%
2011	2 213 981	2 180 604	98%
2012	2 269 252	2 269 252	100%
2013	2 326 967	2 302 647	99%
2014	2 384 390	2 384 390	100%
2015	2 429 238	2 419 258	100%
2016	2 481 706	2 464 501	99%

2017	2 543 290	2 511 745	99%
2018	2 587 226	2 584 809	100%
2019	2 643 666	2 584 809	98%
2020	2 681 883	2 681 883	100%
2021	2 706 313	0	0%
2022	2 742 387	2 742 387	100%

Fuente: UAED. 2022. Sistema Integrado de Información Catastral (SIIC). Bogotá

El efecto de la actualización catastral ha permitido que el recaudo del impuesto predial vaya aumentando año a año, con excepción del 2020 en donde se experimentó un decrecimiento producto de la pandemia de COVID-19 (ver el Cuadro 2).

Cuadro 2: Recaudo impuesto predial unificado Bogotá 2004-2021
(millones de dólares estadounidenses)

Año	Recaudo (millones USD)	Variación
2004	134	-
2005	148	10%
2006	162	9%
2007	184	14%
2008	191	4%
2009	226	18%
2010	281	24%
2011	337	20%
2012	379	13%
2013	456	20%
2014	533	17%
2015	623	17%
2016	683	9%
2017	752	10%
2018	819	9%
2019	883	8%
2020	869	-2%
2021	919	6%

Fuente: Elaboración propia, calculado con base en datos de la Dirección de Impuestos de Bogotá, Secretaría Distrital de Hacienda, 2022.

Nota: la tasa de cambio utilizada es del 3 de mayo de 2022: 1 USD = 3 998,93 COP.

Es de hacer notar que los cambios normativos y legales del 2006, 2007, 2012, 2020 y 2021 han sido fundamentales para el éxito de la experiencia de Bogotá. Asimismo, existen aspectos clave que impulsaron y han permitido a las acciones de mejora de la gestión catastral:

-  La voluntad política y técnica de los gobernantes y directivos del sector hacienda en reconocer la importancia de la información catastral, destinando para ello los recursos necesarios para garantizar su actualización periódica e incentivar la integración y uso de la información para la toma de decisiones.
-  La innovación y adopción de metodologías más precisas y eficientes en la gestión catastral, fundamentadas en los cuatro objetivos estratégicos¹⁰.
-  La participación ciudadana y eficiencia de los procesos reflejada en el bajo número de reclamaciones sobre los avalúos y el alto porcentaje (85%) de cumplimiento en el pago del impuesto predial.

En términos generales, el catastro de Bogotá aún tiene muchos retos por superar para lograr una mayor eficiencia en la gestión catastral, como por ejemplo: i) renovación del sistema de información catastral; ii) vinculación entre la información gráfica y alfanumérica; iii) automatización de procesos; iv) implementación de pilotos y adopción de nuevas metodologías y herramientas que utilicen algoritmos de inteligencia artificial que permitan los procesos de actualización masiva del impuesto predial; y v) la vinculación e interoperabilidad del catastro con la Superintendencia de Notariado y Registro.

¹⁰ UAECD. 2022. Informe de Gestión 2021. Bogotá. (disponible en: www.catastrobogota.gov.co/sites/default/files/archivos/Informe_Concejo_FinalFebreo28.pdf).

