Gobierno de Colombia

IGAC
INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI

El Impacto y Función Crucial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC en el Contexto Valuatorio Colombiano

Dirección de
INVESTIGACIÓN
y Prospectiva

IGAC
INSTITUTO GEOGRÁFICO
AGUSTÍN CODAZZI

EL IMPACTO Y FUNCIÓN CRUCIAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – IGAC EN EL CONTEXTO VALUATORIO COLOMBIANO

Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Dirección de Investigación y Prospectiva

Johan Andrés Avendaño Arias
Director Técnico, Dirección de Investigación y Prospectiva

Oscar Romero Guevara
Observatorio Inmobiliario Catastral

Autores
Ángel E. Rodríguez
Jhohan F. Quintero

Aprobado por:
Wilson F. Criollo
Oscar Romero Guevara

Edición
Oscar Romero Guevara

Diseño y diagramación
Jose Castro Garnica

Comité Directivo

Gustavo Adolfo Marulanda Morales
Director General

Diego Fernando Carrero Barón
Subdirector General

Anderson Puentes Carvajal
Director Técnico Gestión de Información Geográfica

Carlos Andrés Franco Prieto
Subdirector de Cartografía y Geodesia

Ricardo Fabián Siachoque Bernal
Subdirector de Agrología

MANUEL GUILLERMO BELTRÁN QUECAN
Subdirector de Geografía

MELISA LIS GUTIÉRREZ
Jefe Oficina Laboratorio Nacional de Suelos

LUISA CRISTINA BURBANO GUZMÁN
Directora de Gestión Catastral

JOHN GUIBSSON GARCÍA GUERRERO
Subdirector de Proyectos

ALEXIS JAVIER CARBONO MENDOZA
Subdirector de Avalúos

ANDRÉS FELIPE GONZÁLEZ VESGA
Director de Regulación y Habilitación

JOHAN ANDRÉS AVENDAÑO ÁRIAS
Director de Investigación y Prospectiva

ÓSCAR ROMERO GUEVARA
Jefe Oficina Observatorio Inmobiliario Catastral

PERLA YADIRA ROJAS MARTÍNEZ
Directora de Tecnologías de la Información y Comunicaciones

DIANA ALEXANDRA RUÍZ
Subdirectora de Información

FERNANDO PÉREZ MORENO
Subdirector de Sistemas de Información

CRISTIAN JOSE PETRO PETRO
Subdirector de Infraestructura Tecnológica

MARTHA LUCÍA PARRA GARCÍA
Secretaria General

GLORIA MARLÉN BRAVO GUAQUETA
Subdirectora de Talento Humano

MARÍA DEL PILAR GONZÁLEZ MORENO
Subdirectora Administrativa y Financiera

FABIÁN EDUARDO CAMELO SÁNCHEZ
Jefe Oficina Asesora de Planeación

ÁNGELA PATRICIA ZABALA LÓPEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ALEJANDRA MONTENEGRO PINZÓN
Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

FABIÁN EDUARDO CAMELO SÁNCHEZ
Jefe Oficina Asesora de Planeación

ESPERANZA GARZÓN BERMUDEZ
Jefe Oficina Asesora de Control Interno

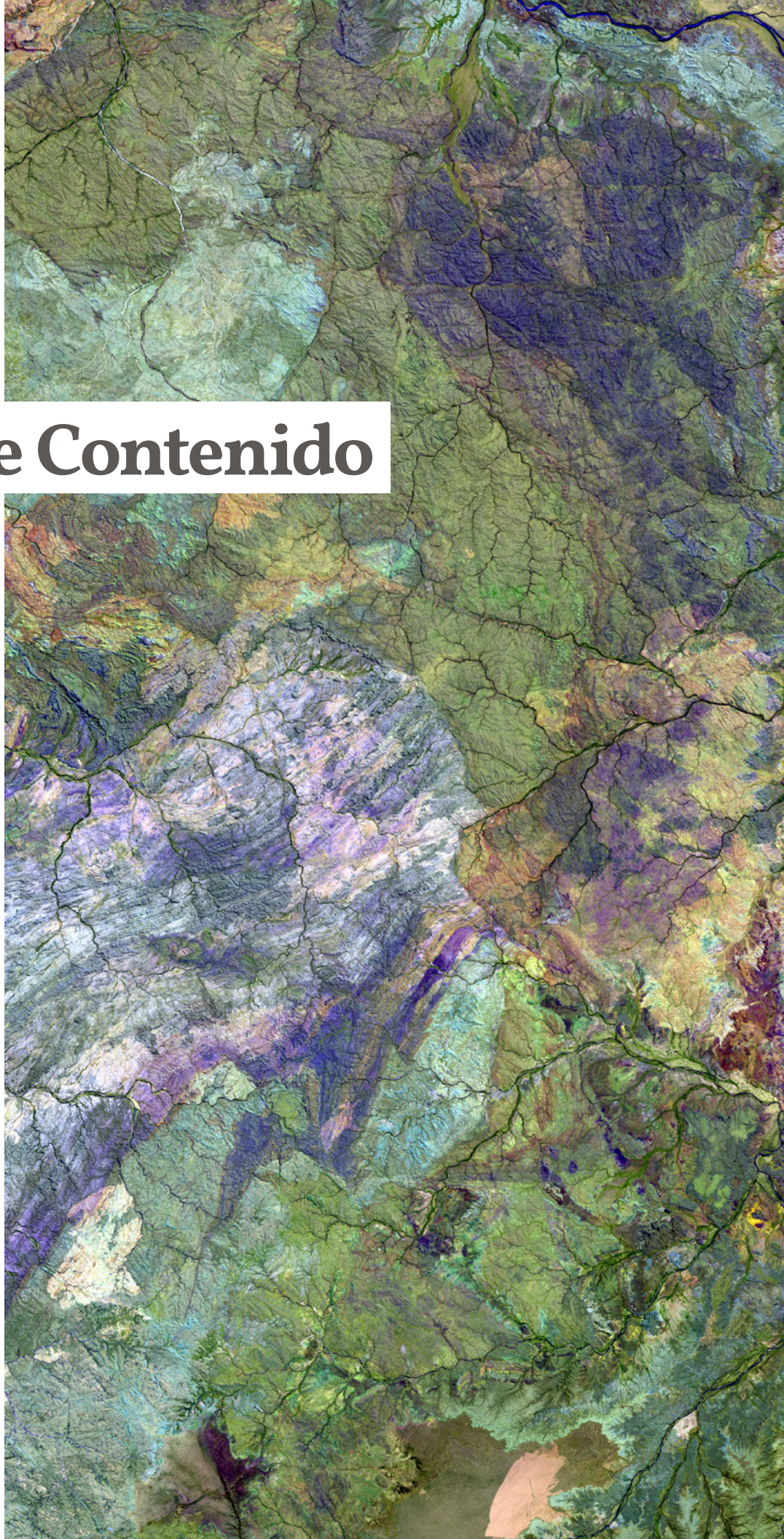
NATALIA ROJAS GONZÁLEZ
Jefe Oficina Control Interno y Disciplinario

MARÍA ALEJANDRA FERREIRA HERNÁNDEZ
Jefe Oficina de Relación con el Ciudadano

Dirección de
INVESTIGACIÓN
y Prospectiva

OBSERVATORIO
INMOBILIARIO
CATASTRAL

Tabla de Contenido



Términos clave Pag. 9

Introducción Pag. 14

Contexto del estudio Pag. 15

Objetivo del estudio Pag. 16

Perfil de la entidad Pag. 18

Historia de la entidad Pag. 18

Funciones específicas de la entidad en temas valuatorios Pag. 18

Metodología de estudio Pag. 22

¿En qué consiste? Pag. 22

Preguntas seleccionadas – cuestionario Pag. 22

Selección de expertos Pag. 23

Técnica de recolección de información Pag. 23

Análisis de resultados Pag. 24

Resultados de la investigación Pag. 26

El igac en el contexto valuatorio colombiano Pag. 26

Fortalezas Pag. 27

Debilidades Pag. 28

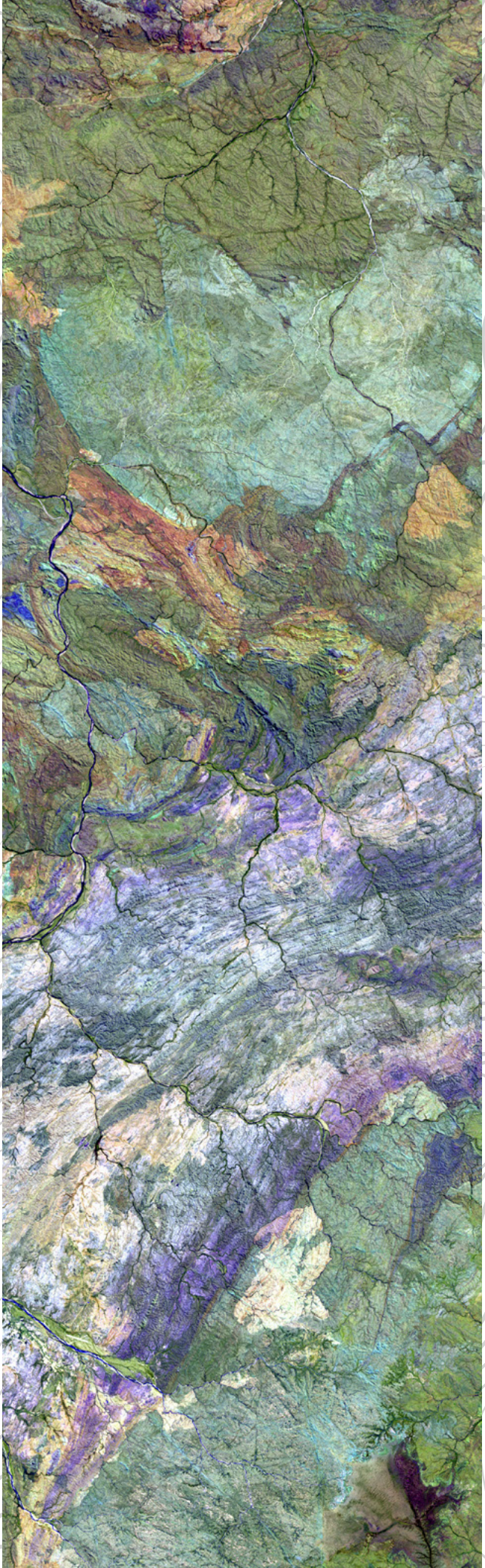
Resolución 620 de 2008 Pag. 28

Conclusiones Pag. 32

Limitaciones del estudio Pag. 33

Recomendaciones Pag. 34

Agradecimientos Pag. 35



Términos Clave

AVALUADOR: Persona natural, que posee la formación debidamente reconocida para llevar a cabo la valuación de un tipo de bienes y que se encuentra inscrita ante el Registro Abierto de Avaluadores. (Artículo 3. Definiciones. Ley 1673 de 2013). Quienes realicen la actividad de avaluador en Colombia están obligados a inscribirse en el Registro Abierto de Avaluadores (RAA) a cargo de una Entidad Reconocida de Autorregulación (ERA).

AVALÚO CATASTRAL: Valor de un predio resultante de un ejercicio técnico en desarrollo de los procesos catastrales, que, en ningún caso, podrá ser inferior al 60% del valor comercial o superar el valor de este último. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

AVALÚO COMERCIAL: Precio más probable por el cual un predio se transaría en un mercado en donde el comprador y el vendedor actuarían libremente con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien; el cual se sustenta a través de métodos de valoración como: comparación o mercado, capitalización de rentas o ingresos, costo de reposición y/o técnica residual. Independientemente del método valuatorio, debe contar con soporte económico acorde con la teoría de valor. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

CATASTRO: Inventario o censo de los bienes inmuebles localizados en el territorio nacional, de dominio público o privado, independiente de su tipo de tenencia, el cual debe estar actualizado y clasificado con el fin de lograr su identificación jurídica, física y económica con base en criterios técnicos y objetivos. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

CATASTRO MULTIPROPÓSITO: Aquel en el que la información que se genere a partir de su implementación, debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

DINÁMICA DEL MERCADO INMOBILIARIO: Estudio de los cambios del mercado inmobiliario en un tiempo determinado, derivados de hechos o circunstancias económicas, sociales y jurídicas a partir del análisis y comprensión del comportamiento individual de los agentes que intervienen a través de acciones u omisiones y sus relaciones de poder e influencia sobre dicho mercado. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

GESTIÓN CATASTRAL: Servicio público prestado directamente por el Estado, que comprende el conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, por medio de los cuales se logra la identificación y mantenimiento permanente de la información física, jurídica y económica de los bienes inmuebles del país. La gestión catastral tiene

implícito el enfoque multipropósito, el cual contribuye en la conformación de un sistema catastral integral, completo, actualizado, confiable, consistente con el registro de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, buscando contribuir a la prestación eficiente de servicios y trámites de información catastral a la ciudadanía y a la administración del territorio en términos de apoyo para la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, el fortalecimiento de los fiscos locales y el apoyo a los procesos de planeación y ordenamiento territorial, con perspectiva intercultural. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

GESTORES CATASTRALES: Son las entidades públicas del orden departamental o municipal, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) según la reglamentación dispuesta para tal efecto. También lo es el IGAC en su calidad de máxima autoridad catastral, la Agencia Nacional de Tierras y las entidades que eran titulares de catastros descentralizados o cumplen esa función por delegación antes de la promulgación de la Ley 1955 de 2019. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

INSTRUCTIVO PARA ELABORAR ESTUDIOS DE ZONAS HOMOGÉNEAS FÍSICAS Y GEOECONÓMICAS: Documento que describe el desarrollo para obtener como resultado un estudio de Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas (ZHF y ZG), el cual debe contener un resumen de cada una de las labores y el compendio de los documentos utilizados y resultantes del estudio. Este documento debe tener respaldo en medio digital y ser archivado tanto en la Dirección Territorial como en la Dirección de Gestión Catastral, de acuerdo con las Tablas de Retención Documental vigentes. (IGAC).

MERCADO INMOBILIARIO: Es la interacción de agentes cuyas decisiones mantienen o modifican la oferta, demanda y precio de bienes inmuebles en un ámbito geográfico determinado. (UPRA, 2017).

MÉTODO DE COMPARACIÓN DE MERCADO: Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial. (IGAC, Resolución 620 de 2008, s.f.).

MÉTODO DE CAPITALIZACIÓN DE RENTAS O INGRESOS: Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial de un bien, a partir de las rentas o ingresos que se puedan obtener del mismo bien, o inmuebles semejantes y comparables por sus características físicas, de uso y ubicación, trayendo a valor presente la suma de los probables ingresos o rentas generadas en la vida remanente del bien objeto de avalúo, con una tasa de capitalización o interés. (IGAC, Resolución 620 de 2008, s.f.).

METODOLOGÍAS Y MODELOS DE ACTUALIZACIÓN MASIVA DE LOS AVALÚOS CATASTRALES REZAGADOS: El IGAC establecerá las metodologías y modelos de actualización masiva de valores rezagados, considerando los siguientes aspectos mínimos, (1 Análisis de datos, 2 Información actualizada, 3 Validación de avalúos, 4 Ajuste automático, 5 Validación y verificación de resultados). (IGAC, Resolución 1040 de 2023)

MÉTODOS DECLARATIVOS Y COLABORATIVOS: Son los derivados de la participación de la comunidad en el suministro de información que sirva como insumo para el desarrollo de los procesos catastrales. Los gestores catastrales propenderán por la adopción de nuevas tecnologías y procesos comunitarios que faciliten la participación de los ciudadanos. (Decreto 148, 2020).

MÉTODOS MASIVOS DE VALORACIÓN DE PREDIOS: Técnicas de valoración que permiten la aplicación simultánea de los métodos de valoración, estipulados en las normas catastrales, a un conjunto de predios a partir del uso de herramientas de análisis tales como redes neuronales, árboles de decisión y modelos econométricos, entre otros. (Vallejo, 2020).

MODELO LADM_COL: Perfil adoptado para Colombia del Modelo para el Ámbito de la Administración del Territorio (Land Administration Domain Model) ISO 19152 de 2012. Es un esquema conceptual que refuerza la adopción de estándares y componentes estructurales para los sistemas catastrales, evaluados de acuerdo con las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE), posibilitando la disponibilidad, accesibilidad, integración y uso de los datos catastrales.

La norma ISO 19152:2012 busca estandarizar la creación del modelo de la realidad relativa al ámbito de la administración del territorio, centrándose en definir el modelo de la realidad indicado y lo hace mediante el lenguaje gráfico UML (Unified Modeling Language).

Así, la definición incluye las clases o tipos de objetos que describen la realidad de la administración de tierras, sus atributos o características que las detallan y las relaciones que mantienen entre ellas. El modelo LADM_COL está compuesto por el modelo núcleo, por los modelos extendidos y por los modelos de aplicación que se desarrollen por parte de las entidades, y que globalmente conforman el núcleo común de interoperabilidad orientado a que los procesos de administración de los objetos territoriales sean eficientes y ofrezcan al ciudadano un servicio efectivo. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

OBSERVATORIO INMOBILIARIO CATASTRAL: Es un instrumento para la identificación, gestión, estandarización, integración, análisis y síntesis de información para la comprensión, monitoreo, generación y divulgación de conocimiento en torno a las dinámicas del mercado inmobiliario, que contribuya a la toma decisiones, especialmente aquellas que conduzcan al mejoramiento del servicio público catastral y a la generación de políticas públicas territoriales. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

OPERADORES CATASTRALES: Son operadores catastrales las personas jurídicas de derecho público o privado que, mediante contrato con uno o varios gestores catastrales, pueden apoyar labores operativas que sirven de insumo para los procesos de formación, actualización y conservación de la información catastral. Los gestores catastrales son operadores catastrales por naturaleza. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: Es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. De acuerdo con la cantidad poblacional del municipio y, el instrumento se denominará: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) o Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT). (Ley 388, 1997).

PREDIO: En el ámbito de la gestión catastral, es el inmueble con o sin título registrado, no separado por otro predio, con o sin construcciones y/o edificaciones y vinculado con personas naturales o jurídicas, según su relación de tenencia: propietario, poseedor u ocupante. (IGAC, Resolución 509, 2020).

PROCESO DE FORMACIÓN CATASTRAL: Es el conjunto de actividades destinadas a identificar, recoger e incorporar en la base de datos catastral, por primera vez, la información física, jurídica y económica de la totalidad de los predios que conforman un territorio objetivo para la gestión catastral. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

PROCESO DE ACTUALIZACIÓN CATASTRAL: Es el conjunto de actividades destinadas a identificar, recoger, incorporar o rectificar en la base de datos catastral los cambios o inconsistencias en la información catastral en sus componentes físicos, jurídicos y económicos, en un territorio objetivo, durante un período determinado. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

PROCESO DE CONSERVACIÓN CATASTRAL: Se entiende por el conjunto de acciones tendientes a mantener actualizada la base catastral de forma permanente, mediante la identificación, recolección e incorporación de los cambios en la información de un bien inmueble. La conservación catastral podrá realizarse a solicitud de parte o de oficio. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

PROCESO DE DIFUSIÓN CATASTRAL: Aquél que tiene por objetivo garantizar la disposición y acceso a la información catastral para su utilización por parte de los usuarios de la información

predial, así como la generación de insumos que contribuyan a la formulación de política pública, la administración, gestión y planificación territorial. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

REGISTRO ABIERTO DE AVALUADORES (RAA): Es el protocolo único, de acceso abierto a cualquier interesado, a cargo de las Entidades Reconocidas de Autorregulación de avaluadores, en donde se registra, conserva y actualiza la información relativa a la inscripción de avaluadores, a las sanciones disciplinarias a las que haya lugar en desarrollo de la actividad de autorregulación y demás información que de acuerdo con las regulaciones deba o pueda ser registrada en él. (Artículo 3. Definiciones. Decreto 556 de 2014).

Créase el Registro Abierto de Avaluadores, el cual se conocerá por sus siglas "RAA" y estará a cargo y bajo la responsabilidad de las Entidades Reconocidas de Autorregulación. (Artículo 5. Ley 1673 de 2013).

SUELO DE EXPANSIÓN URBANO: Constituido por la porción de territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los programas de ejecución.

La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. (Ley 388, 1997).

SUELO RURAL: Constituyen esta clase los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas, son clasificadas como tales por la autoridad competente en el instrumento de ordenamiento territorial. (Ley 388, 1997).

SUELO SUBURBANO: Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994, son reglamentadas como tales por la autoridad competente en el instrumento de ordenamiento territorial. (Ley 388, 1997).

SUELO URBANO: Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el Plan de Ordenamiento Territorial, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitando su urbanización y edificación, según sea el caso. También podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas en procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los Planes de Ordenamiento Territorial. (Ley 388, 1997).

VALORACIÓN INMOBILIARIA: Trata de discernir el valor de una determinada propiedad, constituida generalmente por suelo, edificación o inmueble (suelo y edificio), a partir del análisis de los elementos que le son propios y que pueden afectar más directamente su valor. (Centre de Política de Sòl i Valoracions Barcelona, 2007)

VALOR COMERCIAL DE UN INMUEBLE: Precio más probable por el cual un predio se transaría en un mercado en donde el comprador y el vendedor actuarían libremente con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien; el cual se sustenta a través de métodos de valoración como: comparación o mercado, capitalización de rentas o ingresos, costo de reposición y/o técnica residual.

Independientemente del método valuatorio, debe contar con soporte económico acorde con la teoría de valor. (Resol 1040 de 2023 IGAC)

ZONA HOMOGÉNEA: Espacios geográficos con características similares en cuanto a variables físicas o económicas. (IGAC, Resolución 1040 de 2023)

ZONAS HOMOGÉNEAS FÍSICAS: Espacios geográficos con características similares en cuanto a vías, topografía, servicios públicos, uso actual del suelo, norma de uso del suelo, tipificación de las construcciones o edificaciones, áreas homogéneas de tierra, acceso aguas para la producción agropecuaria u otras variables que permitan diferenciar estas áreas de las adyacentes. (IGAC, Resolución 1040 de 2023).

ZONAS HOMOGÉNEAS GEOECONÓMICAS: Espacios geográficos determinados con valores unitarios similares en cuanto a su precio, según las condiciones del mercado inmobiliario. (IGAC, Resolución 1040 de 2023)

1. Introducción

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi es reconocido a nivel nacional por ser la máxima autoridad en avalúos, tal reconocimiento es avalado desde el año 1940 cuando el IGAC se llamaba "*Instituto Geográfico Militar y Catastral*" contando con sección de avalúos, posteriormente en el año 1953 con el decreto 786 donde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la época le ordena al Instituto "*…Estudiar los elementos físico económico y jurídico de la propiedad inmueble y formar y conservar el catastro, de conformidad con la reglamentación vigente, y…*"; el encargo asignado de parte del Gobierno Nacional se limitaba en ese momento a los avalúos con fines fiscales y asociados al catastro. En ese mismo decreto en el artículo 3º se ordena la conformación de una "*Junta de Coordinación*" que tenía como función principal apoyar a la Dirección General en la toma de decisiones relacionadas con los temas que habían sido encargados; en la mencionada Junta se incluyó por primera vez el cargo de "*Jefe de Avalúos*" que dependía directamente de la oficina de Catastro de la época.

Con la Ley 135 de 1961 "*Ley de Reforma Social Agraria*" el Instituto es designado para elaborar los avalúos asociados a la reforma agraria como un trámite para la adquisición de los predios rurales ordenados, el Gobierno Nacional sentenció que el proceso de adquisición se llevaba a cabo en dos momentos jurídicos, el primero que se realizaba en la etapa de negociación voluntaria entre el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y el propietario de la tierra, donde en el caso de no existir acuerdo en el precio determinado, el mismo IGAC elaboraba el avalúo en el segundo momento del proceso de adquisición predial que corresponde a la figura de la expropiación. Avanzando en el tiempo, con la creación de la Ley 160 de 1994 con la que el Gobierno Nacional crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, en un nuevo intento de reforma, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria emite por necesidad la Resolución 2965 de 1995, donde se estableció el procedimiento para la práctica, elaboración y rendición de los avalúos comerciales de predios y mejoras rurales que se adquieran para fines de reforma agraria, en la norma mencionada se detallan los aspectos técnicos, metodológicos y administrativos que deben contener los informes de avalúo asociados a temas de reforma agraria.

Desde el año 1989 con la expedición de la Ley 9ª que dictó normas para temas asociados a compraventa y expropiación de bienes inmuebles entre otros aspectos, igualmente, se expidió el decreto 2400 de 1989 reglamentario de la misma ley que en sus artículos 14 y 15 especifican la solicitud de avalúos y aclara que es el IGAC la única entidad encargada de elaborarlos. A su vez el IGAC expide la resolución 1463 de julio 26 de 1993 donde fija parámetros y procedimientos para elaborar avalúos (*especificaba metodologías de valoración para predios urbanos*

y rurales) en el marco de la ley 56 de 1981[1], decreto 222 de 1983[2], decreto 3444 de 1985[3] y la ley 9ª de 1989; también en ese mismo año el IGAC expide la resolución 1541 de agosto 02 de 1993 que regula la elaboración y presentación de avalúos en el marco de las normas de reforma agraria que en la época estaban vigentes.

En el año 1998, atendiendo a la necesidad técnica existente en el país de no contar con una norma específica para elaborar los avalúos comerciales en el marco de la Ley 388 de 1997, el IGAC actualiza las normas mencionadas anteriormente ligadas a procesos de adquisición predial por negociación directa o forzosa y el procedimiento de expropiación con la expedición de la Resolución 762 del 23 de octubre de 1998 que reglamenta los procedimientos, metodologías y especificaciones técnicas mínimas que deben contener los avalúos elaborados en ese marco legal. A pesar que el ámbito jurídico de aplicación de la resolución 762 de 1998 era claro, por la inexistencia de norma técnica oficial en el tema valuatorio, las metodologías y procedimientos reglamentados fueron adoptados por la mayoría de avaluadores en ejercicio a lo largo y ancho del territorio nacional para elaborar avalúos incluso con marco jurídico diferente al normado.

Avanzando en el tiempo, once años después el IGAC expide la Resolución 620 del 23 de septiembre de 2008 norma vigente en la actualidad, con la cual se actualizan los procedimientos y metodologías para elaborar los avalúos ordenados en el marco de la Ley 388 de 1997, con la expedición de esta nueva norma quedó derogada la Resolución 762 de 1998[4], sin embargo, la nueva resolución se aplica para avalúos a nivel nacional; desde ese momento hasta nuestros días el gremio valuatorio de origen privado y/o público a adoptado la resolución 620 como carta de navegación técnica para elaborar la mayoría de avalúos que se realizan en el país.

Actualmente los temas asociados a la actividad valuatoria son manejados en el IGAC por la Subdirección de Avalúos que depende directamente de la Dirección de Gestión Catastral, al interior del equipo de avalúos se distinguen varios grupos de trabajo de los cuáles sobresale, el encargado de los avalúos puntuales comerciales de los niveles urbano y rural, y el grupo que se encarga de elaborar los avalúos masivos designados e igualmente revisar los procesos catastrales llevados a cabo por las empresas contratadas (operadores catastrales) y que tienen fines de catastro multipropósito.

Descrito lo anterior, se aclara que el propósito del presente documento que tiene carácter investigativo es evidenciar a través de una metodología planteada que será explicada en el cuerpo de este documento, las fortalezas y debilidades que actualmente se percibe tiene el IGAC en el contexto valuatorio colombiano a partir de opiniones técnicas de expertos en el tema, éstas canalizadas e interpretadas por parte del autor, determinan algunas conclusiones y recomendaciones una vez realizado el respectivo análisis técnico.

1.1 Contexto del estudio

Para entender el análisis que se pretende con este informe, se hace necesario describir cuál y cuáles son las funciones específicas que actualmente tiene el IGAC como entidad y que cumple hoy día.

Actualmente el IGAC a través de la Subdirección de Avalúos tiene entre otras tres (3) funciones principales asociadas al tema específico en avalúos, la primera corresponde a la elaboración de avalúos comerciales urbanos y rurales (avalúos puntuales) que son solicitados en función de marcos jurídicos específicos y en su mayoría por entidades de carácter público, de economía mixta y entidades judiciales como Fiscalía, Contraloría y los juzgados. Para desarrollar esta labor por todo el país, la Subdirección cuenta con un equipo técnico reconocido a nivel nacional de profesionales avaluadores expertos que garantizan la calidad de cada uno de los avalúos elaborados.

La segunda función que es necesario destacar corresponde a la elaboración de los avalúos catastrales (avalúos masivos) con fines de catastro multipropósito que de acuerdo con las normas actuales, CONPES 3859 de 2018, CONPES 3951 DE 2018, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019 en sus artículos 79, 80, 81 y 82), CONPES 4007 de 2020, CONPES 3958 de 2019, Decreto 1983 de 2019, Decreto 148 de 2020, el Nuevo Plan de Desarrollo (Ley 2294 de 2023) y la más reciente para entrar en operación a partir del año 2024 la Resolución 1040 de 2023 que reglamenta la gestión catastral multipropósito y deroga las disposiciones que le sean contrarias en especial las resoluciones 70 de 2011, 1055 de 2012, 1008 de 2012 y 829 de 2013 expedidas por la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; de acuerdo con las normas mencionadas el IGAC

1 Se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por obras públicas asociadas a energía eléctrica y acueductos.
2 Regula adquisición, expropiación e imposición de servidumbres.
3 Normas de arrendamiento para entidades públicas
4 De acuerdo con el artículo 38 de la resolución 620 de 2008.

es la autoridad máxima en temas técnicos y jurídicos asociados al catastro multipropósito, igualmente la reglamentación le permite cumplir funciones de gestor catastral en los municipios asignados.

Para correlacionar lo anterior con la actividad valuatoria de manera más concreta, es importante anotar que al tener IGAC funciones de Gestor Catastral debe elaborar el componente económico de los procesos de gestión catastral, es decir, mediante la aplicación del instructivo de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas (*actualmente el que presenta mejores resultados*) determinar los valores comerciales de todos los predios pertenecientes a las entidades territoriales en los componentes terreno y construcción, en los suelos rurales, urbanos y de expansión urbana. Es importante aclarar que la normatividad mencionada asociada al catastro multipropósito le permite a los gestores catastrales libertad en sus aplicaciones metodológicas para la determinación de los valores, sin embargo, a la fecha de elaboración del actual documento, el instructivo que siendo aplicado con rigurosidad técnica se comprobó que funciona a lo largo del territorio colombiano el cual corresponde a los estudios de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas diseñada desde hace años por el Instituto; dicho instrumento ha sido objeto de actualización y ajuste por parte de la Dirección de Gestión Catastral, que surge del mejoramiento que se hace a los procesos catastrales a través del tiempo en las distintas modificaciones que se solicitan desde las territoriales.

Por último, teniendo en cuenta que el IGAC es la autoridad máxima en avalúos del país, la tercera función importante corresponde a la de regular mediante la expedición de actos jurídicos que reglamentan normas técnicas la actividad valuatoria en el país. A la fecha las normas principales vigentes elaboradas por el IGAC son la Resolución 620 de 2008 (*específica para avalúos*), la Resolución 898 de 2014 (*Por medio de la cual se fijan normas, métodos, parámetros, criterios, y procedimientos para la elaboración de avalúos comerciales requeridos en los proyectos de infraestructura de transporte a que se refiere la Ley 1682 de 2013*), la Resolución 1092 de 2022 (*especificaciones para avalúos de servidumbre*) y Resolución 1040 de 2023 (*a través de la cual regula de manera integral el servicio público de gestión catastral con enfoque multipropósito en el territorio nacional e incluye el componente económico*), además de conceptos técnicos específicos sobre particularidades de las mencionadas normas.

En contexto con las funciones generales del IGAC descritas, se plantea a través de entrevistas técnicas conocer la opinión de expertos reconocidos en temas valuatorios con formación académica apropiada y amplia experiencia verificable (*entre 15 y 40 años*), con respecto a cómo se perciben la gestión del IGAC en el contexto valuatorio colombiano en consideración con las funciones generales descritas; los aportes de los expertos se presentan a nivel de conclusiones.

1.2 Objetivo del estudio

Analizar el papel que actualmente tiene el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC en el contexto valuatorio colombiano actual, describiendo sus fortalezas y debilidades.

2. Perfil de la entidad

2.1 Historia de la entidad

El hoy Instituto Geográfico Agustín Codazzi tiene sus inicios en el año 1902 donde nace como una necesidad de tener el Estado una entidad que se encargue de levantar y mantener la cartografía del país. En contexto con lo anterior, parece relevante dar una breve reseña histórica del IGAC donde se podrá establecer desde el punto de vista de la entidad, cuando fue que el Instituto tiene funciones asociadas a temas valuatorios:

"Año 1936: El Instituto inició la publicación de su Revista Geográfica de Colombia que comenzó estableciendo las normas básicas para la elaboración de los primeros trabajos técnicos.

Año 1940: Se introduce el Catastro como herramienta clave para el desarrollo del país. El Instituto pasa a ser dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se organiza en el Instituto Geográfico Militar y Catastral con las secciones de avalúos, de identificación predial, departamento jurídico y servicio catastral de suelos y recibe la asesoría y equipos del servicio Geodésico Interamericano, oficina con sede en Estados Unidos.

Año 1950: Adopta el nombre con el que actualmente se conoce para honrar la memoria del cartógrafo italiano Agustín Codazzi, por cumplirse el primer centenario de la iniciación de trabajos de la célebre Comisión Corográfica.

Año 1958: Nace la Subdirección Agrológica[1], encargada de realizar un inventario de los suelos colombianos con todos sus componentes, como las clases, limitaciones, climas y formas de la tierra. También este año se dicta el primer curso de capacitación y actualización en las técnicas de formación y conservación a 40 técnicos de las oficinas seccionales de catastro[2]".

Una vez analizada la cronología presentada, se evidencia que fue a partir del año 1940 (reconocido por el mismo Instituto) que el IGAC inició con las funciones asociadas a temas de avalúos, desde esa fecha se reconoce como la única entidad de carácter público con funciones en esta materia.

2.2 Funciones específicas de la entidad en temas valuatorios

A pesar que en el cuerpo de este documento se mencionaron algunas funciones generales que tiene el Instituto que se identificaron como las principales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 846 de 2021 vigente a la fecha, que tiene por objeto modificar la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y que asigna las funciones específicas al IGAC, enumeramos aquellas que

1 Se cita el nacimiento de la Subdirección Agrológica (hoy de Agrología) teniendo en cuenta que una característica de los avalúos IGAC es el incluir el componente suelos en sus informes técnicos.
2 Reseña histórica tomada de la página web del IGAC https://www.igac.gov.co/es/contenido/igac-80-anos.

tienen que ver con el servicio de avalúos para procesos catastrales, que nos reafirma la necesidad del IGAC en la actualización de algunas normas específicas para avalúos al igual que ejecutar procesos de innovación en temas tecnológicos que permitan darle celeridad a los procesos catastrales puntuales y masivos, específicamente para el servicio de avalúos de manera general. Las funciones son:

1. Ejercer como autoridad en materia geográfica, geodésica, cartográfica, catastral y agrológica nacional.

2. Ejercer la función reguladora y ejecutora en materia de gestión catastral, agrología, cartografía, geografía y geodesia, así como garantizar su adecuado cumplimiento.

3. Elaborar el inventario de la propiedad inmueble con sus atributos físicos, económicos, jurídicos y fiscales en el territorio nacional de acuerdo a su jurisdicción.

4. Prestador por excepción del servicio público de catastro, en el territorio nacional donde no exista un gestor catastral habilitado.

5. Determinar la información jurídica y catastral básica que deberá contener la ficha única de información de inmuebles y dictar las medidas necesarias para asegurar su debida actualización.

6. Expedir las normas que deberán seguir los gestores catastrales cuando les correspondan las funciones de formación, actualización y conservación catastrales.

9. Trabajar de manera armonizada y de acuerdo con la normatividad vigente con las entidades nacionales que intervienen en la política de catastro multipropósito, con el fin de garantizar el intercambio de información y la interoperabilidad de los sistemas de información.

12. Determinar las especificaciones mínimas para adelantar trabajos cartográficos, geodésicos, geográficos, catastrales y agrológicos, de manera articulada con las diferentes entidades del orden nacional, regional y local.

13. Facilitar el acceso a los recursos cartográficos, geográficos, geodésicos, catastrales y agrológicos y servir como centro de información en esta materia para racionalizar su producción y uso por parte de las entidades públicas y privadas.

15. Adelantar en todas las regiones del país el inventario y estudio de los suelos; identificar la vocación, uso y manejo de las tierras; establecer la calidad y extensión de éstas, clasificándolas y zonificándolas con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial, así como lo concerniente con el Catastro Multipropósito.

16. Realizar proyectos de investigación, innovación y prospectiva de la información geográfica, geodésica, cartográfica, catastral y agrológica apropiación analítica de datos geográficos y tecnologías de información geoespacial.

17. Elaborar avalúos comerciales y administrativos, así como peritazgo y solicitudes de conceptos técnicos en la materia, de conformidad con la normatividad vigente.

18. Avaluar, en última instancia, los bienes inmuebles de interés para el Estado, en los términos en que disponga la Ley.

21. Desarrollar las actividades de investigación que se requieran para garantizar el avance tecnológico en la realización de todas las funciones del Instituto, y promover la transferencia de conocimiento técnico especializado y gestión del conocimiento asociado, a nivel nacional e internacional.

28. Establecer los métodos de valoración de los predios en el marco de los procesos de formación, y actualización catastral.

Igualmente, en el mismo decreto definen las funciones para la Subdirección de Avalúos:

1. Ejecutar las acciones administrativas, legales, técnicas y operacionales necesarias para la óptima gestión de la subdirección.

2. Generar las propuestas técnico-económicas para la elaboración de los avalúos solicitados.

3. Elaborar los avalúos comerciales y administrativos de inmuebles solicitados.

4. Realizar los peritazgos y dictámenes solicitados por las entidades estatales.

5. Realizar el proceso de avaluar, en última instancia, los bienes inmuebles de interés para el Estado, en los términos en que disponga la Ley.

6. Mantener actualizada la información de los avalúos en el sistema dispuesto para tal fin.

7. Prestar colaboración, como auxiliares de la justicia, en materia de avalúos de la propiedad raíz.

8. Proponer a la Dirección de Gestión Catastral las normas que deba expedir el Instituto como autoridad de avalúas en el país.

9. Resolver las observaciones, revisiones, recursos o impugnaciones contra avalúos de inmuebles solicitados por entidades del Estado o en los que tenga interés el Estado o se requieran en actuación administrativa.

También se enumeran las funciones del Observatorio Inmobiliario Catastral – OIC que también tiene funciones asociadas al tema valuatorio:

1. Hacer el seguimiento al mercado inmobiliario del país con el fin de fortalecer la generación de política pública territorial y los procesos misionales de acuerdo con los lineamientos establecidos y el marco normativo vigente.

2. Realizar la identificación, recopilación y gestión administrativa de fuentes de información de ofertas, transacciones, costos de construcción y productividad del suelo, entre otras que permitan determinar la valoración de los inmuebles.

3. Desarrollar las herramientas necesarias para integrar las fuentes de información que permitan determinar la dinámica inmobiliaria urbana y rural como insumo para la gestión catastral.

4. Construir los modelos de estimación de valoración de inmuebles requeridos para la gestión catastral.

5. Desarrollar las pruebas de sensibilidad a los modelos de estimación de valoración, con el fin de contrastar los resultados con el mercado actual.

6. Identificar las mejores prácticas de valoración de inmuebles a nivel internacional, evaluando la viabilidad de su implementación en el Instituto.

7. Efectuar investigaciones, bajo las orientaciones de la Dirección de Investigación y Prospectiva, sobre la dinámica inmobiliaria con base en la información generada por el Instituto y suministrada por terceros para facilitar la toma de decisiones a nivel institucional y los procesos de planeación territorial.

8. Elaborar investigaciones y estudios asociados a la dinámica inmobiliaria y articular acciones con los diferentes actores internos y externos que participan en la producción y administración de información catastral insumo para los procesos de planeación territorial.

9. Coordinar con la Subdirección de Agrología el desarrollo de estudios e investigaciones que incorporen la información agrológica para definir el valor potencial de las tierras y apoyar los procesos de caracterización de la dinámica inmobiliaria rural del país de acuerdo con los lineamientos establecidos.

Una vez descritas las funciones generales del IGAC y las específicas de la Subdirección de Avalúos, Subdirección de Proyectos y el Observatorio Inmobiliario Catastral - OIC se evidencia la importancia de procesos de retroalimentación al interior del IGAC y escuchar la opinión de personal experto externo con los aportes que puedan entregar.

3. Metodología de estudio

La razón principal de este estudio es aportar a las Direcciones, Subdirecciones y Direcciones Territoriales relacionadas con el tema de valuatorio un documento técnico que muestre objetivamente la imagen institucional que actualmente tiene el IGAC en el contexto valuatorio nacional. Con este fin, el autor y el equipo del Observatorio Inmobiliario Catastral (OIC) han determinado que la metodología más adecuada para alcanzar el objetivo planteado en este informe es la consulta a expertos. Este enfoque busca recabar información valiosa y obtener percepciones clave que serán cruciales para presentar resultados objetivos. La experiencia acumulada de estos expertos proporciona una perspectiva única y detallada, esencial para mejorar la calidad de las decisiones y anticipar desafíos y oportunidades que el Instituto pueda enfrentar.

3.1 ¿En qué consiste?

La metodología adoptada implica la selección de un número adecuado de expertos a quienes se les aplica un cuestionario previamente diseñado. Este cuestionario está orientado a recoger las principales inquietudes sobre las cuales se desea obtener información. Posteriormente, se selecciona una técnica adecuada para la captura de datos. Posteriormente se analiza la información recolectada para obtener los resultados deseados. Las tareas específicas que fueron necesarias para la aplicación efectiva de esta metodología incluyen:

- Definir el objetivo de la consulta a los expertos
- Diseñar el cuestionario de aplicación a los expertos
- Elaborar el listado de candidatos
- Determinar el número de expertos
- Seleccionar la técnica de captura de la información

3.2 Preguntas seleccionadas – cuestionario

Teniendo en cuenta el objetivo planteado para este estudio, se conformó un cuestionario compuesto en total por nueve (9) preguntas de las cuáles para el presente estudio utilizaremos cuatro (4), éstas permiten conocer la opinión de los expertos consultados sobre dos (2) temas principales, el primero relacionado con la imagen institucional del IGAC en el contexto valuatorio colombiano y el segundo tema se relaciona con los ajustes que en opinión de los expertos deben ser actualizados o incluidos en la revisión de la resolución 620 de 2008. Las preguntas son:

> ¿Cuál considera usted que es el papel del IGAC en la actividad Valuatoria colombiana?
>
> ¿Cuáles son las fortalezas que en su opinión tiene el IGAC en el contexto valuatorio colombiano?

¿Cuáles son las debilidades que en su opinión que tiene el IGAC en el contexto valuatorio colombiano?

¿Cree que la Resolución 620 de 2008 debe actualizarse? Si su respuesta es afirmativa mencione en que elementos debe ser actualizada.

Las preguntas presentadas se generaron con profesionales del Observatorio Inmobiliario Catastral – OIC de acuerdo con los temas importantes que pretende este documento solventar.

3.3 Selección de expertos

En consideración a que la actividad valuatoria actualmente en el país es ejercida por profesionales en distintas ramas del conocimiento, desde abogados pasando por economistas, administradores de empresas, ingenieros, entre otros, las personas expertas presentan conocimientos multidisciplinarios y soportan gran parte de su conocimiento desde la experiencia que cada uno a acumulado.

La única profesión en el país que actualmente contiene asignaturas asociadas al estudio de los avalúos corresponde a la Ingeniería Catastral y Geodesia, incluso el tema es una línea de conocimiento en el cual el estudiante puede especializarse. Existen estudios a nivel postgrado e incluso maestrías de varios claustros universitarios a nivel nacional e internacional que incluyen la actividad valuatoria dentro de su pensum.

Las personas expertas en el tema valuatorio que serán incluidas en este estudio, deben además de tener la formación académica necesaria contar con la experiencia suficiente en los temas valuatorios, indispensable igualmente que conozcan a profundidad la normatividad vigente.

En contexto con lo anterior, los expertos escogidos que apoyaron el presente estudio en su mayoría cuentan con las calidades académicas y el tiempo de experiencia suficiente para que su opinión técnica sea tenida en cuenta, igualmente son reconocidos en el gremio.

Inicialmente se configuró una lista de posibles participantes a seleccionar de diferentes ámbitos público y privado que contaran con amplios conocimientos sobre el tema en estudio y eficacia de su actividad profesional. A esa lista de candidatos se le analizó la posibilidad real de participación, disposición del candidato y sus vínculos con los temas planteados.

Entre los requisitos indispensables que se tuvieron en cuenta para elaborar el listado se encuentran:

- Experiencia laboral (años de experiencia)
- Formación académica
- Cuentan con Registro Abierto de Avaluador - RAA[1]

Una vez elaborada la lista de candidatos teniendo en cuenta los requerimientos, se contactaron directamente para convocarlos a participar en calidad de expertos a la resolución de los interrogantes planteados. Entre los expertos seleccionados se encuentran diez (10) ingenieros catastrales adscritos a entidades públicas y empresas privadas, ellos cuentan con conocimiento en avalúos masivos y puntuales que se considera clave para la aplicación del cuestionario; tres (3) arquitectos de los cuáles dos (2) cuentan o contaron con vínculo laboral con el IGAC como funcionarios, ellos específicamente tienen experiencia en avalúos masivos; se contó con la participación de un profesional en administración de empresas con más de 30 años de experiencia ejerciendo el oficio en el mercado privado, es docente; también se contó con el apoyo de dos (2) economistas docentes universitarios de pregrado y postgrado con más de 30 años de experiencia académica, uno de ellos es conferencista internacional y autor de libros sobre metodologías de valoración y tiene reconocimiento nacional e internacional por su labor; de resaltar la presencia en el estudio de un profesional ingeniero agrónomo que estuvo vinculado a la Subdirección de Avalúos del IGAC desde hace más de 35 años y vasta experiencia verificable en el tema de avalúos rurales; por último, se contó con los aportes de un profesional zootecnista actualmente control de calidad de avalúos del Instituto en su Sede Central, que se especializó en avalúos rurales con el IGAC y que actualmente es docente en ese tema.

La lista definitiva de expertos que participaron en el estudio se adjunta como anexo para dar soporte documental al estudio.

3.4 Técnica de recolección de información

El medio para interactuar con los expertos y recolectar la información cualitativa planteada fue la entrevista, teniendo en cuenta que esta técnica de recolección es flexible, dinámica y no directiva, adecuada para el trabajo que se quiere realizar.

1 Con excepción de uno de los expertos que cuenta con perfil académico.

Operativamente hablando, se entrevistó a cada uno de los expertos escogidos y se les aplicó el cuestionario de preguntas previamente presentado, éste no obligaba a que la pregunta fuera cerrada, comentarios adicionales fueron considerados para enriquecer la conversación. La plataforma utilizada para realizar las entrevistas fue Microsoft Teams, que es la que actualmente utiliza el personal del IGAC para sus reuniones. Las grabaciones de las entrevistas al igual que su transcripción en el formato diseñado, se encuentran en el sitio adecuado por el Observatorio Inmobiliario Catastral-OIC, allí pueden ser consultadas. En total se grabaron 10 horas.

3.5 Análisis de resultados

Realizadas las entrevistas a los profesionales seleccionados, fue necesario escuchar de nuevo las grabaciones para poder realizar el proceso de transcripción de las mismas en el formato diseñado para tal fin.

Contando con las transcripciones completas, se elaboró una matriz que contiene la información dada por cada uno de los expertos y la respuesta de ellos a cada uno de los temas definidos en el listado de preguntas, una vez se organizó esta matriz fue posible determinar aquellos puntos de vista donde convergen las opiniones e información dada por los expertos, y también se evidencia aquellos temas específicos donde las referencias dadas son opuestas o se consideran ideas nuevas. Con la información tabulada y organizada se presentan los resultados del estudio y las conclusiones y recomendaciones a que haya lugar.

4. Resultados de la investigación

Una vez contextualizados los matices organizacionales, funcionales, misionales e históricos del Instituto y habiendo aplicado la metodología del numeral 3 de este estudio, a continuación, se presenta el resultado de la investigación en función al objetivo trazado, al cuestionario diseñado para alcanzarlo y a los aportes hechos por los expertos seleccionados.

4.1 El IGAC en el contexto valuatorio colombiano

El (IGAC) es reconocido como la entidad pública encargada de establecer los parámetros técnicos para la realización de avalúos en Colombia. Actúa como el valuador oficial del Estado y es la última instancia en los procesos judiciales relacionados con avalúos. Además, realiza avalúos comerciales tanto para entidades públicas como privadas, apoyándose en su equipo de expertos. Los entrevistados también identifican al IGAC con su función misional vinculada al catastro multipropósito y en espacial con la responsabilidad compartida que tiene con los demás gestores catastrales de elaborar los avalúos catastrales que sirven de base para el cobro de impuestos o gravámenes asociados a la propiedad inmueble en los municipios del país.

El instituto también es reconocido por haber expedido las resoluciones 1463 de 1993 y 1541 de 1993, aunque estas no gozaron de la misma popularidad[1] que alcanzó la resolución 762 de 1998, reglamentaria de los avalúos realizados bajo la ley 388 de 1997, mediante la cual el IGAC ha consolidado su reconocimiento como autoridad en materia valuatoria. Prueba de ello es la amplia adopción de lar nomas expedidas por el IGAC por parte de los valuadores públicos y privados en todo el país. En 2008, el IGAC actualizó su marco normativo con la resolución 620, que derogó la 762 y es actualmente la norma vigente.

Además, se destaca al IGAC por su capacidad potencial de resolver conflictos relacionados con los avalúos, utilizando la figura de la impugnación[2].

Por otra parte, el IGAC es reconocido por determinar los avalúos catastrales de los entes territoriales que no cuentan con catastros independientes, realizando estos avalúos directamente o mediante la contratación de operadores. También se destaca el instructivo diseñado por el Instituto para elaborar avalúos masivos, denominado 'Estudios de zonas físicas y geoeconómicas', el cual ha sido aplicado en casi la totalidad de los municipios del país, obteniendo buenos resultados y sirviendo como

1 Para esa misma época se expidió la resolución 2965 de 1995 del entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, que se centraba específicamente en el tema rural.
2 Para mayor información se sugiere consultar el articulo 35 de la Resolución IGAC 620 de 2008.

guía para determinar los avalúos catastrales. Tan efectivo ha sido este instructivo que, con la implementación del catastro multipropósito, los gestores y operadores habilitados para desarrollar esta función aplican este método y en algunos casos lo combinan con otros.

4.1.1 Fortalezas

De acuerdo con la información extraída de las entrevistas, las fortalezas que tiene el IGAC están relacionadas con su relevancia estratégica, su experiencia y capacidad institucional tanto técnica como operativa, como se detalla a continuación:

Experiencia y Autoridad Regulatoria:
Debido a las funciones misionales que el Gobierno Nacional le asignó al IGAC desde su conformación como encargado de temas catastrales, la entidad ha acumulado a lo largo de los años conocimientos invaluables en aplicación de procesos debido a sus labores operativas asociadas a los avalúos puntuales y masivos, también su función de autoridad con la reglamentación en temas valuatorios en general. Los encuestados reconocen que ninguna entidad o empresa tiene tanta experiencia en el país en esta materia.

Imagen Corporativa:
El Instituto siempre ha gozado de una excelente imagen corporativa en el gremio de los valuadores, lo que lo posiciona como el ente rector en materia valuatoria. Esta imagen es exaltada gracias a la credibilidad reconocida en temas valuatorios con la expedición de normas técnicas que, aunque en ocasiones desactualizadas, han servido de soporte al gremio. Igualmente, el IGAC recurrentemente expide publicaciones, circulares y conceptos técnicos de acuerdo a requerimientos específicos, e igualmente se reconocen las actuaciones en procesos judiciales donde se considera como última instancia en el tema.

Presencia Territorial:
Para cumplir con su misionalidad en temas catastrales asociadas principalmente a la determinación de avalúos catastrales, el Instituto debe y debió hacer presencia durante mucho tiempo en la mayoría de municipios del país. Ninguna entidad conoce mejor el territorio colombiano en sus áreas rurales y urbanas.

Catastro Multipropósito:
En el marco del catastro multipropósito, el Instituto realiza los instructivos para la determinación de los avalúos catastrales en función de avalúos comerciales en los municipios. Por ahora, el instructivo para elaborar "estudios de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas" resulta el procedimiento más confiable a utilizar en el componente económico si es aplicado con el rigor técnico especificado en los manuales.

Capacidad Técnica y Experiencia del Personal:
Una fortaleza importante mencionada por los expertos del Instituto es la capacidad técnica, la amplia experiencia y la idoneidad del personal que trabaja allí. Estas cualidades le han permitido, entre otras cosas, elaborar estudios de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas para determinar avalúos catastrales, realizar avalúos comerciales puntuales urbanos y rurales solicitados por los clientes, y generar la normatividad necesaria conforme a los procedimientos requeridos en el país. Relacionado con lo anterior, el Instituto también ha demostrado la capacidad de afrontar grandes desafíos, como llevar a cabo procesos de actualización en el marco del catastro multipropósito a nivel nacional, aprovechando su profundo conocimiento del territorio y el recurso humano empleado.

Archivo Histórico y Catastral:
El IGAC cuenta con activos invaluables de información económica histórica, incluidos los valores de terreno, que son esenciales en procesos judiciales, especialmente en temas de reforma integral rural y en otros ámbitos. Aunque parte de la información catastral puede estar desactualizada, esta sigue siendo crucial, ya que proporciona un punto de partida indispensable que evita que los procesos de actualización catastral tengan que iniciarse desde cero. Este fundamento permite agilizar y fundamentar los esfuerzos de actualización, asegurando una mayor eficiencia y efectividad en la gestión territorial.

Empleo de Estudios Agrológicos para la Realización de Avalúos Rurales:
La capacidad del Instituto de contar con estudios de suelos en distintas escalas es fundamental en el proceso de asignación de valores de tierra para inmuebles rurales dedicados a la producción agropecuaria. Además, estos estudios son cruciales para el desarrollo de los avalúos masivos que soportan el catastro multipropósito, pues al determinar las "áreas homogéneas de tierra", que incluyen los valores potenciales del suelo basados en la calidad del mismo, se garantiza que los avalúos sean precisos y reflejen el potencial productivo de los terrenos.

Acervo Cartográfico Actualizado:
Disponer de insumos cartográficos actualizados y con cobertura para todo el territorio nacional, es una ventaja que tiene el IGAC para realizar sus avalúos.

4.1.2 Debilidades

A continuación, se presentan las oportunidades de mejora que se encuentran relacionadas con: la desactualización normativa y metodológica, temas operativos, calidad técnica, disponibilidad de recursos humanos y aspectos tecnológicos.

Actualización de Normativas y Metodologías:
Los encuestados afirman que El IGAC viene presentando un descenso en la investigación de temas metodológicos valuatorios y por lo tanto requiere expedir nuevas normas técnicas que respondan al comportamiento inmobiliario actual del país. Señalando la necesidad de actualizar o modificar la resolución 620 de 2008.

También destacan la falta de normas específicas para los avalúos con carácter ambiental o suelos de protección, así como la ausencia de estudios piloto para entender cómo las variables físicas de los bienes inmuebles afectan su valor económico.

En cuanto a las normas internacionales de valoración señalan que el IGAC no las ha trabajado suficientemente e indican que son fundamentales para la creación de normas técnicas colombianas en la materia para asegurar la alineación con las mejores prácticas internacionales. Destacan que a la fecha de realización de la encuesta el ICONTEC en asocio con el RNA (Registro Nacional Avaluador) han expedido alrededor de 30 normas técnicas de calidad y que el IGAC como autoridad en la materia debe coordinarse con el RNA.

Calidad Técnica en Territoriales y tiempos de entrega:
Los expertos consultados señalan que la calidad técnica en materia de avalúos es inferior en las direcciones territoriales comparada con la ofrecida por la Sede Central del Instituto. Este desequilibrio sugiere la necesidad de la Subdirección de Avalúos de garantizar no solo la calidad del servicio en las Direcciones Territoriales sino también reducir los prolongados tiempos de espera para elaborar un avalúo comercial solicitado por algún cliente.

Recursos y Capacitación de Personal:
Los expertos consultados que están o estuvieron vinculados en algún momento al IGAC destacan la falta de recursos económicos destinados a remunerar adecuadamente a los profesionales con alta experiencia y consideran de vital importancia la ampliación de la planta de personal para cumplir con las demandas que tiene el IGAC en el ámbito valuatorio, tanto como autoridad, como prestador de servicios de avalúos puntuales y masivos.

Innovación Tecnológica en Avalúos Masivos:
Es imprescindible generar innovaciones en metodologías y aplicativos que agilicen los procesos catastrales masivos. Actualmente se carece de programas especializados que faciliten la extracción rápida y efectiva de información para levantar las variables físicas, y el IGAC no ha implementado la utilización de modelos econométricos para valorar terrenos y construcciones como lo hacen los catastros descentralizados.

Pronunciamiento sobre las actuaciones de los gestores catastrales:
El IGAC ha perdido protagonismo técnico y no se ha pronunciado sobre el trabajo de los gestores catastrales habilitados recientemente. Muchos procesos asociados al catastro multipropósito han quedado en manos de nuevos actores sin la experiencia requerida, lo que destaca la necesidad de una voz más activa del Instituto en estos procesos.

Gestión del Conocimiento y Cooperación con Gremios:
Existe una necesidad de mejora en la gestión del conocimiento y la difusión de la información hacia los externos, especialmente en capacitar y formar personal en temas relacionados con el ámbito catastral y valuatorio. Además, el IGAC debería fortalecer la colaboración con gremios y valuadores privados, programando capacitaciones y jornadas pedagógicas.

4.1.3 Resolución 620 de 2008

Consultados lo expertos sobre la resolución 620 de 2008, la opinión fue unánime con respecto a que debe ser actualizada y complementada en varios aspectos técnicos que actualmente no están claros o no existe norma específica. Los aspectos más sobresalientes sugeridos por los expertos se comentan a continuación.

Ampliación del ámbito jurídico:
Actualmente la resolución presenta los procedimientos para avalúos solicitados en el marco de la Ley 388 de 1997, sin embargo, en el proceso de modificación y ajuste se debería ampliar ese ámbito jurídico para que pueda ser aplicada en todos los ámbitos (como actualmente se hace de facto); esta modernización de la resolución debe armonizarse con las normas internacionales de valoración.

Método de comparación o mercado:

Este método continúa siendo el más usado para determinar el valor de la tierra y requiere de datos comparables. No obstante, algunos de los expertos entrevistados coinciden en que la resolución debe detallar claramente el proceso de depuración de los datos para determinar los valores del terreno.

Además, se sugiere que la cantidad mínima de datos necesarios para realizar un estudio de mercado debería incrementarse a más de cuatro, que no conciben que el estudio de mercado de un avalúo se base en solo tres o incluso cuatro datos, pues esto no cumple con los estándares estadísticos necesarios para establecer un mínimo y un máximo, así como para calcular una varianza de forma fiable.

También indicaron que debe establecerse si es viable o no utilizar factores de normalización – homogenización de las ofertas, y en caso afirmativo, explicar detalladamente el procedimiento de aplicación; así como relacionar las acciones se deben realizar cuando no existan suficientes datos de mercado o estos no presenten un comportamiento uniforme, especialmente en suelos rurales.

Método de capitalización de rentas o ingresos:

Según la opinión de algunos expertos cuando se trate de valoración de suelos rurales con vocación productiva agropecuaria el estudio debería tener en cuenta la clase de suelo en términos de su capacidad de uso o a las características del cultivo presente en el predio, consideran que esto derivaría en una valoración más precisa y adecuada a las características y potencial económico del terreno objeto de avalúo.

Igualmente consideran indispensable que la actualización de esta norma incluya un listado detallado de los requisitos necesarios para su aplicación, así como precisar el contenido mínimo de las memorias de cálculo y demás soportes a entregar como evidencia de su correcta aplicación.

Método residual o potencial:

Los expertos indican que la aplicación de este método debería estar restringida a suelo urbano, con algunas excepciones para suelos aptos susceptibles de desarrollarse urbanísticamente, siempre y cuando exista claridad absoluta de las normas urbanísticas aplicables.

Además, consideran de vital importancia que la actualización de la norma describa de manera más detallada el algoritmo para su aplicación especificando las variables a tenerse en cuenta, así como las memorias de cálculo y demás soportes a entregar como evidencia de su correcta aplicación.

En la misma línea, la nueva resolución debe explicar claramente en qué casos se aplica la ecuación del Valor de Terreno en Bruto (VTB) y cómo se deben calcular las variables que se integran a ella.

Por otra parte, sugieren revaluar el descuento del valor de las construcciones existentes en el predio objeto de avalúo, previo al cálculo del valor del terreno. En algunos casos esta práctica hace que el valor de terreno sea negativo, muy bajo o tienda a cero, en especial cuando se aplica para procesos de gestión predial y compra de franjas de terreno.

Método de costo de reposición

Este método se utiliza para calcular el valor de las construcciones y anexos constructivos, basándose en el valor a nuevo (costo de reposición) y aplicando luego una depreciación según el modelo de Fitto y Corvini. Este modelo considera la vida útil, la edad y el estado de conservación de la edificación.

Actualmente, la normativa establece que la vida útil de las construcciones no debe superar los 70 a 100 años, dependiendo del tipo de estructura. Sin embargo, es esencial que en la revisión de la actual resolución se reconsidere este aspecto, ya que existen edificaciones que, aunque se acercan a este límite de vida útil, todavía mantienen un valor significativo; pero con la aplicación del modelo de depreciación actual, estos valores de construcción resultan excesivamente bajos.

Además, se propone que se definan las vidas útiles para todos los tipos de anexos constructivos comúnmente encontrados en el país.

También consideran crucial que en el cálculo del valor de las construcciones se informe si estas fueron erigidas cumpliendo las normas de sismo resistencia, ya que esto incide significativamente en su valoración.

Apoyo en encuestas:

Durante el proceso de entrevistas se mencionó que, para la realización de avalúos puntuales o masivos en zonas con escasez de datos del mercado inmobiliario, es crucial el apoyo de expertos que dominen los valores del sector en análisis. No obstante, se recomienda aumentar el rigor en la selección de las personas que proveen los valores de la zona, asegurando que estas

posean un conocimiento profundo del área de estudio y sus características más significativas.

También manifestaron que es aconsejable definir claramente el perfil o experticia requerida de quienes suministran las encuestas, así como establecer la cantidad mínima de encuestas necesarias, dejando evidencias verificables de su realización y cotejando en lo posible la información suministrada mediante el empleo de herramientas documentales y tecnológicas. Esta práctica asegura que la información recopilada sea fiable y que refleje adecuadamente las realidades del mercado local.

Aspectos tecnológicos y nuevas realidades del mercado inmobiliario:

Es importante que la actualización normativa se realice en función de las nuevas dinámicas inmobiliarias que tiene el país, incluyendo innovaciones tecnológicas (métodos econométricos, analíticos y estadísticos, aprendizaje automático, inteligencia artificial, bases de datos, sistemas de información, etc.) que optimicen la aplicación de los métodos valuatorios incluyendo la combinación de los mismos y la generación de nuevos métodos.

5. Conclusiones

- Metodología de Consulta a Expertos: La metodología utilizada para la elaboración de este documento fue efectiva para resolver las inquietudes planteadas en el cuestionario, proporcionando un sólido fundamento para los análisis, conclusiones y recomendaciones de este estudio.

- El IGAC continúa siendo reconocido como el ente rector en materia de avalúos en Colombia. Este reconocimiento se basa en su capacidad para generar metodologías, instructivos y procedimientos que regulan tanto los avalúos puntuales como masivos, y su rol en la determinación de los avalúos catastrales en el marco del catastro multipropósito.

- El IGAC está en mora de efectuar una revisión y actualización de las metodologías de valoración para adaptarse a las dinámicas cambiantes del mercado inmobiliario colombiano.

- El IGAC debe vincular al sector privado y el gremio de los valuadores para la revisión y actualización de las metodologías de valoración.
- El IGAC debe promover la integración de tecnologías avanzadas y herramientas analíticas en sus procesos de valoración y gestión catastral para mejorar la precisión, eficiencia y transparencia de los avalúos, especialmente en el marco del catastro multipropósito.

- El IGAC debe promover la formación en aspectos relacionados con avalúos.

- El IGAC debe fomentar la uniformidad en la aplicación de normas y procedimientos en todas las regiones del país para evitar las disparidades en la valoración de los inmuebles.

- La descentralización del catastro ha generado una dispersión de información que dificulta la recopilación de los insumos necesarios para la realización de los avalúos por parte de otras entidades públicas y privadas.

6. Recomendaciones

Se recomienda al IGAC:

- Priorizar la actualización de la Resolución 620 de 2008: a fin de eliminar los vacíos normativos existentes, mejorando la descripción y aplicación de los métodos valuatorios actuales y explorando nuevas metodologías.

- Fortalecer su relación con gremios y valuadores privados para recoger inquietudes y desafíos del ambiente valuatorio actual.

- Retomar la investigación en normativas de avalúos, especialmente en la valuación de suelos protegidos y en la aplicación del método de renta en áreas rurales.

- Realizar capacitaciones permanentes para los valuadores y otros profesionales involucrados en la realización de avalúos comerciales.

- Adoptar tecnologías de punta para el análisis de datos en el marco del componente económico del catastro.
-
- Hacer capacitaciones permanentes en temas valuatorios para el personal de las direcciones territoriales que cumple los roles de valuadores, controles de calidad, investigadores de mercado, etc., encaminadas a la unificación de criterios.

- La creación y mantenimiento de una base de datos centralizada que compile toda la información catastral y de valoración a nivel nacional; accesible para todos los organismos de valoración y gestión territorial para garantizar la coherencia y la eficiencia en la toma de decisiones.

- Adoptar las normas internacionales de valoración.

- Establecer un protocolo para la revisión y actualización periódica de las metodologías de valoración y la normatividad asociada. Este protocolo debería incluir consultas regulares con expertos nacionales e internacionales y con actores interesados del sector privado.

- Fomentar una mayor transparencia en los procesos de valoración, mediante la publicación de criterios detallados de valoración, métodos empleados y resultados de los avalúos, asegurando así la confianza pública en los procesos de valoración.

7. Limitaciones del estudio

Las conclusiones de este estudio están basadas en la información proporcionada por los expertos en temas valuatorios que fueron entrevistados.

La interpretación de las opiniones expuestas por los entrevistados puede estar sujeta a ciertos sesgos o limitaciones inherentes a la naturaleza del proceso de consulta.

La variabilidad en las respuestas dadas por los expertos influye en la robustez de los resultados.

Los responsables del estudio reconocen que la selección de expertos, estuvo centrada en las ciudades de Bogotá y Medellín, y esto puede influir en la interpretación y la aplicabilidad de las conclusiones a otras regiones del país.

Las opiniones que hacen alusión a las direcciones territoriales del IGAC pueden presentan limitantes en cuanto a que en otras regiones podrían tener percepciones diferentes.

Agradecimientos

La Dirección de Investigación y Prospectiva – DIP y el Observatorio Inmobiliario Catastral – OIC expresan su agradecimiento a todas las personas e instituciones a las cuáles pertenecen las personas que contribuyeron al desarrollo del presente estudio como expertos en temas valuatorios y en especial a:

- Adriana Lucia Castro - Gestión Inmobiliaria - CENIT
- Adriana Vivas Rocha – Dirección de Catastro – IGAC
- Álvaro Sanabria Duque – Universidad Distrital Francisco José de Caldas – Facultad de Ingeniería.
- Bernardo Arango González - Ex funcionario IGAC – Independiente
- Carolina Acosta Afanador - Ex subdirectora de avalúos del IGAC.
- César Arias Morales – IGAC - Dirección Territorial – Santander.
- Daniel Antonio Cárdenas– Ex funcionario IGAC - Subdirección de avalúos .
- Diana Milena Bernal – Lonja de Medellín – Directora de avalúos
- Edilberto Contreras - Ex funcionario IGAC – Direcciones Territoriales –
- Francisco León Ochoa – Francisco Ochoa avalúos SAS – Gerente
- José Henry Ascanio Manzano - IGAC - Dirección Territorial Santander
- July Marcela Rodriguez Mustafá – Seresco – Componente Económico
- María Andrea rozo Medina – Asesora IGAC.
- Mary Cristina Guevara Camacho – UPRA – Mercado de Tierras.
- Miller Osiris Escudero – IGAC – Dirección de catastro.
- Omar Augusto Muñoz Ibarra – IGAC - Subdirección de avalúos.
- Oscar Borrero Ochoa – Borrero Ochoa y Asociados – Gerente.
- Víctor Hugo Pérez – IGAC – Dirección de Proyectos.
- Wilson Suarez Merchán – Avaluadores Profesionales Asociados APRA – Gerente.