



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía

Opiniones sobre este artículo escribanos a:

[semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)

[www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)

## La evolución del catastro y el recaudo predial en la Altillanura

**Jorge Espitia\***

**Profesor universitario**

El objetivo de estas líneas es el de presentar el comportamiento de una de las principales variables fiscales de los municipios que hacen parte de la Altillanura, el impuesto predial, el cual guarda una estrecha relación con el catastro.

La fuente de información del impuesto predial es la ejecución presupuestal de cada uno de los municipios y la del catastro el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Los municipios que hacen parte del área denominada Altillanura son: Del departamento del Meta corresponden los municipios de Puerto Gaitán, Puerto López y Mapiripán; y, del Vichada, Puerto Carreño su capital, Cumaribo, Santa Rosalía y La Primavera. La región corresponde a un área del territorio colombiano relativamente homogénea (Recuadro 1) de acuerdo con la Resolución 041 de 1996 y comprende una extensión de 135,955 Km<sup>2</sup> (13'595,500 Hectáreas) y una población estimada por el DANE para el 2013 de 135,841 habitantes.

**Cuadro 1. Número de habitantes y extensión de los municipios de la Altillanura.**

Municipio	AREA HA	POBLACION
MAPIRIPÁN (META)	1,193,800	16,389
PUERTO GAITÁN (META)	1,753,600	18,325
PUERTO LÓPEZ (META)	623,900	32,552
PUERTO CARREÑO (VICHADA)	1,240,900	15,258
LA PRIMAVERA (VICHADA)	2,014,100	14,294
SANTA ROSALÍA (VICHADA)	201,800	3,877
CUMARIBO (VICHADA)	6,567,400	35,146

Fuente: IGAC y DANE.

En los municipios de Puerto Gaitán (30%), Cumaribo (48%), Puerto Carreño (21%) y Santa Rosalía (19%) la población indígena es sumamente importante, lo cual

\* Cualquier comentario puede ser enviado al correo [jeespitia@hotmail.com](mailto:jeespitia@hotmail.com) y de antemano se les agradece.

hace que allí existan extensiones importantes de tierra tituladas a dichas comunidades. En el caso de Cumaribo hay cerca de 3 millones de hectáreas tituladas y en Puerto Gaitán 900.000 ha.

Es de anotar que el proceso de colonización de la zona ha tenido diferentes etapas y se vincula a la violencia política de los cincuentas y las presiones sociales y económicas que se daban al interior del país. “Los frentes de colonización se han desarrollado, fundamentalmente, en dos direcciones opuestas, uno desde Puerto Gaitán y otro desde Puerto Carreño; ambos, sobre el río Meta. Además, ha existido otro frente de colonización que se ha desarrollado en dirección oriente, desde Santa Rita sobre el río Vichada. Igualmente, la zona limítrofe con Venezuela, en las márgenes del Orinoco, presenta fenómenos de colonización debido al flujo comercial desarrollado en Puerto Carreño y la zona de frontera” (<http://co.kalipedia.com/popup/> Consultada Septiembre de 2013).

Si se toma como una “proxi” del proceso de colonización las Resoluciones de Adjudicación de baldíos por parte del Incora, hoy Incoder, se observa que el primer frente de titulación de tierras se inició en Puerto López, de ahí que el mayor número de adjudicaciones de las tierras baldías se presentara en la década de los 60’s, 70’s y 80’s; en ésta última década el proceso se ve acompañado con el de su municipio vecino, Puerto Gaitán, el cual se extiende hasta los 90’s. En el caso de Mapiripan, la dinámica más fuerte de la titulación se presentó en los noventas.

En los municipios del departamento del Vichada, el fuerte de titulaciones de baldíos se dio en los noventas y se intensificó a mediados de los dos mil.

Ahora bien, si se relacionan las áreas adjudicadas mediante Resoluciones del Incoder (Incora) con el área del municipio se tiene que la gran mayoría, por no decir que el 100 por ciento, del municipio de Puerto López y de Puerto Gaitán se adjudicó como baldíos, que cerca del 80% de Puerto Carreño ha sido adjudicado por el Incoder, el 42% en la Primavera y 38% en Santa Rosalía (Cuadro 2).

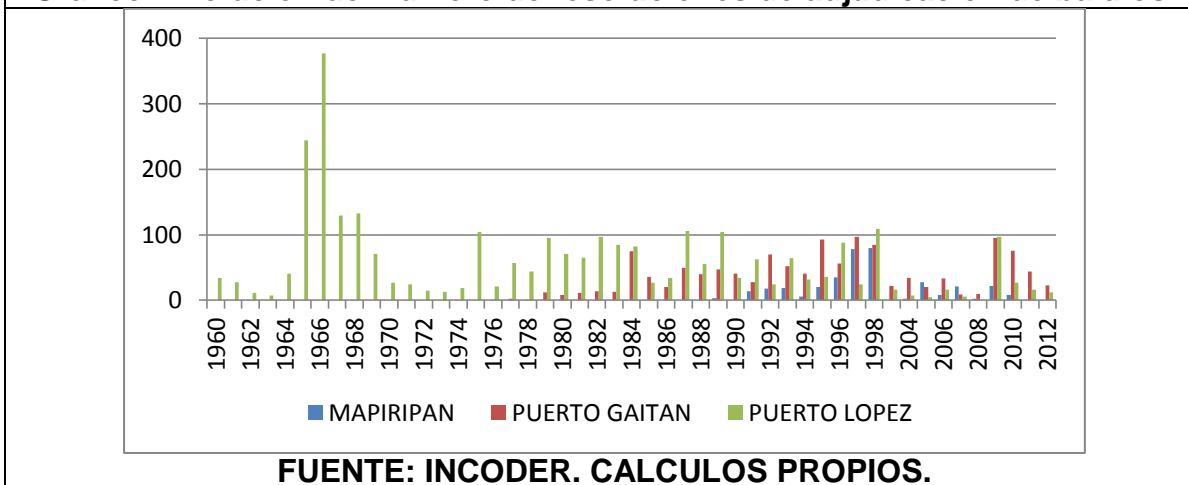
**Cuadro 2. Áreas adjudicadas de baldíos mediante Resolución por el Incoder (Hectáreas)**

	MAPIRI PAN	PUERT O GAITAN	PUERT O LOPEZ	CUMAR IBO	LA PRIMA VERA	O CARRE NO	SANTA ROSALI A
60’s	-	-	186,28 6	-	-	51,57 5	-
70’s	-	16,039	151,56 0	-	-	4,889	-
80’s	2,219	186,149	216,43 3	-	5,967	88,55 2	-

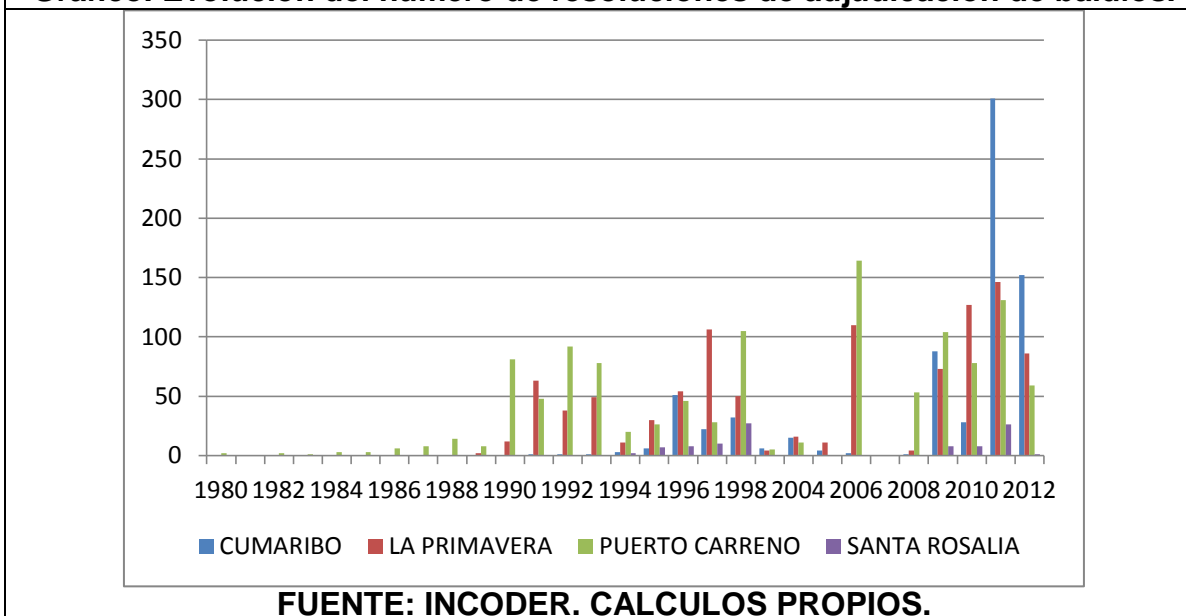
90's	128,914	462,673	113,536	124,039	519,561	601,396	60,585
2000-2012	45,666	220,377	18,351	172,939	313,102	246,532	16,508
Total (Ha)	176,799	885,238	686,166	296,978	838,631	992,945	77,093

Fuente: Incoder. Cálculos propios.

**Gráfico. Evolución del número de resoluciones de adjudicación de baldíos.**



**Gráfico. Evolución del número de resoluciones de adjudicación de baldíos.**



Esta aproximación resulta importante realizarla más aún cuando el gobierno nacional ha señalado que la "Altillanura, un inmenso territorio que se extiende desde el municipio de Puerto López, sobre el margen derecho del río Meta hasta

la desembocadura del Orinoco, posee un área de potencial productivo de aproximadamente 4.5 millones de hectáreas, que se perfila como la nueva frontera agrícola de Colombia, por su capacidad, a mediano y largo plazo, para atender la seguridad alimentaria, el autoabastecimiento para la agroindustria y la generación de la bioenergía en el país” (DNP. (2011). “Caracterización de las condiciones desarrollo territorial de la Altillanura”. Publicado en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=VrKRPN--3SY%3D&tabid=1505>. Consultado en septiembre de 2013).

## El avalúo catastral

Los avalúos catastrales para el período 2006-2012 presentan un comportamiento diferenciado entre los municipios que pertenecen al Meta con los del Vichada, en especial para en el 2012 donde las tasas de crecimiento de los primeros es significativamente más alta que la del resto del periodo como entre los municipios, lo cual debe llamar la atención a la hora de evaluar las tarifas medias y el recaudo del impuesto. Por ejemplo en el municipio de Mapiripán el valor medio del avalúo durante el periodo 2006-2011 fue del 4% mientras en el 2012 fue de 1056%, esto hace que una hectárea que en promedio valía 6,200 pesos en el periodo 2006-2011 hoy tiene un valor cercano a los 75,600 pesos.

En el caso de Puerto Gaitán hay dos cambios de nivel considerables en el avalúo catastral, en el 2009 y en el 2012 (Cuadro 3). Esto hace, que en promedio, una hectárea que en 2006 valía cerca de 30 mil pesos pasara a costar 116 mil pesos para que en 2012 ascendiera a \$602,000. Estos cambios porcentuales que representan, respectivamente, un 285% y un 419% deben ser tenidos presente a la hora de evaluar la dinámica de adjudicación y acumulación de baldíos por parte de privados; y así hacer una aproximación sobre los posibles ganadores y perdedores de tales cambios.

**Cuadro 3. Crecimiento Nominal de los Avalúos Catastrales (%)**

		CRECIMIENTO NOMINAL DE LOS AVALUOS					
CODI GO	Municipio	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011
50325	MAPIRIPÁN (META)	4%	9%	8%	9%	-9%	1056%
50568	PUERTO GAITÁN (META)	6%	2%	253%	6%	5%	394%
50573	PUERTO LÓPEZ (META)	4%	2%	7%	1%	2%	345%
99001	PUERTO CARREÑO (VICHADA)	5%	4%	5%	10%	19%	8%
99524	LA PRIMAVERA (VICHADA)	4%	5%	5%	9%	20%	21%
99624	SANTA ROSALÍA	3%	4%	5%	31%	48%	7%

	(VICHADA)						
99773	CUMARIBO (VICHADA)	17%	2%	8%	181%	2%	503%

Fuente: IGAC. Cálculos propios.

En el caso de Puerto López la dinámica ha sido menos volátil y ello gracias a que el nivel de los precios de la tierra era mucho más alto que los de Puerto Gaitán. Cabe anotar que la distancia entre estas dos poblaciones del oriente llanero es de 110 kilómetros. Antes del incremento del 2009 en Puerto Gaitán una hectárea de tierra en Puerto López era 17 veces más cara que en Puerto Gaitán, con el cambio en cuestión la relación se redujo a 5. Antes de 2012 la hectárea en Puerto López era cercana a 450 mil pesos y en 2012 alcanza un valor cercano a los \$2'600.000.

En el caso de los municipios del departamento del Vichada, el valor catastral más alto de la tierra se encuentra en Puerto Carreño donde el valor promedio, para el periodo, fue de 43 mil pesos la hectárea. En 2012 el valor de la hectárea en Puerto Carreño es cercano a los \$56,000 (Cuadro 4).

Es de destacar el cambio que ha tenido el precio de la tierra en Cumaribo en el 2012. Durante el periodo 2006-2011 el valor catastral de la tierra en promedio fue de 5 mil pesos y en 2012 paso a ser un valor cercano al de Puerto Carreño, 54 mil pesos la hectárea. Entre el 2012 y el 2011 el valor catastral aumento un 503%. En La Primavera y en Santa Rosalía el crecimiento promedio ha sido de dos dígitos, 11% y 16% respectivamente entre 2006 y 2012. En general, se puede decir que existe cierto rezago en los avalúos catastrales en los municipios de la zona.

**Cuadro 4. Valor de la hectárea de tierra en los municipios de la Altilanura  
(Miles de pesos/ha)**

Municipio	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
MAPIRIPÁN (META)	5.4	5.6	6.1	6.6	7.2	6.5	75.6
PUERTO GAITÁN (META)	28.8	30.5	31.1	110.0	116.3	122.0	602.0
PUERTO LÓPEZ (META)	495.0	514.7	526.8	563.1	568.3	579.6	2,581.1
PUERTO CARREÑO (VICHADA)	34.6	36.2	37.8	39.7	43.7	51.8	55.9
LA PRIMAVERA (VICHADA)	13.6	14.2	14.9	15.7	17.2	20.6	25.0
SANTA ROSALÍA							

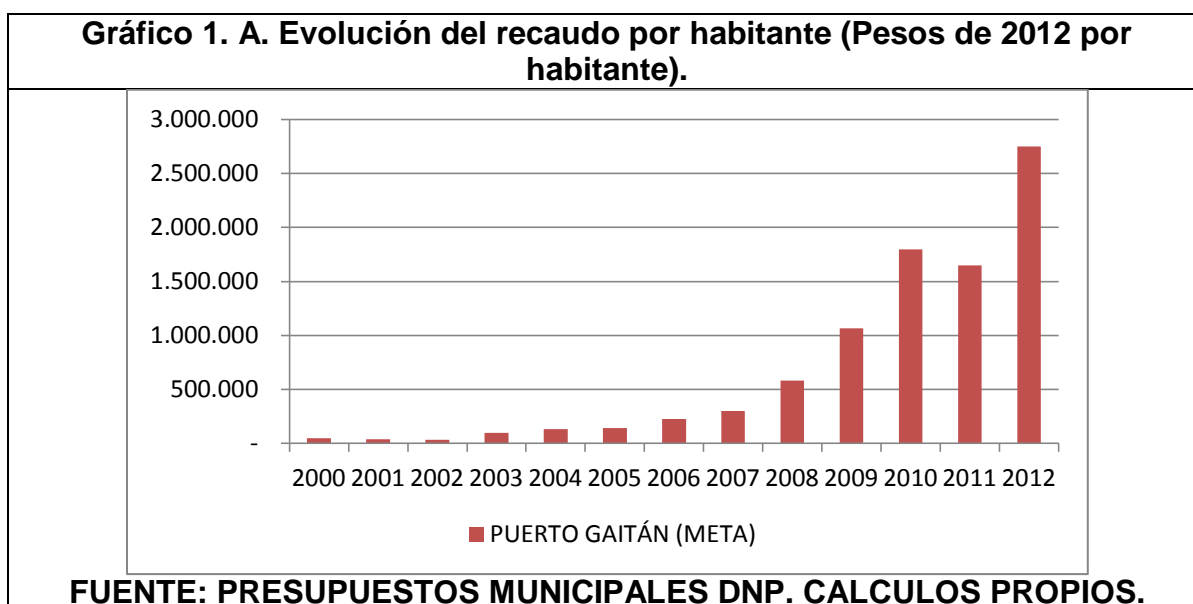
(VICHADA)	20.3	20.9	21.7	22.8	29.8	44.0	47.2
CUMARIBO (VICHADA)	2.4	2.8	2.9	3.1	8.8	9.0	54.4

Fuente: IGAC. Cálculos propios.

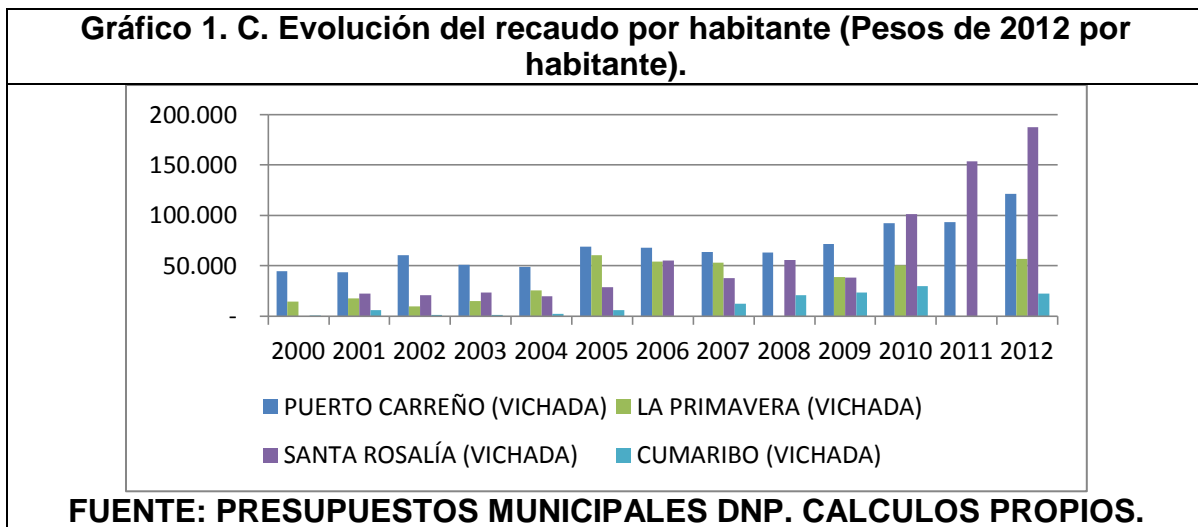
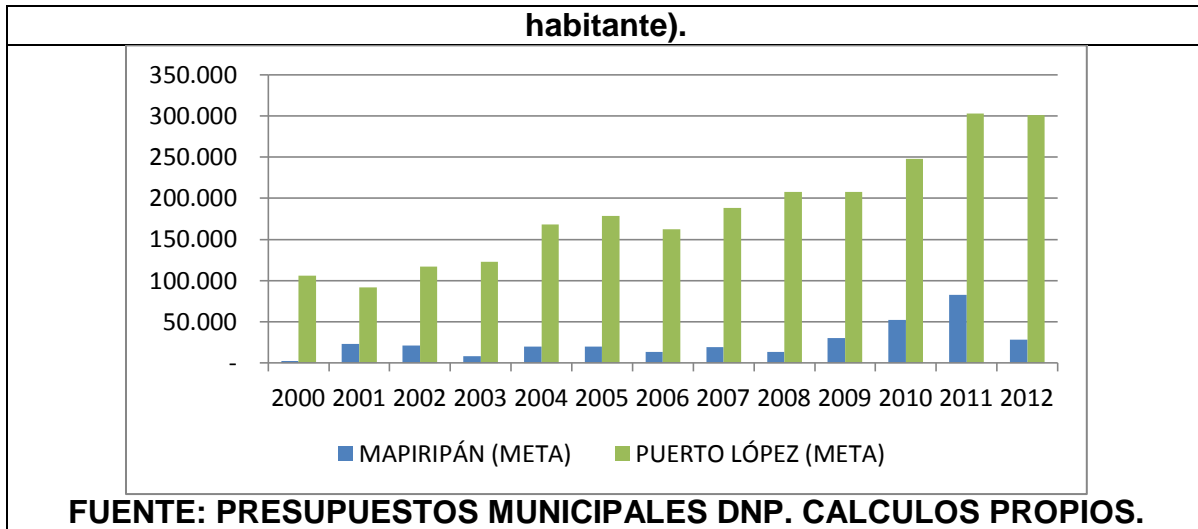
En cuanto a los avalúos catastrales se puede concluir que ha habido cambios importantes en algunos municipios, pero que estos no son la regla en las entidades territoriales del área, y en lo fundamental éstos se presentaron básicamente en 2012.

### El recaudo tributario

En la mayoría de municipios de la Altillanura se observa una tendencia creciente en el recaudo por habitante, en especial en Puerto Gaitán y Santa Rosalía (Gráficos 1.A.; 1.B y 1.C). En Puerto Gaitán a principios de 2000 el recaudo ascendía a 45 mil pesos por habitante y en 2012, este alcanzó un valor cercano a los \$2,750,000, presentándose un crecimiento real promedio cercano al 47%, entre tanto, en Santa Rosalía el crecimiento fue del 21%. En los otros municipios el valor medio de ésta tasa fue del orden del 11%, a excepción de Mapiripan que es el municipio quien presenta mayor volatilidad en las cifras de recaudo. El crecimiento de Puerto Gaitán lo explica la evolución que tuvo el avalúo catastral como la actividad petrolera que se viene presentando en el Puerto. La actividad minera también ha estado presente en Santa Rosalía. De igual manera, dos de los municipios más importantes del área, Puerto López y Puerto Carreño ha mantenido una tendencia ascendente en el recaudo por habitante. El primero a través de la actividad agropecuaria, en lo fundamental ganadería, y el segundo a través de una combinación de la actividad agropecuaria y comercial.



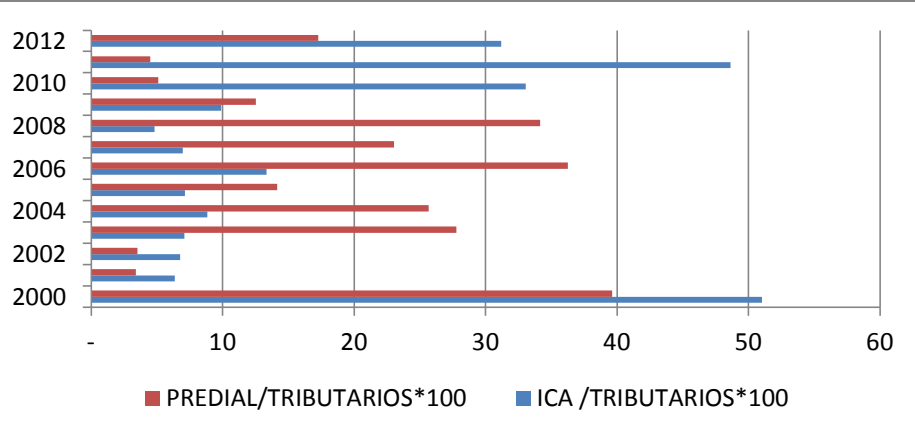
**Gráfico 1. B. Evolución del recaudo por habitante (Pesos de 2012 por**



En cuanto a la composición del recaudo hay cambios importantes en los pesos específicos en los tributos de predial e industria y comercio en el total de cada uno de los municipios, especialmente en Puerto Gaitán, Mapiripán, La Primavera y Santa Rosalía (Gráficos 2).

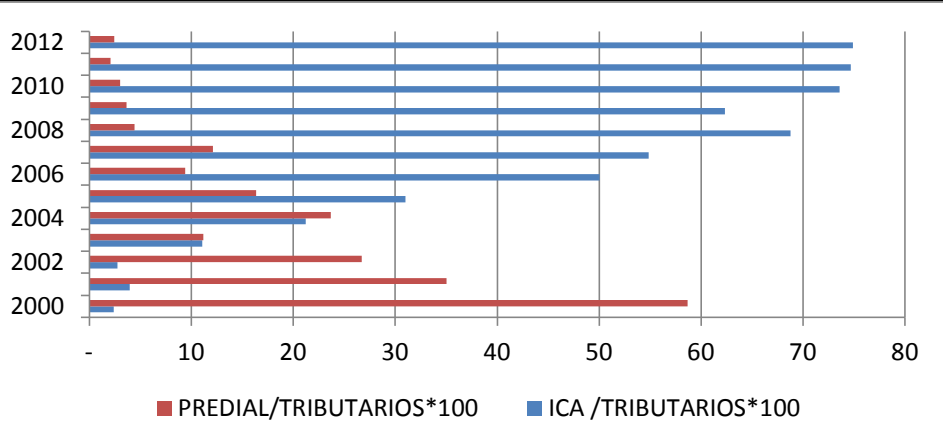
La evolución en el recaudo como en su composición cambios en la composición tributaria, la cual da cierta señal de los cambios socio-económicos que allí viene ocurriendo. Muchos de ellos, que dependían fiscalmente del impuesto predial, ahora es el impuesto de industria y comercio el que ha ganado cierto peso específico.

**Gráfico 2.A. MAPIRIPAN. Participación del Predial e Industria y comercio en el total del recaudo tributario (%).**



**FUENTE: PRESUPUESTOS MUNICIPALES DNP. CALCULOS PROPIOS.**

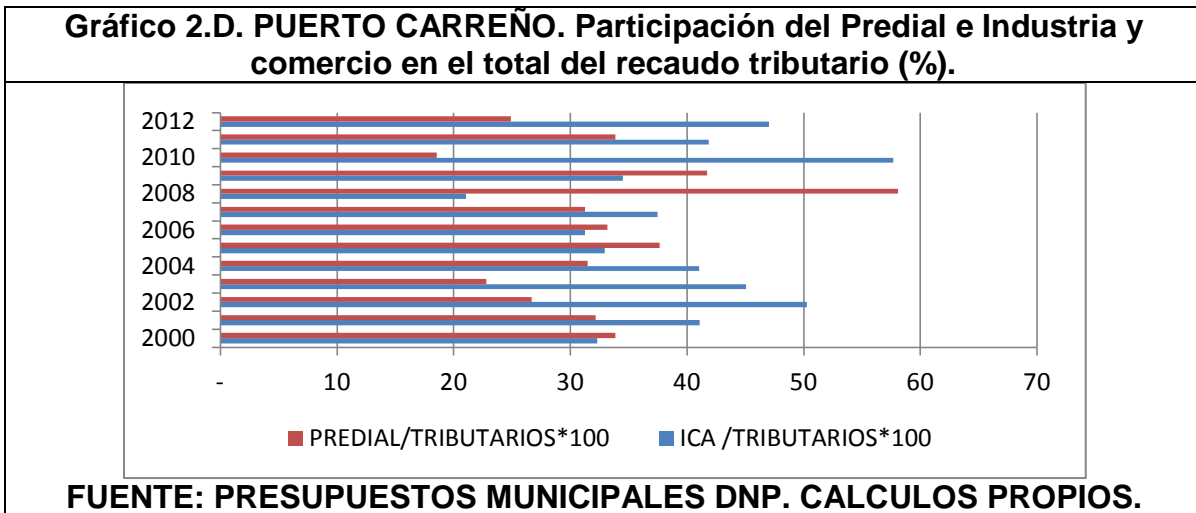
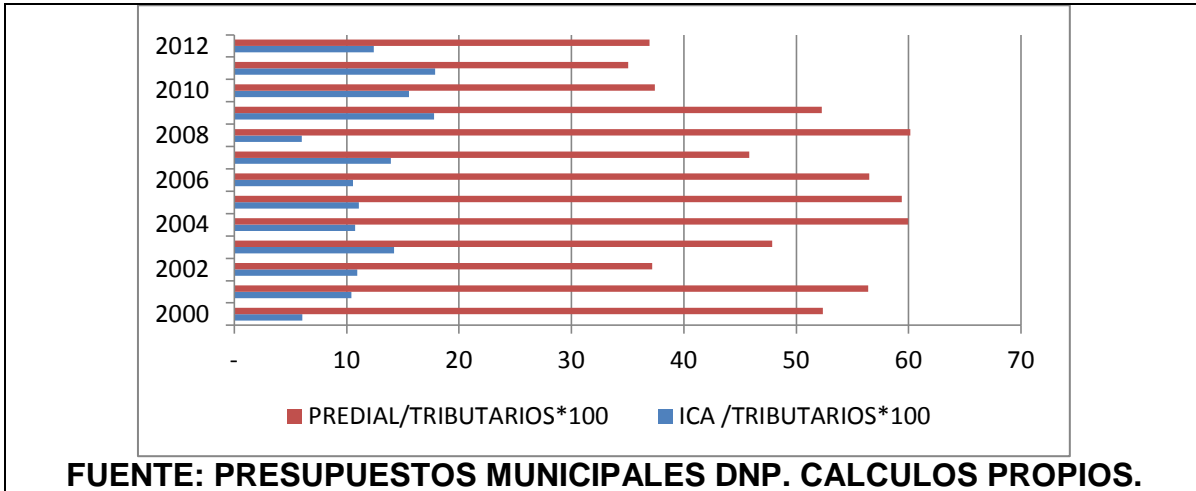
**Gráfico 2.B. PUERTO GAITAN. Participación del Predial e Industria y comercio en el total del recaudo tributario (%).**



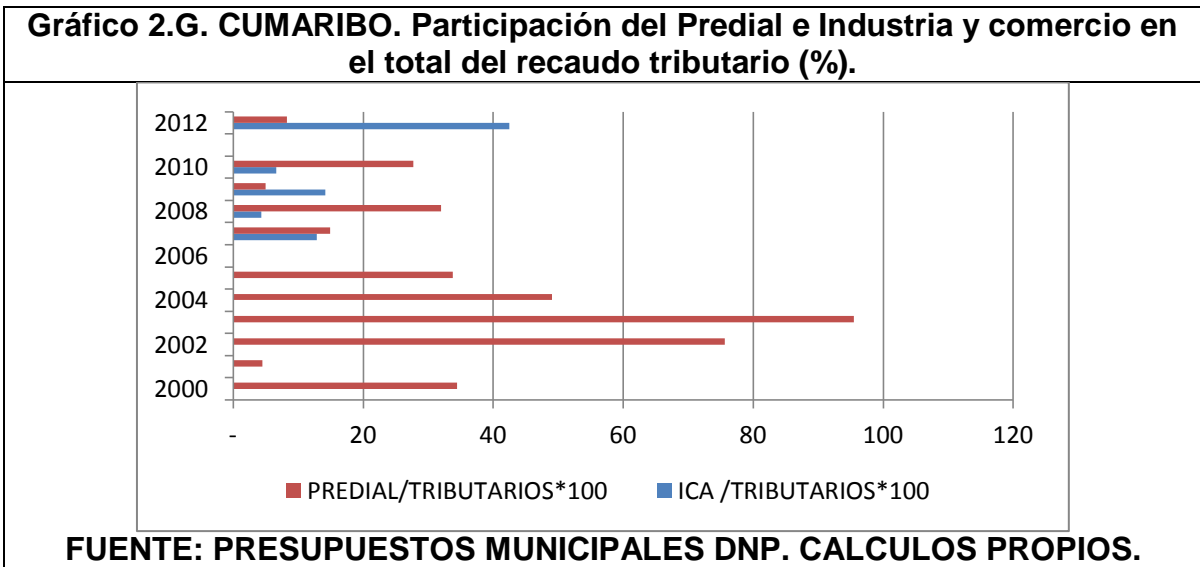
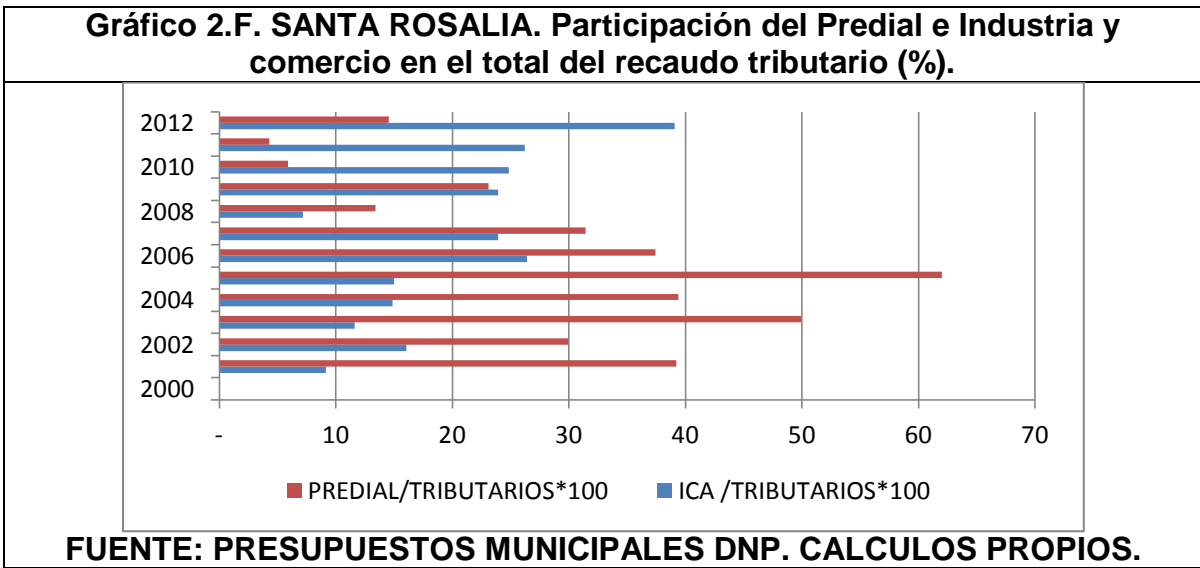
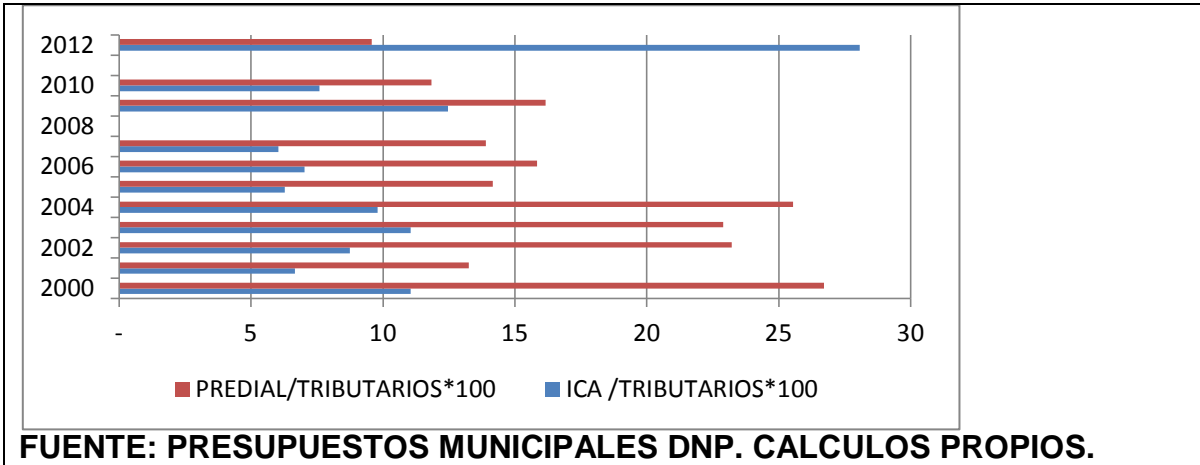
**FUENTE: PRESUPUESTOS MUNICIPALES DNP. CALCULOS PROPIOS.**

**Gráfico 2.C. PUERTO LOPEZ. Participación del Predial e Industria y comercio en el total del recaudo tributario (%).**





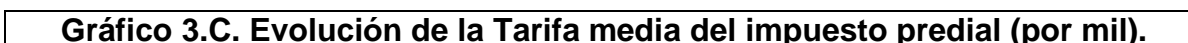
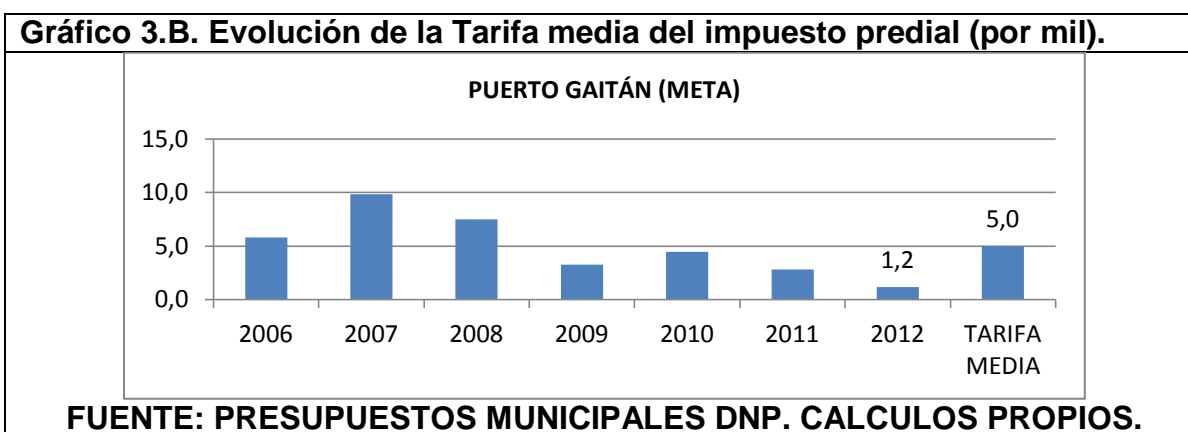
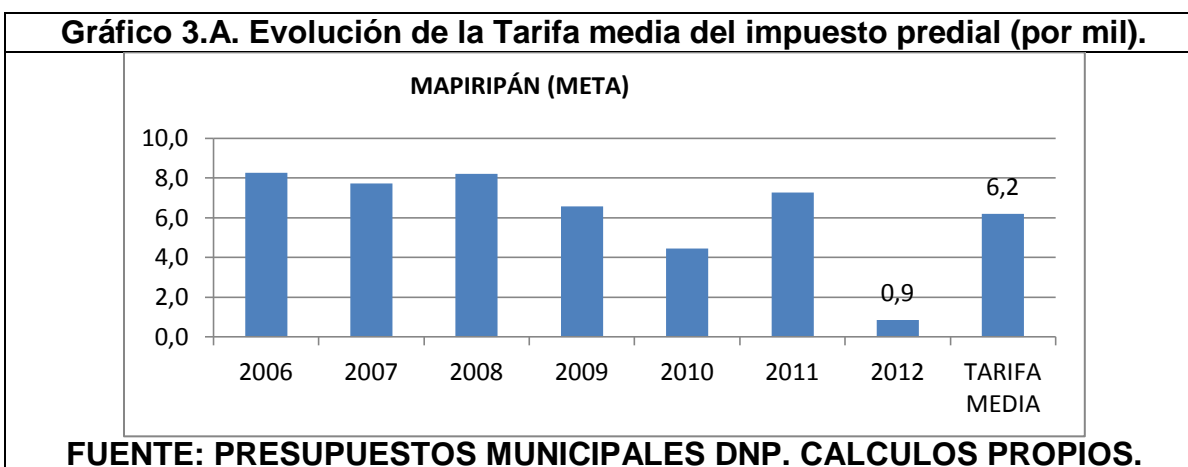
**Gráfico 2.E. LA PRIMAVERA. Participación del Predial e Industria y Comercio en el total del recaudo tributario (%).**

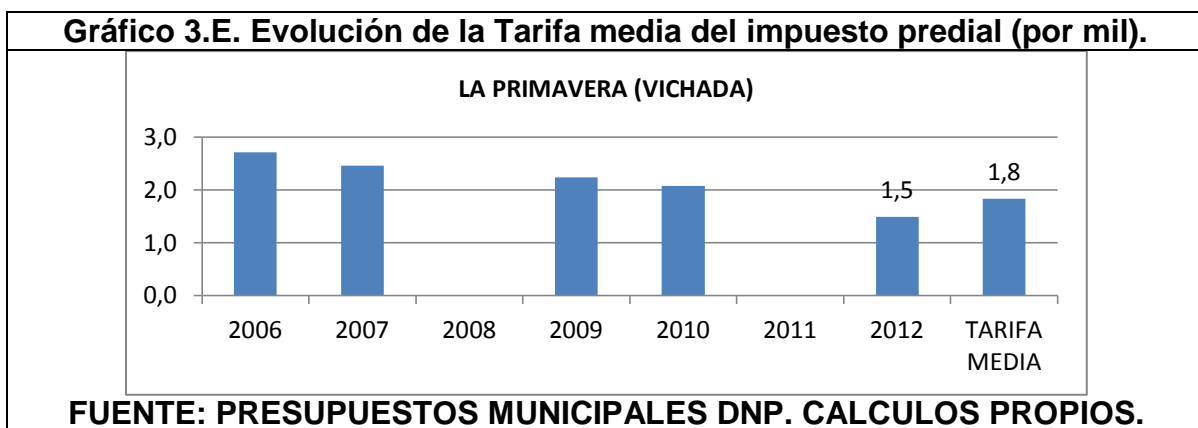
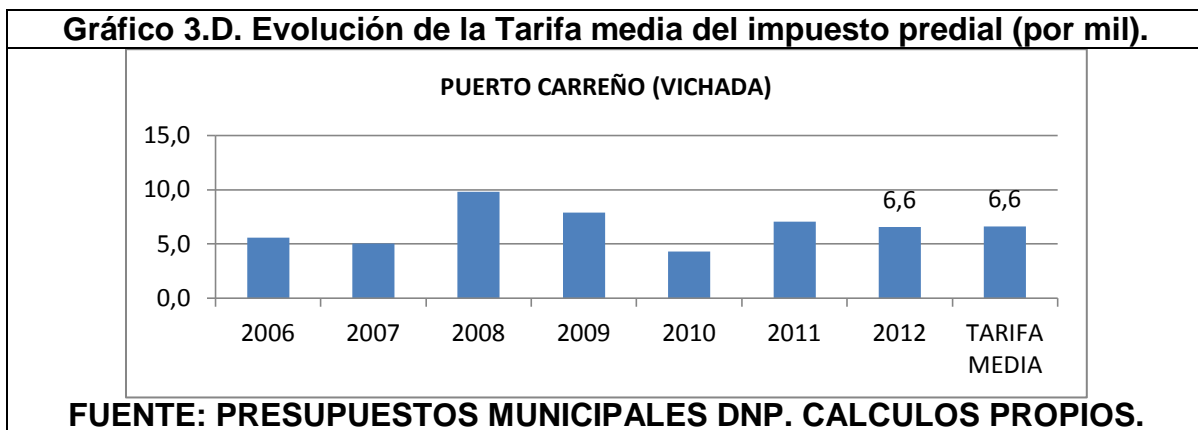
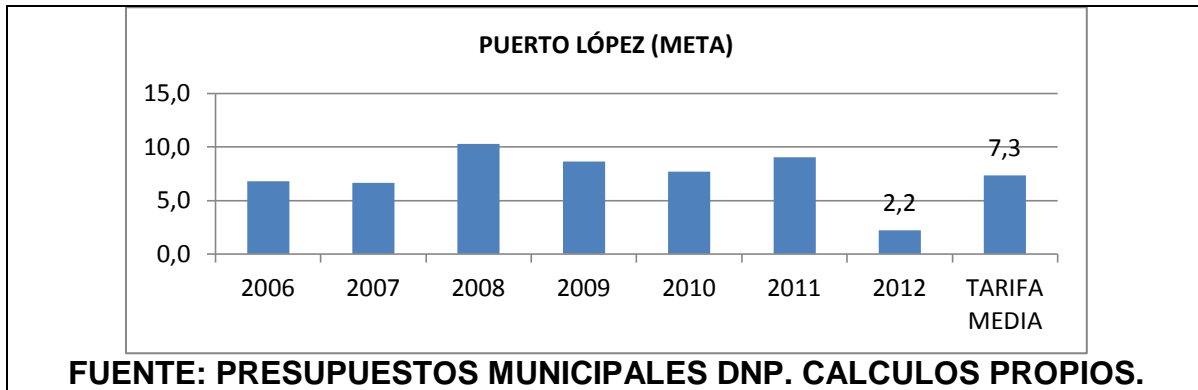


## El recaudo tributario del Predial

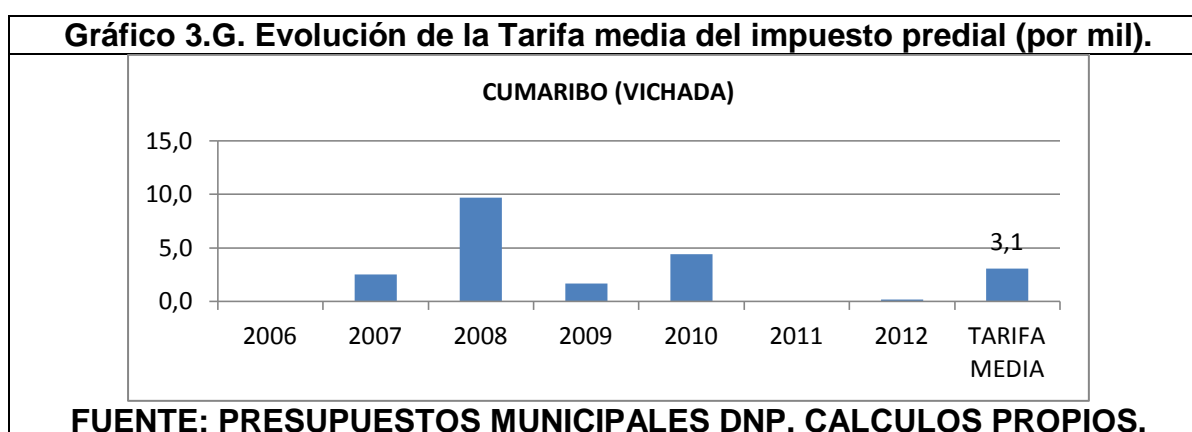
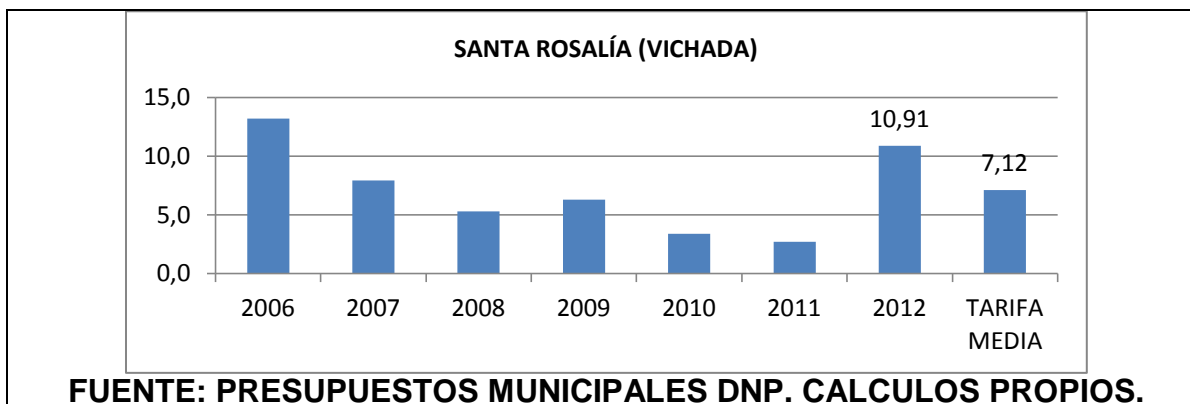
El recaudo predial se explica en lo fundamental por el comportamiento del avalúo catastral así como por el de la tarifa media. Ya se mostró, en la primera parte de este documento, como el avalúo ha tenido cambios sustanciales en algunos municipios de la muestra.

La tarifa media se obtiene como la relación entre el recaudo y el avalúo. Llama la atención que los municipios donde ha habido avalúos catastrales importantes como fue el caso del municipio petrolero de Puerto Gaitán, la tarifa media que de allí resulta en el tiempo es descendente resultando ser en su media una de las más bajas de los municipios de la región, como si allí se presentara un manejo perverso de la hacienda pública: se les valora mejor las tierras, es decir se les eleva el precio de la tierra y, a su vez, se les reduce la tarifa del impuesto predial.





**Gráfico 3.F. Evolución de la Tarifa media del impuesto predial (por mil).**



En ese orden de ideas, se puede afirmar que el avalúo beneficia a los propietarios de la tierra y en muy poco a las finanzas del municipio y a su población, pues los recursos recaudados que se debería utilizar para proveer los bienes públicos locales que el municipio está en la obligación de hacerle llegar a sus conciudadanos, se les traslada a los propietarios de la tierra al renunciarse a ellos con tarifas medias descendentes.

De ahí, que no sorprenda, que el municipio petrolero resulte tener indicadores sociales de muy mala calidad inferiores a los de municipios con menores ingresos que los que él tiene. Si se observan los niveles de recaudo por habitante que hay en Puerto Gaitán respecto al de Puerto López o los de Puerto Carreño, por ejemplo, con los niveles de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (Cuadro 5), hay que decir que la ineficiencia de la administración municipal por atender las necesidades de su población no se compadece con las tarifas medias que existen en el impuesto predial y su nivel de recaudo por habitante.

**Cuadro 5A. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional a 31 de Diciembre de 2011 (Total Municipio).**



PRIMAVERA	0	0					
SANTA ROSALIA	46.68	15.67	13.05	3.64	16.36	6.15	30.32
CUMARIBO	46.43	13.46	34.73	4.08	14.98	4.12	7.82

Fuente: DANE.

**Cuadro 5C. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional a 31 de Diciembre de 2011 (Resto).**

Mpio	Prop de Personas en NBI (%)	Prop de Personas en miseria	Compo nente vivienda	Compo nente Servicios	Compon ente Hacinamiento	Compo nente Inasistencia	Compo nente dependencia económica
MAPIRIPAN	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
PUERTO GAITAN	83.37	66.11	71.16	55.72	47.12	17.87	24.49
PUERTO LOPEZ	42.92	16.45	15.09	6.76	17.05	7.14	18.57
PUERTO CARREÑO	66.04	44.13	50.86	33.52	33.49	17.30	13.43
LA PRIMAVERA	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
SANTA ROSALIA	75.11	48.03	49.70	33.46	44.31	8.04	28.83
CUMARIBO	90.71	75.04	73.28	72.23	49.97	18.86	27.75

Fuente: DANE.

El comportamiento de las tarifas medias y de los avalúos catastrales ha llevado a que las tasas medias de crecimiento del recaudo predial por habitante resulte ser menos volátiles en los municipios de Puerto López y Puerto Carreño siendo éstos mismos los que presentan tasas de crecimiento reales mucho más estables, cercanas al 7%.

De igual manera, se observa como los niveles de recaudo per cápita de Mapiripan en 2012 es inferior al que había en 2004, el de Puerto López y Puerto Carreño inferior al de 2008, el de La Primavera inferior al de 2006 y el de Cumaribo inferior al de 2010 (Cuadro 6).

EN SUMA...

La política de poblamiento y de infraestructura que se ha desarrollado en la región de la Altillanura ha permitido incrementos importantes en la valorización de las tierras, sin embargo, los grandes beneficiarios de ello han sido los propietarios de la tierra y no las entidades territoriales y sus conciudadanos dado que las tarifas medias del impuesto predial en lugar de crecer o mantenerse, ha disminuido.





**Cuadro 6. Recaudo per cápita del impuesto predial (Pesos por habitante).**

Municipio	PREDIAL POR HABITANTE								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
MAPIRIPÁN	877.84	777.62	734.06	2,303.53	5,045.46	2,809.74	4,936.06	4,419.40	4,6
PUERTO GAITÁN	26,361.31	13,542.56	8,983.28	10,901.88	30,949.03	23,263.46	21,393.49	36,015.77	25,8
PUERTO LÓPEZ	55,644.55	51,912.95	43,595.14	58,931.10	100,996.31	105,982.82	91,552.79	86,180.83	124,8
PUERTO CARREÑO	15,153.47	14,017.06	16,166.21	11,610.50	15,428.97	25,990.14	22,507.42	19,805.75	36,6
LA PRIMAVERA	3,841.95	2,342.62	2,282.61	3,420.20	6,450.45	8,590.42	8,558.95	7,375.16	
SANTA ROSALÍA	-	8,682.39	6,202.21	11,554.93	7,716.63	17,848.88	20,578.49	11,828.66	7,4
CUMARIBO	63.74	253.00	840.24	841.30	979.83	2,020.92	-	1,861.21	6,6

### **Recuadro. Determinación de extensiones para las UAFs**

#### **ZONA RELATIVAMENTE HOMOGÉNEA No.5 - DE SERRANÍA**

Comprende los municipios de:

**Mapiripán, Puerto Concordia y Puerto López**, la región situada a la margen derecha del río Metica y al sur del siguiente lindero: de la desembocadura del Caño Navajas en el río Metica, dirección este, Caño Navajas aguas arriba hasta su nacimiento; de allí en línea recta imaginaria hasta los nacimientos del río Yucao; se continúa por el río Yucao aguas abajo, hasta donde este río sirve de límite entre los municipios de Gaitán y Puerto López.

...

**Puerto Gaitán**: región situada al sur del siguiente lindero: De la desembocadura del Caño Canalete en el río Manacacías, línea recta imaginaria en dirección este, hasta las cabeceras o nacimientos del Caño Catanaribo aguas abajo hasta su desembocadura en el río Planas, por éste aguas abajo hasta la unión con el río Tillavá, en donde toma el nombre de río Vichada, se sigue por éste aguas abajo hasta la intersección con la división político administrativa de los Departamentos Meta y Vichada. Se exceptúan los vagones del río Tillavá zonas que originalmente corresponden o correspondieron a bosque primario.

...

**Unidad agrícola familiar**: comprendida en el rango de **1360 a 1840 hectáreas**.

#### **ZONA RELATIVAMENTE HOMOGÉNEA No.7 SABANAS 2**

Comprende los municipios de:

**Puerto Gaitán**: la región situada al norte del siguiente lindero: De la desembocadura del Caño Canalete en el río Manacacías, línea recta imaginaria en dirección este, hasta las cabeceras del Caño Catanaribo, se sigue por este Caño hasta su desembocadura en el río Planas, se sigue por éste aguas abajo hasta la unión con el río Tillavá, en donde toma el nombre de río Vichada, se sigue por el Vichada aguas abajo hasta la intersección de éste con la división político administrativa de los departamentos del Meta y Vichada.

**Puerto López**: región situada en la margen derecha del río Metica y al norte del siguiente lindero: de la desembocadura del Caño Navajas en el río Metica, dirección este, Caño Navajas aguas arriba, hasta su nacimiento; de allí en línea recta imaginaria hasta los nacimientos del río Yucao, por éste aguas abajo, hasta donde este río sirve de límite entre los municipios de Puerto Gaitán y Puerto López.

**Unidad agrícola familiar**: comprendida en el rango de **680 a 920 hectáreas**.

#### **ZONA RELATIVAMENTE HOMOGÉNEA No. 8 SABANAS 3**

**Comprende áreas municipales de:** Puerto Carreño, La Primavera, Nueva Antioquia, Puerto Murillo, Casuarito y Santa Rosalia, situadas entre los ríos Tomo y Meta.

**Unidad agrícola familiar**: comprendida en el rango de **956 a 1294 hectáreas**.

**FUENTE: RESOLUCIÓN No. 041 DE 1996 DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRAR**

**Edición N° 00372 – Semana del 11 al 17 de Octubre de 2013**