

Situación de la valoración catastral rural

Fabián Reyes Bueno

*Ingeniero Forestal. Centro Integrado de Geomática Ambiental - CINFA.
Universidad Nacional de Loja (Ecuador)*

David Miranda Barrós

*Ingeniero de Montes. Laboratorio del Territorio.
Universidad de Santiago de Compostela (España)*

Rafael Crecente Maseda

*Ingeniero Agrónomo. Laboratorio del Territorio
Universidad de Santiago de Compostela (España)*

La valoración catastral es la base sobre la cual se dan lugar, entre otros, los impuestos prediales de los ciudadanos. Internacionalmente existe una diversidad de modelos y métodos utilizados para realizar esta tarea, entre la mayoría de los especialistas se coincide que esta debe ser una valoración masiva y el valor debe estar fuertemente relacionado con el mercado inmobiliario. El propósito de esta investigación fue realizar una revisión sobre el desarrollo catastral rural, así como la valoración a nivel internacional, finalizando con un estudio de caso en Ecuador.

Para ello, se partió de una revisión bibliográfica sobre su desarrollo a nivel internacional, analizando leyes, normas, documentos técnicos, proyectos, entre otros. Para realizar el estudio de caso, en los meses de enero y febrero de 2007 fueron aplicadas encuestas tanto a directivos de seis instituciones relacionadas con catastro

rural en Ecuador, como a jefes de departamentos de avalúos y catastros en 11 de los 16 municipios de la provincia de Loja, que permitió conocer el estado actual del catastro y la valoración catastral rural en Ecuador, el grado de conocimiento de los responsables y la visión que definirá la tendencia del desarrollo catastral en cada uno de estos cantones.

Entre los principales resultados están la falta de reglas claras para valorar las tierras en Ecuador, y la falta de aplicación de las metodologías de valoración por desconocimiento o complejidad.

Introducción

El catastro es una herramienta básica para impulsar políticas para la planificación del territorio. Este debe representar

de manera fehaciente la realidad física, económica, y legal de una determinada unidad territorial. Los nuevos paradigmas del catastro hacen que este se convierta en la parte central de cualquier sistema eficiente de administración de tierras, por ello, de acuerdo a la «Declaración de Bogor» para la reforma catastral (realizada en marzo de 1996), el catastro futuro debe ser capaz de facilitar mercados de propiedad, proteger los derechos sobre la tierra, soportar el manejo de la tierra y desarrollo sostenible a largo tiempo y facilitar el desarrollo de infraestructuras catastrales nacionales que cubran las necesidades de una población en aumento (UN y FIG, 1996).

La implantación de un impuesto territorial ha sido uno de los principales objetivos para la generación del catastro en muchos países, para lo cual se han generado varias metodologías de valoración catastral.

Sin embargo, «el valor catastral asignado al inmueble es, ha sido y probablemente será, la principal fuente de discusión en los procesos de implantación y actualización catastral» (Alcázar-Molina, 2007).

En Ecuador, desde 1964 se han realizado una serie de cambios relacionados con la distribución equitativa del territorio sobre todo en el sector rural, y se han implantado complejos modelos de valoración de tierras que distan mucho del valor de mercado de los predios.

El propósito de esta investigación fue conocer modelos de valoración utilizados a nivel internacional, así como analizar la realidad de la valoración catastral rural de Ecuador desde varios niveles institucionales. Los objetivos específicos planteados son:

- Conocer algunas características de los sistemas de valoración catastral utilizados internacionalmente.
- Analizar el estado de la valoración catastral rural en Ecuador.
- Determinar la capacidad de mantenimiento de Sistemas Catastrales en su

componente Rural en los cantones de la provincia de Loja (Ecuador).

Material y métodos

La investigación parte de una revisión bibliográfica que permitió tener una visión general del estado de desarrollo actual del catastro y la valoración a nivel internacional, recurriendo para ello a documentos en la base de datos de publicaciones científicas ISI Web of Science, utilizando las palabras clave: *multipurpose cadastre*, *land value*, *mass appraisal*, *land price*, *computer assisted mass appraisal* (CAMA); documentos elaborados por instituciones que trabajan en la temática a nivel mundial, entre ellas la FIG (comisiones 7 y 9), FAO, Banco Mundial, BID, USAID; páginas que aglomeran experiencias de varios países de Latinoamérica, entre ellos el Comité Permanente sobre Catastro en Iberoamérica y Tierra Américas.

Realizada esta aproximación a nivel internacional, se realizó una investigación para conocer el estado de la valoración catastral en Ecuador, se consultaron leyes y normativas, documentos técnicos e informes relacionados con la actividad catastral en el país. Adicionalmente, fue aplicada una encuesta en el año 2007 a tanto a instituciones centrales gubernamentales relacionadas con el catastro rural (Asociación de Municipalidades del Ecuador - AME, Dirección Nacional de Avalúos y Catastros - DINAC, e Instituto Nacional de Desarrollo Agrario - INDA), otras instituciones públicas o privadas que realizan actividades catastrales (Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos - CLIRSEN; CARTOTECNIA; y el Proyecto de Regularización y Actualización de Tierras Rurales - PRAT); como a los jefes del Departamento de Avalúos y Catastros de 11 cantones de la provincia de Loja.

La finalidad de esta encuesta fue en el primer caso determinar las actividades y procesos que cumplen estas instituciones en relación al catastro y la valoración catastral rural, así como el grado de influencia en el desarrollo catastral nacional, mientras que en el segundo fue conocer el estado actual del desarrollo catastral en cada uno de los municipios encuestados, así como los procedimientos aplicados por los municipios para realizar levantamientos / actualizaciones y valoraciones catastrales.

Resultados

La valoración de la tierra es, probablemente, el origen de la ciencia de la valoración en todo el mundo. Rossi, citado por Berné Valero *et al.* (2004), identifica el origen de la valoración en Egipto, 3.000 años antes de Cristo.

Caballer (2002) ubica los inicios de la valoración catastral junto con el «catastro actual» hacia el siglo XVI en el centro-norte de Italia, establecido principalmente con fines fiscales. El interés fiscal inicialmente se fijó en la propiedad y las explotaciones agrícolas como forma de mantener el presupuesto de la ciudad y el estado.

La principal utilidad de la valoración catastral es su naturaleza fiscal, y se trata de un valor frecuentemente referenciado al mercado (Caballer, 2008). Aunque el catastro ha evolucionado de ser una herramienta con propósito puramente fiscal a ser la base de una gran cantidad de Sistemas de Información Territorial para ejercer una gestión adecuada del territorio, no ha perdido importancia ese primer propósito, especialmente por ser una de las principales fuentes de financiamiento de los gobiernos locales.

Alcázar-Molina (2007) menciona las siguientes características de la valoración catastral:

- Es una valoración administrativa que, salvo excepciones, está gestionada por una administración pública.
- Es una valoración tributaria que persigue objetivos de igualdad de trato de los administrados y garantiza la proporcionalidad en la aplicación de los tributos con los que tiene relación.
- Es una valoración legal que está regulada por normativa propia aprobada al efecto.
- Es una valoración que sigue un procedimiento reglado y comprende diferentes fases hasta la determinación del valor catastral.
- Es una valoración masiva que debe asignar, de forma automática, valores a cada uno de los inmuebles identificados.

Desde el siglo XIX, el método de capitalización de la renta es el más extendido de los modelos de valoración rural, pero no siempre es capaz de explicar por sí solo el valor de mercado que alcanza. Es aplicado en países como Austria, Alemania, Hungría, Italia, España, Portugal, Argentina, entre otros. Durante el siglo XX fueron definidos y ampliamente utilizados dos métodos adicionales: costo (inicialmente referido a una valuación científica) y comparación con el mercado (Moore, 2009).

En el sector rural, como lo mencionan varios autores (Moya y García-Rodrigo, 2001; Elad *et al.*, 1994; Caballer, 2002), en la actualidad el valor de capitalización no coincide con el valor de mercado, debido principalmente a los cambios que han disminuido la aportación de la tierra al proceso de producción. Pese a ello, este criterio sigue siendo uno de los más utilizados para valorar inmuebles.

En la Tabla I se pueden observar algunos criterios y métodos de valoración aplicados en algunos países de Europa y América Latina.

Tabla I
Modelos de valoración aplicados en Europa y América Latina

País	Criterio	Método
Austria* –	Capitalización de la renta	
R. Checa* –	Capitalización de la renta	Comparación con precios de mercado; Valores de renta; Análisis de regresión múltiple
Italia* –	Capitalización de la renta	Comparación al mercado; Análisis de regresión múltiple (en pruebas, con segmentación del territorio)
R. Eslovaca* –	Capitalización de la renta	Autodeclaración
Suecia* –	Valor de mercado	Comparación al mercado; Capitalización; Costo de producción
Chipre >–	Exento	Comparación al mercado
Finlandia >–	Exento	Comparación al mercado; Coste de reposición
Hungría >–	Capitalización de la renta	Comparación al mercado
Rumanía <–	Mercado	Modelos matemáticos automatizados
Argentina		
(Prov. de Córdoba) =	Capitalización de la renta	Comparación al mercado
Colombia ++	Capitalización de la renta	Comparación al mercado
Chile**	Capitalización de la renta	Comparación al mercado
Guatemala >>	Valor de mercado	Autoavalúo
México <<	Capitalización de la renta	Comparación al mercado
Nicaragua %	Capitalización de la renta	Comparación al mercado

* PCC (2008); > PCC (2009a); < PCC (2009b); – Velasco (2010); = Argentina (Sin año); ++ Gómez Guzmán *et al.* (2009); ** Chile (2006); >> Guatemala (1998); << México (2003); % Nicaragua (2005).

En países como Argentina no existe una norma general para la valoración catastral, teniendo cada provincia la potestad para generar su propia metodología.

Bolivia, al igual que Guatemala, República Eslovaca y República Checa, utiliza el autoavalúo, una valoración realizada por el propietario del inmueble.

En varios casos (Bélgica, Francia, Italia, provincias de Argentina) se establece la renta como base para el establecimiento del valor catastral.

También en algunos países, entre ellos Rumanía, España, Chipre, Dinamarca, Sue-

cia, empieza a verse la presencia de métodos automatizados para la valoración masiva, mientras que otra iniciativa es la de establecer observatorios de mercado como es el caso de Alemania, Italia, Bélgica, Polonia, Austria, Portugal, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia y Rumanía (CPC, 2011; Velasco, 2010).

Países como Chipre, Finlandia y Suecia no gravan impuestos sobre tierras agrícolas y bosques (en el segundo caso). En Malta además no se grava impuesto sobre ningún tipo de propiedad.

Entre las variables utilizadas para realizar la valoración son utilizadas: Condicio-

nes naturales de producción (calidad y uso del suelo, elementos topográficos/formas del terreno, condiciones climáticas, recursos hídricos); Condiciones económicas de producción (Sistemas de transporte, condiciones de localización y distribución de parcelas agrícolas, distancia de los centros de abastecimientos, servicios y mercados, sistemas de riego).

Catastro y valoración catastral rural en Ecuador

Ecuador está ubicado en el noroeste de América del Sur; tiene una superficie aproximada de 256.040 km². Está dividido en cuatro regiones: costa, sierra, amazónica e insular. Administrativamente se encuentra dividido en 1.217 parroquias (805 rurales), 221 cantones, 24 provincias (INEC, 2010), y 8 zonas. Con el avance de la descentralización, en la actualidad los municipios tienen encargada la tarea de mantener actualizado el catastro y la valoración catastral de su territorio (urbano y rural) (Ecuador, 1997; Ecuador, 2010) (figura 1).

Figura 1
Ubicación espacial de Ecuador
en América del Sur



De acuerdo a la Ley de Régimen Municipal (Ecuador, 2005), la propiedad rural es toda aquella que no está dentro (por lo menos en un 50% de su valor) de los límites establecidos para el sector urbano, determinado este último de acuerdo a los servicios municipales como agua potable, luz eléctrica, aseo de calles, entre otros; y está integrada por: tierras, edificios, maquinaria agrícola, semovientes, caudales de agua, bosques naturales o artificiales, plantaciones de cacao, café, caña, árboles frutales y otros análogos, y deberán ser tomados en cuenta para la valoración. Entonces la valoración catastral en Ecuador no se refiere únicamente a bienes inmuebles, sino que incluye a semovientes (referido a animales en el predio exclusivamente), y a maquinaria.

Evolución de la valoración catastral rural

En Ecuador, la valoración catastral rural empieza a tomar fuerza a partir del año 1963 con la creación de la Oficina Nacional de Avalúos y Catastros (posteriormente llamada Dirección Nacional de Avalúos y Catastros) mediante decreto número 1146, del 29 de noviembre. Esta institución debía recopilar toda la información relativa al impuesto predial rural existente en los municipios del país, y cumplir, entre otras, con la función de avalúo de predios rurales. Se determinaron los factores a tomar en cuenta para dicho avalúo (ubicación, extensión, clases de suelos, riego, plantaciones, semovientes, construcciones, maquinaria e implementos agrícolas), mas no se estableció una normativa para calificar los mismos. Los municipios debían entregar a esta entidad toda la documentación relativa al impuesto predial.

Paralelamente a esto, inicia un proceso de fragmentación de la propiedad con la promulgación de las diferentes leyes de Reforma Agraria de 1964, 1973, y 1979.

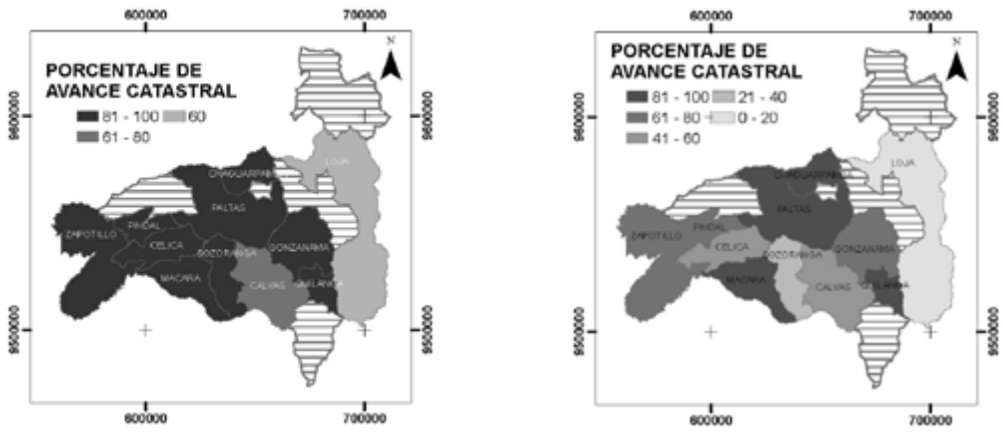
En 1971 se publica en el suplemento al Registro Oficial 331 del 15 de octubre la Ley de Régimen Municipal Codificada (Ecuador, 1971), en la cual se establece que la DINAC realizará el avalúo de las propiedades rurales, mientras que el Municipio se encargará de incorporar al catastro las propiedades que no estuvieren en éste, se establecen tasas sobre el valor imponible de la propiedad, así como una serie de exenciones a predios de ciertas características especificadas en la Ley.

De acuerdo a López Chávez (2005), en la década de los 1970s la alta dependencia de las municipalidades con respecto al gobierno, producto de las asignaciones presu-

puestarias y extrapresupuestarias dadas por las exportaciones petroleras, hizo que las municipalidades disminuyan su interés en actualizar los catastros y buscar exactitud en la información.

Este desinterés en la actualidad se corrobora con el desarrollo catastral de los municipios de la provincia de Loja. Como se observa en la figura 2, mientras casi la totalidad de los encuestados determina que tienen una cobertura de catastro urbano de entre el 80 al 100%, en el catastro rural el porcentaje de cobertura es heterogéneo, llegando, en el caso del cantón Loja, a no tener ningún tipo de levantamiento en el sector rural.

Figura 2
Cobertura (%) de avance catastral en lo urbano (izquierda) y rural (derecha)



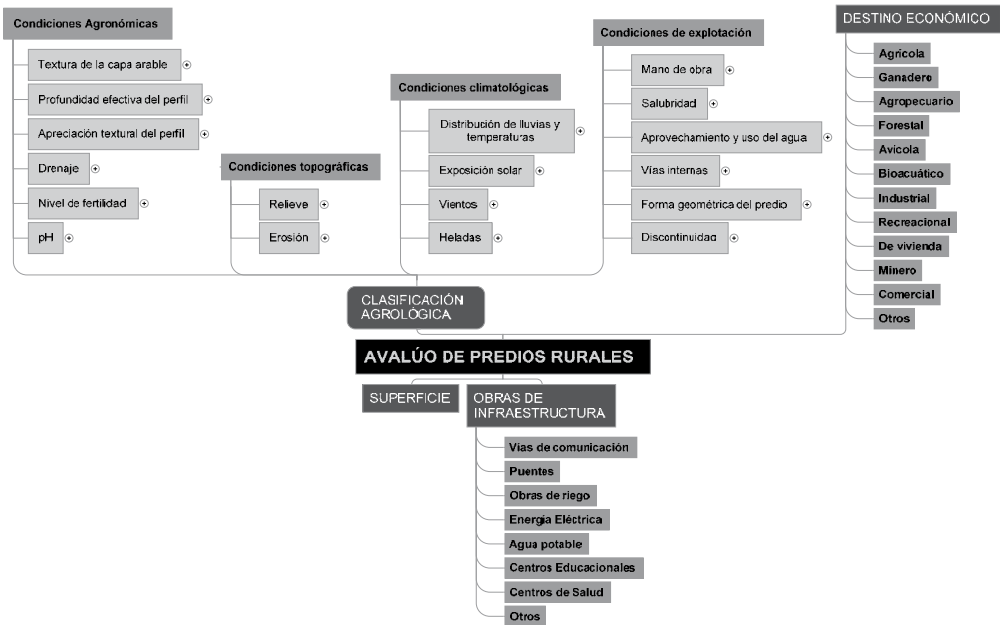
Luego de varios proyectos piloto ejecutados, en 1989 se decreta un Reglamento de Avalúos de Predios Rurales (DINAC, 1989), en el que se establecen algunos criterios para la valoración de la tierra, agrupados en: clasificación agrológica (a través del Sistema Internacional de Clasificación de la Tierra en Ocho Clases), destino económico, superficie del predio, y obras de

infraestructura. Pero también se considera para la valoración plantaciones (tanto cultivos anuales, semiperennes, perennes, plantaciones, como bosques, considerando la naturaleza de las especies, su edad, el estado en que se encuentran, costos de establecimiento, mantenimiento y rentabilidad); semovientes (teniendo en cuenta la naturaleza de las especies, su edad, el

estado en que se encuentran); construcciones (a través del método de entrada neta, por costo de reposición o reemplazo, y por el valor de mercado y venta); y maquinarias, equipos, implementos agrícolas e industriales (considerando la clase, tipo,

modelo, estado de conservación y funcionamiento, año de fabricación, precio del mercado local y la depreciación). El esquema presentado en la figura 3 resume la información necesaria para valorar los predios.

Figura 3
Parámetros para realizar el avalúo de predios rurales (año 1989)



Años más tarde, en 1994, se aprueba la Ley de Desarrollo Agropecuario, en la que se eliminan las trabas para la compra y venta de predios rurales (Guerrero y Ospina, 2003), con lo cual se dinamizaría el mercado de inmuebles en este sector.

En los años 1990's, con la Ley de modernización del estado, se dio paso a la descentralización de atribuciones, facultades y obligaciones hacia organismos seccionales. Es así que en la Ley 27 «Especial de Descentralización del Estado y Participación

Social» (Ecuador, 1997), se transfiere a partir a los municipios, entre otras, la administración del catastro rural cantonal, más es apenas hacia 2004 que se plasma en la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal (Ecuador, 2004).

Cuando se llegó al punto en el que las municipalidades retomarian el manejo y actualización del catastro rural, muchos de los departamentos de catastros no estaban preparados técnicamente para asumir estas funciones,

además se transfirió información a las municipalidades con los avalúos actualizados, pero en base a información desactualizada; como en muchos casos la información del predio para el avalúo fue dada por las municipalidades a la DINAC, estas reconocen la mala calidad de la información recopilada, que era producto de la declaración verbal del propietario del predio actualizado en oficina. Tampoco hubo una transferencia de conocimientos desde la DINAC hacia todos los municipios, ahondando aún más el problema del manejo y actualización catastral.

Uno de los proyectos más exitosos y que definitivamente está impulsando el catastro rural en Ecuador fue el Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales (MAGAP, 2008a), a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería. El programa fue ejecutado desde el año 2002, teniendo como objetivo general es establecer sistemas integrados de administración de la tierra a nivel nacional, que garanticen la seguridad de la tenencia, pero iniciando con 8 cantones piloto. Trabajó de forma coordinada con varias instituciones vinculadas al catastro y al territorio.

Uno de los resultados importantes para el proyecto fue la elaboración de dos propuestas metodológicas, la primera de levantamiento catastral y legalización de la tenencia de la tierra (MAGAP, 2008b), y la segunda de valoración de tierras rurales (MAGAP, 2008c).

El modelo de valoración generado por el PRAT, se basa en 17 variables agrupadas en cuatro grandes unidades: Biogeoestructurales, Hidroestructurales, Ambientales y Tecnoestructurales.

Cada una de las categorías de estas variables tiene asignado un peso en función de su calidad o importancia, obtenidos a través del consenso entre especialistas en varias ramas, siendo el peso de cada unidad el equivalente a la suma de valores asignados a las variables que la componen. A su

vez la suma de las tres primeras unidades mencionadas conforma una Unidad Homogénea Básica.

El establecimiento de las Zonas homogéneas económicas viene dado por el ajuste del precio de la tierra a través de las zonas de producción (factor beneficio/costo).

De esta forma tenemos tres grandes grupos: zonas homogéneas económicas, zonas homogéneas básicas y zonas homogéneas tecnoestructurales.

Las zonas homogéneas básicas son categorizadas en cinco clases, a cada una de las cuales le es asignado un factor de fuente (entre 0,766 y 0,9). Este factor de fuente refleja el precio en el que se llevaría a cabo una transacción que según Caballer (2002) estaría entre el 80 a 90% del precio inicial de venta. Las zonas homogéneas tecnoestructurales a su vez son también categorizadas en cinco clases, a cada una de las cuales es asignado un factor de ubicación que va de entre 0,7 a 1,20.

Al cruzar estos valores con las zonas económicas homogéneas, se generan las Zonas de Valoración de tierra rural.

La actual Ley Orgánica de Régimen Municipal (Ecuador, 2005) en cuanto al avalúo establece que:

Art. 332 (VALORACIÓN DE PREDIOS RURALES). Los predios rurales serán valorados mediante la aplicación de los elementos de valor del suelo, valor de las edificaciones y valor de reposición previstos en esta Ley; con este propósito, el concejo aprobará, mediante ordenanza, el plano del valor de la tierra, los factores de aumento o reducción del valor del terreno por aspectos geométricos, topográficos, accesibilidad al riego, accesos y vías de comunicación, calidad del suelo, agua potable, alcantarillado y otros elementos semejantes, así como los factores para la valoración de las edificaciones.

Para la valoración de los inmuebles rurales se estimarán los gastos e inversiones realizadas por los contribuyentes para la do-

tación de servicios básicos, construcción de accesos y vías y mantenimiento de espacios verdes y de cultivo, así como conservación de áreas sin parcelar.

El artículo 307 de la misma Ley establece que el valor del suelo será determinado por un proceso de comparación con precios de venta de parcelas de condiciones similares del mismo sector, el valor de las edificaciones se determinará por el método de reposición, y el valor de reposición calculada a mediante un proceso de simulación de la construcción de la obra a costos actualizados, depreciada de forma proporcional al tiempo de vida útil.

Además de las funciones del Municipio en el mantenimiento del catastro, a continuación se describe cuál es el propósito de otras instituciones relacionadas con el tema, y cómo han actuado en el desarrollo del catastro y la valoración catastral.

- La Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), es una institución pública creada por las municipalidades en 1940, que defiende la autonomía municipal.

Uno de sus objetivos es brindar soporte técnico a las municipalidades para que estas puedan fortalecer su accionar a nivel local, y dentro de sus áreas está la de Catastro y la valoración catastral tanto en el ámbito urbano como rural.

Hasta el año 2007 han brindado asesoría en levantamientos de cartografía, investigación predial, valoración catastral y establecimiento de SICs a aproximadamente 110 municipios (50%), de los cuales el 10% ha integrado la información en Sistemas de Información Geográfica (SIG), teniendo el resto de ellos la información almacenada en bases de datos alfanuméricas.

Como modelo para la valoración han adoptado la metodología de la

DINAC anotada anteriormente, aunque defienden la autonomía de las municipalidades en la elección del método a utilizarse.

Difunden y mantienen permanentemente actualizado un Sistema Integral de Catastros, mediante el cual los municipios almacenan y procesan la información del inventario de los predios Urbanos y Rurales del Cantón.

- La Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC), es una institución pública que nació en 1964 con la finalidad principal de realizar el avalúo de predios rurales, así como confeccionar los catastros a nivel nacional. Desde aquella fecha ha dependido en sus inicios del Ministerio de Finanzas, y luego y hasta la actualidad de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

En la actualidad, al haber transferido todas sus competencias del manejo del catastro y valoración catastral a los municipios, realizan actividades como avalúos de bienes inmuebles del sector público, asistencia técnica a municipalidades (esporádica), y aunque no se concreta desde hace muchos años atrás, se tiene pensado elaborar una Ley y normativa para la elaboración de catastro y valoración catastral, así como la implementación de un Sistema Nacional de Información Catastral.

- La Dirección de Catastro del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, luego de la publicación de la Ley Reformatoria a la Ley de Desarrollo Agrario, publicada en el Registro Oficial 216 del 1 de diciembre de 2000, puede mantener y realizar avalúos y catastros de tierras agrarias con cierto sentido autonómico. Se decreta además que el avalúo (comercial) para adjudicaciones tiene que hacerse de acuerdo

al Reglamento de Avalúo de Predios Rurales establecido por la DINAC, y la ubicación geográfica del predio, el destino económico, las infraestructuras y la situación socioeconómica del adjudicatario.

Tienen establecido un manual de procedimientos, mediante el cual determinan los lineamientos para implantar un sistema de catastro y valoración de tierras adjudicadas (INDA, sin año). Establecen los parámetros técnicos para realizar el avalúo comercial actualizado en las expropiaciones (muy similar al de las adjudicaciones), y proponen la valoración de tierras para adjudicación teniendo en cuenta las tres regiones agrícolas (interandina, amazónica y litoral) y la superficie del predio.

Sumadas a estas instituciones el CLIRSEN, CARTOTECNIA y PRAT, el número de municipios en los que menciona que se ha intervenido en el ámbito rural suman 161 (de los 221 existentes), que equivaldría al 73%. En 88% de estos cantones intervino la AME. Hay que mencionar en este aspecto que no todos los proyectos catastrales realizados son a nivel de todo el cantón.

De todas las instituciones, la AME es la única institución que brinda asesoramiento para realizar valoración catastral, mientras que la DINAC, organismo con mucha experiencia en este tema tiene actuaciones esporádicas en el mismo. Estas instituciones mencionan realizar el avalúo en base al valor de mercado.

Esta participación se refleja en las respuestas obtenidas por los responsables departamentales de la mayoría de cantones de la provincia de Loja, ya que la AME es reconocida como una entidad que permanentemente asesora a las municipalidades en temas catastrales por el 100% de los encuestados, algo que lamentablemente no ha sucedido con la DINAC (18,2%), entidad

a la que probablemente ya no reconocen como ejecutora de proyectos catastrales.

Los SIG aún son poco utilizados para el almacenamiento de información catastral. La totalidad de las instituciones encuestadas menciona almacenar la información en bases de datos alfanuméricas, pero también un importante porcentaje de estas menciona que se hacen esfuerzos por almacenar la información en SIG; en este punto cabe mencionar que la AME, que es la que ha intervenido en la mayoría de los cantones menciona la utilización de SIG en un 10% de los municipios en los que ha trabajado.

El pobre desarrollo catastral, incluida la valoración catastral, de acuerdo a gran parte de los entrevistados se atribuye a la falta de sistematización de procesos, investigación poco exhaustiva, y falta de actualización, debida esta última, de acuerdo al 67% de los entrevistados, a la falta de financiamiento, aunque un 33% piensa que se debe al desinterés en mantener el catastro actualizado, principalmente porque no le ven la rentabilidad para hacerlo.

El Catastro en los municipios de la provincia de Loja

A nivel cantonal, y de acuerdo a la encuesta aplicada a 11 de los 16 municipios de la provincia de Loja, un amplio porcentaje de encuestados reconoce que las actividades catastrales deberían tener un orden prioritario dentro de las municipalidades, aunque también reconocen que existe poca o nula experiencia en temas catastrales, ya que al ser cargos políticos son reemplazados cuando cambia el gobierno local, lo que implica un retroceso en el desarrollo catastral.

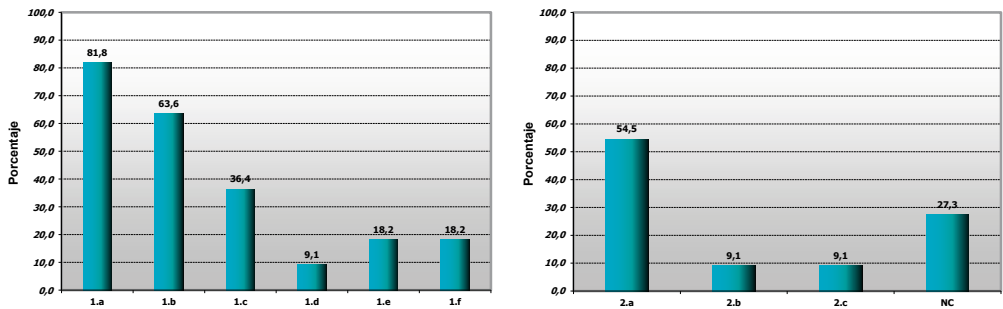
De acuerdo a una gran parte de los municipios encuestados, el propósito actual del catastro es únicamente fiscal, pese a ello, en ningún momento se menciona

la utilización del reglamento de avalúos de predios rurales emitido por la DINAC en 1989 como un cuerpo legal utilizado por estas instituciones para llevar a cabo el

proceso de valoración catastral, por lo que tampoco aplican la metodología mencionada para realizar la valoración de inmuebles (figura 4).

Figura 4

Documentos legales conocidos por los encuestados para el desarrollo catastral (izquierda), objetivo de ordenanzas elaboradas hasta el momento relacionadas con catastro (derecha)



1.a) Ley orgánica de Régimen Municipal; 1.b) Código tributario; 1.c) Ordenanzas municipales; 1.d) Ley forestal; 1.e) Constitución política del Ecuador; 1.f) Ley de Caminos.

2.a) De regulación, determinación y recaudación de impuestos urbano y rural; 2.b) De delimitación urbana; 2.c) De valoración; NC) No contesta.

Mencionan como importantes y utilizados para el catastro la codificación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que establece las atribuciones a las municipalidades para mantener actualizado el catastro, así como las pautas generales para la valoración catastral; y el código tributario, relacionado en lo catastral con los procedimientos para el cobro de tributos producto de la valoración catastral.

En cuanto a las ordenanzas generadas en este ámbito, en la mayoría de los casos (54,5%) tienen el objetivo principalmente enfocado a regular, determinar y recaudar el impuesto urbano y rural, habiendo un ínfimo porcentaje de los encuestados que menciona que se han elaborado ordenanzas

para realizar el proceso de valoración de predios.

Otro factor que incide en la falta de actualización de la información catastral es el limitado número de profesionales que existe en estos departamentos. El número de profesionales por cantón varía entre 1 a 13. En promedio existe un profesional para realizar actividades catastrales por cada 443 km², siendo el número óptimo para la mayoría de los encuestados entre dos y seis profesionales por cada 500 km².

Todos creen conveniente el establecimiento de un SIC Nacional, así como de metodologías y propósitos similares para el manejo del catastro, principalmente porque mejoraría la gestión de información catastral

en todo el país, se unificarían normas y criterios, se eliminarían conflictos de límites entre cantones, ya que se resolvería de manera eficiente a que cantón pertenece cada predio.

Conclusiones

La valoración catastral es una valoración administrativa, tributaria, legal, reglada y masiva.

La evolución que ha venido sufriendo la administración de la tierra en Ecuador es la misma que se presenta a nivel mundial, presentándose necesidades primeramente fiscales, luego, de fortalecimiento de mercados de tierra, casi a la par con la seguridad de tenencia y finalmente de planificación; más las políticas adoptadas durante toda esta evolución para hacer efectivo el control de estos cambios, no han pasado por el fortalecimiento del catastro.

Tal y como está establecido, el catastro en Ecuador tiene la finalidad únicamente fiscal.

El fracaso en el desarrollo catastral rural del Ecuador se debe en parte a las políticas centralistas aplicadas, pero también, y en un gran porcentaje, a la inexistencia de normas para ejecutar los diferentes procesos.

La utilización de metodologías complejas de valoración y la poca experiencia de los funcionarios y técnicos en este ámbito dificultan su aplicación.

En la provincia de Loja existe un pobre desarrollo catastral rural, ya que al 66% promedio de territorio levantado, se suman situaciones como las técnicas obsoletas utilizadas para el levantamiento de cartografía catastral, el almacenamiento de información catastral en bases de datos alfanuméricas sin vincular la información geográfica, la falta de ordenanzas para regular los procesos, la falta de planificación de actividades catastrales a futuro y la falta de personal técnico principalmente.

Es notorio que, además de la falta de recursos técnicos, también existe falta de interés de las municipalidades en actualizar su catastro rural.

Existen experiencias muy enriquecedoras que pueden ser la base para enfocar el desarrollo catastral rural en Ecuador, que transforme el actual esquema puramente fiscal en uno enfocado a la Administración de Tierras en Ecuador.

Bibliografía

- ALCÁZAR-MOLINA, M. (2003): *Valoración Inmobiliaria*, 686 pp.
- (2007): «Valor catastral: Problema o solución». *Mapping*. 117: 80-88.
- CÓRDOBA ARGENTINA: *Ley n.º 5057*. URL. <http://www.cba.gov.ar/imagenes/fotos/cat-ley5057.pdf>. [Internet; descargado 10-agosto-2011].
- BERNÉ, J.; RIBERA, C., AZNAR, J. (2004): *Catastro y Valoración Catastral*. 574 pp.
- CABALLER, V. (2002): «Nuevas tendencias en la valoración territorial». *CT/Catastro*. 45: 135-146.
- (2008): *Valoración agraria: teoría y práctica* (5.ª ed.). 406 pp.
- CHILE (2006): *Ley n.º 17235, sobre impuesto territorial*. 15 de marzo.
- CPC (2011): *Data catastro*. 3.ª ed. Reporte técnico, Comité Permanente del Catastro en Iberoamérica. Abril.
- DINAC (1989): *Reglamento de Avalúos de Predios Rurales*. Registro Oficial n.º 913 del 25 de septiembre de 1989.
- ECUADOR (1971): *Ley de Régimen Municipal*. Registro Oficial n.º 331 del 15 de octubre de 1971.
- (1997): *Ley n.º 27, especial de descentralización del estado y de participación social*. Registro oficial n.º 169 del 8 de octubre de 1997.
- (2004): *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal*. Registro oficial n.º 27. Suplemento. Septiembre de 2004.
- (2005): *Codificación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal*. 5 de diciembre de 2005.

- (2010): *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. COOTAD. Agosto de 2010.
- ELAD, R. L.; CLIFTON, D., JAMES, E. (1994): «Hedonic estimation applied to the farmland market in Georgia». *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 26(02): 351-366.
- GÓMEZ, I.; PINZÓN, G.; BUSTAMANTE, L.; VALDÉS, A.; SANDOVAL, L., SOLER, S. (2009): «Sistemas valuatorios en Colombia». *Modelos de valoración inmobiliaria en Iberoamérica*, capítulo 3, 91-133.
- GUATEMALA (1998): *Ley del impuesto único sobre inmuebles*. Decreto número 15-98 del 26 de febrero de 1998.
- GUERRERO, F., OSPINA, P. (2003): *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. 302 pp.
- INDA: *Manual de Procedimientos y Avalúos. Proyecto de Catastro*.
- INEC (2010): *División político-administrativa 2010*. Reporte técnico.
- LÓPEZ, J. (2005): *Historia y evolución del Catastro en el Ecuador*. 10 pp.
- MAGAP (2008a): *La experiencia del Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales*. 128 pp.
- (2008b): *Metodología de levantamiento catastral y legalización de la tenencia de la tierra*. 192 pp.
- (2008c): *Metodología de valoración de tierras rurales, 2008*. PROPUESTA. 368 pp.
- MOORE, W. (2009): «A History of Appraisal Theory and Practice Looking Back from IAAOs 75th Year». *Journal of Property Tax Assessment and Administration*, volume 6, Issue 3: 23-50.
- MOYA, M., GARCÍA-RODRIGO, A. (2001): *Catastro, valoración y tributación inmobiliaria rústica*. 456 pp.
- MÉXICO (2003): *Reglamento a la Ley del Catastro*.
- NICARAGUA (2005): *Reglamento de la Ley del Catastro Nacional (Ley 509)*.
- PCC (2008): *Cadastral information system. A resource for the E.U. policies. Overview on the cadastral systems of the E.U. members states. part I*. 275 pp.
- (2009a): *Cadastral information system. A resource for the E.U. policies. Overview on the cadastral systems of the E.U. members states. part II*. 228 pp.
- (2009b): *Cadastral information system. A resource for the E.U. policies. Overview on the cadastral systems of the E.U. members states. part III*. 184 pp.
- UN y FIG (1996): *The Bogor Declaration*.
- VELASCO, A. (2010): *Informe sobre la existencia del valor de referencia de los bienes inmuebles en los sistemas tributarios de los países de la Unión Europea*. 36 pp.

AUTORES

Fabián Reyes-Bueno*; David Miranda Barrós**; Rafael Crecente Maseda**

*Centro Integrado de Geomática Ambiental-CINFA, Universidad Nacional de Loja (Ecuador)

**Laboratorio del Territorio, Universidad de Santiago de Compostela (España)

CV AUTORES

Fabián Reyes Bueno, Ingeniero Forestal, Universidad Nacional de Loja (Ecuador), candidato a Doctor por la Universidad de Santiago de Compostela en el programa «Ingeniería para el Desarrollo Rural». Docente-Investigador del Centro Integrado de Geomática Ambiental de la Universidad Nacional de Loja (Ecuador). Intereses de investigación: Catastro, valoración de tierras, Administración de tierras, aplicaciones SIG, planificación del territorio.

DIRECCIÓN POSTAL

Centro Integrado de Geomática Ambiental-CINFA

Área Agropecuaria y de Recursos Naturales Renovables

Universidad Nacional de Loja

Ciudad Universitaria Guillermo Falconí Espinosa «La Argelia»

Casilla postal Letra «S».

Código postal EC 110102

Loja, Ecuador
Teléfono/fax: (+593) 7 2 545155
e-mail: freyesbueno@gmail.com

David Miranda, grado de Ingeniero, Máster y PhD en Ingeniería de Montes en la Universidad de Santiago de Compostela - España (1994, 1997 y 2002, respectivamente), profesor asistente en Ingeniería Geodésica y Catastro. Integra el grupo de investigación en el Laboratorio del Territorio (USC). Áreas de interés: aplicaciones SIG y Sensores Remotos, especialmente aplicaciones LIDAR. Teléfono: +34 982 25 23 03 - ext. 23266
Fax: +34 982 28 59 26
e-mail: david.miranda@usc.es

Rafael Crecente-Maseda, grado de Ingeniero, Máster y PhD en Ingeniería Agronómica en la Universidad de Santiago de Compostela (abril de 1991, junio de 1993 y febrero de 1998, respectivamente). A partir de 1999 es profesor titular en Planificación del Territorio en el Departamento de Ingeniería Agroforestal de la USC. También es Director del Laboratorio del Territorio, y en la actualidad coordina el Máster Universitario en Gestión de la Tierra y del Territorio. Sus intereses de investigación incluyen Tenencia y Gestión de la Tierra y el Territorio, y aplicaciones SIG. Es miembro de la APA y miembro académico de la FIG. Teléfono: +34 982 25 23 03 - ext. 23260
+34 982 25 22 31 - ext. 22830
Fax: +34 982 28 59 26
e-mail: rafael.crecente@usc.es