



Universidad del Rosario
Facultad de Jurisprudencia

**Falencias del esquema de competencias para la prestación del servicio de gestión catastral
en Colombia**

Tesis para optar al título de Magíster en Derecho Administrativo

Juan Felipe Prieto Sánchez

Dra. Vanessa Andrea Suelto Cock

Tutora de tesis

Resumen

El objetivo principal de esta tesis consistió en identificar cuáles son las falencias que presenta, desde la normatividad y la jurisprudencia, el esquema de competencias vigente para la prestación del servicio público de gestión catastral en Colombia. Lo anterior se hizo mediante la respuesta a la pregunta de investigación: ¿qué problemas se evidencian, desde la normativa y la jurisprudencia, en el esquema de competencias vigente para la prestación del servicio de gestión catastral en Colombia en el ejercicio de las funciones asignadas a los gestores catastrales? En primer lugar, desde la teoría del servicio público, se analizó el marco normativo que regula la prestación de la gestión catastral, identificando en este esquema las características propias del servicio público. En segundo lugar, se expusieron analíticamente las condiciones de habilitación y de operación de los gestores catastrales como actores protagónicos del esquema de competencias del servicio público de gestión catastral en los años 2022 a 2023. Por último, en tercer lugar, se constataron las principales dificultades jurídico-administrativas que ha presentado el ejercicio de las competencias de los gestores catastrales desde la jurisprudencia del Consejo de Estado. Fue empleado el método de análisis guiado por una metodología mixta de diseño de triangulación convergente a partir de documentos, datos y cifras obtenidos de bases de datos de investigación y cifras publicadas por entidades estatales. Con fundamento en esta metodología se pudo establecer falencias jurídicas y operativas en cuanto a la falta de descentralización en la prestación del servicio y en la poca actualización de información catastral con enfoque multipropósito. Así mismo, se evidenciaron dificultades concretas para determinar el gestor catastral competente para prestar el servicio en determinadas clases de predios, como los adjudicados en procesos de reforma agraria o de ordenamiento social de la propiedad rural o aquellos pertenecientes a territorios o territorialidades propios de comunidades de grupos étnicos.

Palabras clave: catastro multipropósito, esquema de competencias, servicio público, descentralización administrativa, política pública.

Abstract

The main objective of this thesis was to identify the deficiencies, from both a regulatory and jurisprudential perspective, within the current framework of competencies governing the provision of the public cadastral management service in Colombia. This objective was addressed by responding to the following research question: What legal and regulatory issues can be identified in the current framework of competencies for the provision of cadastral management services in Colombia, particularly in relation to the exercise of functions assigned to cadastral managers? In the first instance, and based on public service theory, the legal framework regulating the provision of cadastral management services was examined, with the aim of identifying within it the essential features characteristic of a public service. Secondly, the conditions for the authorization and operation of cadastral managers—as key actors within the competency framework—were analytically presented, focusing on the period from 2022 to 2023. Thirdly, the principal legal and administrative challenges encountered in the exercise of these competencies were identified, drawing from the jurisprudence of the colombian *Consejo de Estado*. The research employed a methodological approach based on a mixed-methods design, specifically a convergent triangulation strategy, which incorporated documentary analysis, empirical data, and statistical information derived from research databases and official sources published by state entities. On the basis of this methodology, both legal and operational deficiencies were identified, particularly with respect to the lack of decentralization in the provision of the service and the insufficient updating of cadastral information under a multipurpose approach. Furthermore, specific challenges were observed in determining the competent cadastral manager responsible for providing services in certain categories of land, such as properties allocated through agrarian reform processes, rural land-use planning initiatives, or those located within the territories or jurisdictions of ethnic communities.

Key words: multipurpose cadaster, competency scheme, public service, administrative decentralization, public policy.

Tabla de contenido

1. Introducción	10
1.1. Problema investigativo	12
1.2. Hipótesis y Objetivo General	12
1.3. Objetivos Específicos	13
1.4. Metodología empleada y estructura de la tesis	13
2. La adopción de un esquema de competencias descentralizado para la prestación del servicio público de gestión catastral	16
2.1. Estado del Arte. La implementación del catastro multipropósito en Colombia visto desde distintas ramas del conocimiento y en particular desde el Derecho.	19
2.1.1. El catastro en Colombia como objeto de estudio interdisciplinario	21
2.1.2. El componente técnico del catastro multipropósito: perspectivas y propuestas de mejora 25	
2.1.3. Los análisis económicos y de Administración Pública del catastro multipropósito: limitantes de aplicación para determinados municipios	29
2.1.4. El catastro multipropósito en investigaciones jurídicas	33
2.2. Marco Teórico. La teoría del servicio público y su noción vigente en Colombia.	40
2.2.1. Origen y evolución de la teoría del servicio público	41
2.2.2. La teoría vigente del servicio público en Colombia	48
2.3. Marco Conceptual	54
2.3.1. Catastro multipropósito	54
2.3.2. Esquema de competencias	57
2.3.3. Descentralización administrativa	59
2.4. Marco jurídico del catastro multipropósito en Colombia	61
2.4.1. Lineamientos sobre el catastro multipropósito estipulados en el Acuerdo de Paz y en la Ley 1753 de 2015	62
2.4.2. El documento CONPES 3859 y la política pública sobre catastro multipropósito en Colombia	65
2.4.3. Los documentos CONPES 3951 del 26 de noviembre de 2018 y 3958 del 26 de marzo de 2019: la línea de acción para el período constitucional 2018-2022	65
2.4.4. El esquema de competencias consagrado en la Ley 1955 de 2019 y su respectiva reglamentación	68
2.4.5. Regulación técnica y operativa del Catastro Multipropósito: labor del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de la Superintendencia de Notariado y Registro	71

2.4.6. <i>El deber estatal de aplicar un enfoque diferencial étnico a la prestación del servicio de gestión catastral</i>	72
2.4.7. <i>La Ley 2294 de 2023 y sus tres ejes de regulación normativa: la apuesta para el período constitucional 2022-2026</i>	81
2.4.7.1. <i>Precisiones conceptuales a las normas que regulan las competencias en materia de prestación de servicio de gestión catastral.</i>	81
2.4.7.2. <i>Marco normativo para la prestación del servicio público de gestión catastral con enfoque diferenciado para comunidades étnicas o campesinas.</i>	84
2.4.7.3. <i>Pautas de ejecución presupuestal y de función administrativa para la prestación del servicio para los actores de la prestación del servicio de gestión catastral.</i>	85
2.5. Regulación de la prestación del servicio público de gestión catastral con posterioridad a la expedición de la Ley 2294 de 2023	88
2.6. Nociones acerca del servicio público de gestión catastral para la implementación del catastro multipropósito en Colombia	92
3. Estudio de las circunstancias operativas en los años 2022 y 2023 de los gestores catastrales habilitados en la totalidad del territorio colombiano	98
3.1. Marco jurídico de la habilitación y funcionamiento de los gestores catastrales	101
3.1.1. <i>Requisitos habilitantes de los gestores catastrales</i>	103
3.1.2. <i>Procedimiento de habilitación de gestores catastrales e inicio de operación</i>	104
3.1.3. <i>Procedimientos de deshabilitación como gestor catastral y de reasunción de servicio público</i>	105
3.2. El estado operativo de los gestores catastrales en Colombia	107
3.2.1. <i>Recuento y análisis de los gestores catastrales habilitados a 31 de diciembre de 2022</i>	109
3.2.2. <i>Recuento y análisis de los gestores catastrales habilitados a 31 de diciembre de 2023</i>	111
3.3. Ejecución física de la implementación del catastro multipropósito: clara indicación de objetivos para una confusa medición de resultados	113
3.4. Perspectivas del servicio público de gestión catastral: oportunidades para el catastro multipropósito en las propuestas de la Misión de Descentralización	118
3.4.1. <i>La creación de nuevas categorías de entidades territoriales y la redefinición del marco de competencias de las entidades territoriales para fortalecer la descentralización administrativa en la gestión catastral</i>	119
3.4.2. <i>La modificación de fuentes de financiación para fortalecer la prestación del servicio público de gestión catastral por parte de entidades territoriales</i>	121
3.5. Resultados arrojados en la implementación del catastro multipropósito en Colombia	126

4. Dificultades particulares en el ejercicio de competencias por parte de los gestores catastrales	131
4.1. La necesidad de estudiar las controversias surgidas en torno al ejercicio de las funciones relacionadas a la prestación del servicio de gestión catastral	132
4.2. Conflictos de competencias en materia de catastro resueltos por el Consejo de Estado	134
<i>4.2.1. Autos del 22 de octubre de 2015, Radicados No. 11001-03-06-00-214-00277-00(C), No. 11001-03-06-00-214-00278-00(C) y No. 11001-03-06-00-214-00279-00(C)</i>	<i>135</i>
<i>4.2.2. Auto del 1º de octubre de 2019, Radicado No. 11001-03-06-000-2019-00064-00(C)</i>	<i>139</i>
<i>4.2.3. Auto del 05 de octubre de 2022, Radicación No. 11001-03-06-000-2022-00183-00</i>	<i>142</i>
<i>4.2.4. Auto del 23 de agosto de 2023, Radicado No. 11001-03-06-000-2023-00132-00..</i>	<i>144</i>
<i>4.2.5. Auto del 13 de septiembre de 2023, Radicado No. 11001-03-06-000-2023-00350-00</i>	<i>147</i>
4.3. Resultados del Capítulo.....	151
5. Conclusión	154
6. Bibliografía.....	160
7. Anexos.....	177

Índice de Figuras

Figura 1. Nueva composición del SGP.	122
Figura 2. Sistema General de Regalías (SGR) asignaciones actuales y propuestas.	124

Índice de Anexos

7.1. Anexo 1. Distribución de competencias en materia de catastro multipropósito conforme la Ley 1955 de 2019.....	178
7.2. Anexo 2. Distribución de competencias en materia de catastro multipropósito conforme la Ley 2294 de 2023.....	179
7.3. Anexo 3. Actores en la gestión catastral en territorios formalizados y no formalizados de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.	180
7.4. Anexo 4. Gestores catastrales habilitados en Colombia a corte 31 de diciembre de 2022.	181
7.5. Anexo 5. Variaciones en el estado operativo de gestores catastrales habilitados en Colombia a corte 31 de diciembre de 2023.	188

Listado de siglas

ANT	Agencia Nacional de Tierras.
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica.
CSAOSR	Consejo Superior de Administración del Ordenamiento del Suelo Rural.
DIMAR	Dirección General Marítima y Portuaria.
DNP	Departamento Nacional de Planeación.
DSIC	Dirección de Sistemas de Información y Catastro de la Gobernación de Antioquia.
EAT	Esquema Asociativo Territorial.
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular.
FCET	Fondo de Convergencia Económica Territorial, según la abreviatura adoptada en el Proyecto de Ley 141 de 2024 de Cámara de Representantes (Benavides Mora, 2024).
FECET	Fondo de Convergencia Económica Territorial, según la abreviatura adoptada en el <i>Informe Final</i> de la Misión de Descentralización (2024).
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales.
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales.
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria.
INM	Instituto Nacional de Metrología.
INURBE	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana.
IPU	Impuesto Predial Unificado.
LADM	Modelo de Dominio de Administración de Tierras (en inglés, <i>Land Administration Dominio Model</i>) en el que consiste la norma ISO 19152:2012 (BID & IGAC, 2022, p. 5).
LADM_COL	Adaptación para la República de Colombia de la norma ISO 19152:2012 (BID & IGAC, 2022, p. 5).
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. A fecha del presente escrito corresponde a la Ley 1454 de 2011.
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión.
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PNN	Parques Nacionales Naturales de Colombia.
Qfield	<i>Qfield</i> es una aplicación de software libre que permite el trabajo con datos GIS desde dispositivos móviles como teléfonos celulares (Gámez Rojas, Cuéllar Monroy & Mesa Garcés, 2021, p. 12).
QGIS	“aplicación de sistema de información geográfica de escritorio multiplataforma gratuita y de código abierto que admite la visualización, edición y análisis de datos geoespaciales” (Lobo Ramírez, 2019, p. 6).
REAA	Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales

RRI	Reforma Rural Integral.
RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
SAT	Sistema de Administración del Territorio.
SGP	Sistema General de Participaciones.
SGR	Sistema General de Regalías.
SIG	Sistema de Información Geográfica, o por sus siglas en inglés <i>GIS</i> (Geographic Information System).
SINIC	Sistema Nacional de Información Catastral.
SNGT	Sistema Nacional de Gestión de Tierras.
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro.
UAV	Sigla en inglés para <i>Unmanned Aerial Vehicle</i> , que en español se puede traducir como vehículo aéreo no tripulado.

1. Introducción

En la República de Colombia, el derecho de propiedad garantizado constitucionalmente implica el recíproco deber de las personas titulares de contribuir con el financiamiento de los gastos en los que incurre el Estado que garantiza sus derechos. Ya en el Artículo 58 de la Constitución Política modificado por el Artículo 1º del Acto Legislativo No. 1 de 1999 se define la propiedad como “una función social que implica obligaciones” y entre los deberes que se desprenden de este derecho garantizado a los ciudadanos, se encuentra incluido aquel de “[c]ontribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad” (Constitución Política, 1991, arts. 58 y 95). Este círculo virtuoso entre el Estado garante de derechos y la persona beneficiaria y contribuyente de los gastos se materializa en la creación, liquidación y pago de impuestos. Y para el caso concreto de la propiedad sobre bienes inmuebles es el Impuesto Predial Unificado¹ la principal muestra de este círculo virtuoso. Mediante el pago de este impuesto, el propietario del inmueble contribuye con la prestación de servicios públicos por parte de las administraciones municipales que facilitan el uso o que permiten un mejor disfrute del respectivo bien.

A diferencia de los impuestos sobre las personas cuya base gravable depende de las actividades económicas que reporta el sujeto pasivo de la obligación, la determinación de la base gravable del IPU funciona a partir de la información económica que determine la misma administración. La principal fuente de información con la que disponen las administraciones municipales para determinar la extensión, los propietarios o el valor estimado del bien gravado con el IPU es el catastro. En efecto, entre los componentes del catastro se incluye “el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.” (Catastro Bogotá, s.f.). Con esto en mente, se hace evidente que, en Colombia, la información registrada en el catastro reviste una gran importancia para el funcionamiento de Estado a nivel municipal, toda vez que de la información que allí consta podrá determinarse el valor que podrán recaudar los Municipios por concepto de IPU.

A pesar de la importancia fiscal que reviste el catastro, se ha observado que este no se encuentra actualizado en gran parte del territorio nacional. La anterior circunstancia redundante, de entrada, en un menor nivel de recaudo para las administraciones municipales en tanto que no se

¹ A efectos de este escrito, se hará referencia al Impuesto Predial Unificado con la sigla IPU.

logra plasmar en la base gravable del impuesto una cifra próxima al valor comercial del inmueble. Esta desactualización ha llevado a que el Estado colombiano se haya propuesto, desde el año 2010, impulsar la actualización del catastro como una política pública, según se puede evidenciar en el documento CONPES 3641 del 15 de febrero de 2010. No obstante, esta iniciativa demostró no ser suficiente para superar las dificultades que se presentan en cuanto a la actualización y disponibilidad de la información catastral, de cara a las necesidades sociales y económicas que presenta el país.

A partir del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, el Estado colombiano asumió el compromiso de implementar un catastro con enfoque multipropósito como uno de los objetivos de la “Reforma Rural Integral” (Acuerdo de Paz, 2016, pp. 18-19). En razón a esto, se hizo evidente la necesidad de enfocar recursos y esfuerzos en el catastro, no solo con el propósito de actualizarlo sino también para convertirlo en multipropósito. En otras palabras, se busca actualizar la información catastral y hacer de esta interoperable con otros sistemas de información como el registro notarial y la administración de recursos ambientales. La propuesta adoptada por las partes en el *Acuerdo de Paz* gira en torno a hacer del catastro una herramienta clave para una mejor adopción de políticas públicas que permitan resolver los conflictos en torno a la propiedad de la tierra en Colombia.

Para lograr la consolidación del catastro multipropósito, los Planes Nacionales de Desarrollo “Todos por un nuevo país” y “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (Leyes 1753 de 2015 y 1955 de 2019) así como otros documentos normativos y de política pública establecieron líneas de acción institucionales con el propósito de hacer viable el cumplimiento del objetivo de un catastro multipropósito actualizado. Debe destacarse en específico el Artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, cuya redacción original consagra la creación del servicio público de gestión catastral y establece que la prestación se efectuará en virtud de una determinada distribución de competencias. Así pues, este esquema de competencias hace énfasis en torno a la figura de los gestores catastrales como los principales responsables de la prestación de este servicio público. Se destaca, así mismo, que desde un principio se contempló la posibilidad de habilitar como gestores catastrales a entidades públicas territoriales o a esquemas asociativos de entidades territoriales. Ello revela la intención de acudir a la descentralización administrativa como herramienta que permita la eficiente y continua prestación del servicio, permitiendo que estas entidades coadyuven en la obtención de un catastro multipropósito actualizado para todo el territorio nacional.

Con este esquema de distribución de competencias se busca garantizar la cobertura del servicio público en el territorio nacional mediante una clara delimitación de las funciones ejercidas por cada uno de los actores de la prestación del servicio. No obstante, no resulta claro qué tan bien se ha podido implementar en la práctica el esquema de competencias para la prestación de este nuevo servicio público. ¿Qué implicaciones tiene definir la gestión catastral como servicio público? ¿Se ha logrado dar ese paso determinante hacia la descentralización, permitiendo redistribuir hacia el nivel territorial las cargas de la prestación del servicio público de gestión catastral? ¿Ha permitido este esquema definir la autoridad competente para prestar el servicio público de gestión catastral en cada ámbito territorial?

1.1. Problema investigativo

Ante las descritas inquietudes, este trabajo de tesis centra su enfoque de análisis en las entidades que asumen el rol de gestores catastrales en marco del esquema de competencias introducido a partir de la Ley 1955 de 2019 para la prestación del servicio público de gestión catastral. A lo largo de este escrito se busca revisar las competencias asignadas a los gestores catastrales y la aplicación que estas han tenido en la práctica para la prestación del servicio público de gestión catastral. Por lo anterior, se plantea la pregunta: ¿Qué problemas se evidencian, desde la normativa y la jurisprudencia, en el esquema de competencias vigente para la prestación del servicio de gestión catastral en Colombia en el ejercicio de las funciones asignadas a los gestores catastrales?

1.2. Hipótesis y Objetivo General

Para dar respuesta a esta pregunta, se buscará comprobar la hipótesis consistente en que el vigente esquema de competencias para la prestación del servicio público gestión catastral presenta ciertas falencias de tipo normativo, que se han manifestado en la práctica operativa y en la jurisprudencia. En este orden de ideas, el objetivo general de esta tesis consistirá en identificar cuáles son las falencias que presenta, desde la normativa y la jurisprudencia, el esquema de competencias vigente para la prestación del servicio público de gestión catastral en Colombia.

1.3. Objetivos Específicos

Bajo el descrito orden de ideas, el objetivo principal implicó el cumplimiento de tres objetivos específicos. En primer lugar, desde la teoría del servicio público, se analizó el marco normativo que regula la prestación de la gestión catastral, identificando en este esquema las características propias del servicio público. En segundo lugar, se expusieron analíticamente las condiciones de habilitación y de operación de los gestores catastrales como actores protagónicos del esquema de competencias del servicio público de gestión catastral en los años 2022 a 2023. Por último, en tercer lugar, se constataron las principales dificultades jurídico-administrativas que ha presentado el ejercicio de las competencias de los gestores catastrales desde la jurisprudencia del Consejo de Estado.

1.4. Metodología empleada y estructura de la tesis

Para cumplir con los objetivos propuestos, se aplicó un método analítico que se sirve de una *metodología mixta*², por medio de la que se buscó entender el esquema de competencias para la prestación del servicio público a través de las circunstancias que caractericen a los gestores catastrales como prestadores del servicio público. En específico, se aplicó un diseño de triangulación convergente, en el que se recolecta y analiza, por aparte, datos cuantitativos e información cualitativa del fenómeno, para que luego converjan en la interpretación de los resultados, al compararse y contrastarse (Creswell & Plano Clark, 2007, p. 64). Ahora bien, para la presente investigación se aplicó la técnica investigativa consistente en la revisión y análisis documental de cuerpos normativos, bases de datos de investigación y cifras publicadas por entidades estatales. En este orden de ideas, el presente trabajo de tesis se desarrolló en tres capítulos siguiendo el plan de trabajo metodológico que se expone en este acápite.

En el primer capítulo se empezó por exponer la importancia de la implementación del catastro multipropósito para la consolidación de una paz estable y duradera, así como la relación que tiene el esquema de competencias para la prestación de este catastro con su efectiva implementación. Con esta descrita labor, se encontró justificada tanto la importancia del tema

² Explicado en CRESWELL & PLANO CLARK (2007) así:

“In this model, the researcher collects and analyzes the quantitative and qualitative data separately on the same phenomenon and then the different results are converged (by comparing and contrasting the different results) during the interpretation. (...) The purpose of this model is to end up with valid and well-substantiated conclusions about a single phenomenon” (pp. 64-65).

como la escogencia del objeto de estudio y, a partir de ello, se desarrolló una *investigación documental*³ consistente en el marco de referencia acerca del catastro multipropósito y el servicio público en Colombia. Dicho marco de referencia fue desarrollado en cuatro etapas. La primera de ellas fue un estado del arte acerca del catastro multipropósito en Colombia. La segunda etapa consistió en un marco teórico acerca de la teoría del servicio público y su noción vigente en Colombia. La tercera etapa consistió en un marco conceptual acerca de las palabras claves empleadas a lo largo de este trabajo, Por último, la cuarta etapa consistió en un marco jurídico analítico de los elementos presentes de la noción vigente de servicio público en Colombia en el esquema de competencias para la prestación del servicio público de gestión catastral. A partir de ello, se pudo evidenciar la forma en la que ha podido aplicarse la teoría de servicio público en Colombia en la configuración del marco jurídico que rige la prestación del servicio público de gestión catastral con enfoque multipropósito en Colombia. Dicho marco normativo establece un esquema de competencias en el que los principales responsables de la prestación del servicio público de gestión catastral son los gestores catastrales.

En el segundo Capítulo se cuantifica el grado de cumplimiento de dos principales objetivos establecidos en la política pública de catastro multipropósito: la descentralización en la prestación del servicio público de gestión catastral y la cantidad de predios o de superficie de terreno con información catastral actualizada. Estas dos cuestiones se abordan con datos cuantitativos de la información y las cifras obtenidas mediante la selección y organización documentos normativos y reportes de gestión expedidos por entes gubernamentales del orden nacional. A partir de los resultados obtenidos, se estudiarán las perspectivas y posibilidades para favorecer la descentralización en la prestación del servicio público de gestión catastral.

En el tercer Capítulo se realiza un análisis de datos cuantitativos de las dificultades jurídicas advertidas en la prestación del servicio público de gestión catastral a partir del estudio de providencias judiciales. En específico, fueron escogidas y analizadas aquellas providencias con las que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resolvió conflictos de competencia

³ Sobre el concepto de *investigación documental* o ID, se acogió la definición ofrecida en URIBE ROLDÁN (2013): “La ID es en esencia el estudio metódico, sistemático y ordenado con objetivos bien definidos, de datos, documentos escritos, fuentes de información impresas, contenidos y referencias bibliográficas, los cuales una vez recopilados, contextualizados, clasificados, categorizados y analizados, sirven de base para la comprensión del problema” (p. 190).

que hayan involucrado a entidades del orden nacional relacionadas al tema de catastro multipropósito.

Capítulo I.

2. La adopción de un esquema de competencias descentralizado para la prestación del servicio público de gestión catastral

El catastro multipropósito se vislumbra como una de las herramientas para la consolidación de una paz estable y duradera en Colombia. Al aportar información física, jurídica, económica e interoperable con otros sistemas -especialmente el de registro de instrumentos públicos-, con la implementación del catastro multipropósito se tiende a la mejora en la protección de los derechos sobre la tierra de particulares y colectivos. Con ello se contribuye a la disminución de la litigiosidad y de la conflictividad social, y se busca contribuir con los procesos de ordenamiento territorial y de ordenamiento social de la propiedad rural. Así, la implementación del catastro multipropósito en Colombia contribuye con la superación de la inequitativa distribución de tierras que origina el conflicto armado interno. Retomando las conclusiones de SEGRELLES SERRANO (2018), resulta

“conveniente que se conformara un mecanismo de vigilancia por parte del gobierno central, consolidando así un sistema de información catastral para que los que más tienen paguen más y al mismo tiempo se consiga la flexibilización de la oferta del mercado de tierras” (p. 428).

No se puede pasar por alto que la distribución de tierras y la protección de los intereses o derechos sobre ella se reviste como un factor de evidente influencia en la estabilidad política de los países, siendo Colombia un ejemplo de ello. La inequitativa distribución de rentas en el país, expresada en la excesiva concentración de tierras en pocas manos, ha sido considerada como una de las razones del origen del conflicto armado interno en Colombia (Giraldo Moreno, 2015, p. 10). Dicha inequitativa distribución de tierras fue una de las justificaciones más comúnmente usadas por los grupos guerrilleros del siglo XX para emprender sus campañas militares en contra de las fuerzas del Estado colombiano, llevando la violencia a los habitantes de las zonas más apartadas del país. En palabras de WILLS (2015):

“El primer nudo que alimentó la guerra y que sigue sin resolver alude entonces al conflicto de tierras en Colombia que tiene como trasfondo un problema de **representación y reconocimiento político** de un actor, los campesinos, que gracias a su apropiación recursiva de una geografía en los bordes del orden social nacional, desarrolló a lo largo de las décadas formas propias de vida asociativa. Esos campesinos y esas campesinas, que han sido capaces de recrear mundos-en-común en medio de circunstancias adversas,

reclaman un lugar y una escucha en la esfera donde se adoptan las decisiones que conciernen su futuro.” (pp. 801-802).

Estas tensiones causadas por la disputa por los derechos sobre la tierra entre campesinos y terratenientes venían hilándose desde las colonizaciones efectuadas en el Siglo XIX en regiones como el Sumapaz (Pineda, 2016, p. 13). No obstante, dichas tensiones se intensificaron a partir de las condiciones económicas internacionales de la década de 1920. Los altos precios internacionales del café impulsaron colonizaciones mediante la expansión de la frontera agrícola en las actuales zonas de los Departamentos de Quindío, norte del Valle del Cauca y sur del Tolima (Molano Bravo, 2025, 543-545, 557). MOLANO BRAVO (2015) describe estos procesos de colonización de la siguiente forma:

“Como toda colonización campesina, la primera fase de ocupación supuso la tumba y la quema de selva para «civilizarla» con cultivos de pancoger. Aquí también el auge del café fue el resorte de la colonización campesina y al mismo tiempo la causa de los conflictos que generó. A diferencia de otras zonas como el Tequendama, en Cundinamarca, los colonos no tuvieron que enfrentarse, en principio, con concesiones ni grandes haciendas. Pero con el alza de precio del grano, se valorizaron las mejoras y los negociantes de tierras hicieron su agosto. Se desplazaba a los fundadores y se concentraba la tierra. Los «agentes» eran en general testaferros de negociantes que se lucraban con la intermediación de bienes que terminaban en manos de hacendados.” (p. 557).

Aunado a estas colonizaciones, se presentó “un ciclo de movilizaciones sociales y se fundaron los primeros partidos de izquierda”, que estuvo acompañado de reclamaciones de titulación de tierras (Wills, 2015, p. 770). Estas reclamaciones de tierras estuvieron en no pocas ocasiones inspiradas por la Ley 200 de 1936 y sus decretos reglamentarios. En efecto, con la expedición de dichos cuerpos normativos, los gobiernos de la *República Liberal* trataron

“de resolver los conflictos agrarios en vista de que la reacción terrateniente amenazaba con agravarse. (...) La función social de la propiedad, pieza maestra de la reforma, entró a la Constitución de la mano de la prosperidad cafetera. Pretendía hacer «imposible todo abuso» del derecho de propiedad. El liberalismo lo entendió como un programa de parcelación de tierras ociosas sin golpear el régimen hacendatario. En realidad, la reforma permitía al latifundio retener mano de obra dispuesta al trabajo asalariado y por eso, las parcelas distribuidas eran pequeñas. El Gobierno pagaba las tierras a los terratenientes y

las vendía a los campesinos para asegurar la propiedad y la oferta de trabajo.” (Molano Bravo, 2015, p. 549).

A pesar de los propósitos de redistribución que la inspiraron,

“la Ley 200 –que en realidad fue una prolongación avanzada de la Ley 83 de 1931– es el eje alrededor del cual girarían desde entonces los conflictos agrarios sobre los que echaría raíces la lucha armada. La función social de la propiedad fue entendida por los campesinos como su derecho a tierras no cultivadas, tuvieran o no título. Para los terratenientes ese derecho se tradujo, en muchas regiones, en una amenaza que se debía rechazar armando a sus peones.” (Molano Bravo, 2015, pp. 549-550).

La reacción terrateniente ante los aparentes avances a favor de las reclamaciones campesinas no se haría esperar. Tras la pausa de las reformas liberales acaecida durante el gobierno de Eduardo Santos Montejó y durante la crisis del segundo gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo, fue sancionada la Ley 100 de 1944, que revocó, en la práctica, las reivindicaciones otorgadas en la Ley 200 de 1936 (Machado Cartagena, 2009, pp. 222-223). Con este marco jurídico y el escenario político de polarización política generado en el gobierno de Mariano Ospina Pérez, las condiciones de tensión social estaban dadas para que el 9 de abril de 1948 estallara, con la muerte del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, *La Violencia* (Machado Cartagena, 2009, pp. 223-227). Dicho proceso llevó a la radicalización del gobierno de Mariano Ospina Pérez y a la llegada de Laureano Gómez Castro a la Presidencia de la República. La intransigencia política de Gómez Castro motivaría, a su vez, el golpe de Estado liderado por el general Gustavo Rojas Pinilla el 13 de junio de 1953, que sería depuesto para dar lugar a lo que se denominaría el Frente Nacional (Molano Bravo, 2015, pp. 568-567, 570).

En este escenario de convulsión en la sociedad colombiana, las políticas adoptadas por los gobiernos del Frente Nacional dieron lugar a escenarios de exclusión política y marginación económica por falta de acceso a la propiedad rural.

“La crisis agraria de aquel entonces, al igual que hoy, quedaba evidenciada en la extrema desigualdad de la distribución de la tierra y en la aguda pobreza de la población rural. (...) las luchas agrarias asociadas a la continuidad del conflicto por la tierra estuvieron directamente vinculadas con el nacimiento de las guerrillas liberales de origen gaitanista, con las autodefensas comunistas y especialmente con la plataforma política que dio origen al programa agrario de las FARC. En este escenario social y político, el propósito de

eliminar los grupos de bandoleros y guerrilleros adquirió protagonismo, mientras que el de las reformas sociales y económicas —entre ellas las relacionadas con la reestructuración de la tenencia de la tierra y la modernización de la industria agrícola— quedó aplazado. El reducido alcance de las reformas sociales y económicas, y el escenario de represión militar y de restricción política del Frente Nacional, sirvieron de caldo de cultivo de la vía armada y de la radicalización de algunos sectores políticos de la izquierda.” (CNMH, 2013, pp. 119-120).

No en vano, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular (FARC-EP) “toman el problema de la tierra como eje del conflicto y alrededor del cual diseñan las soluciones prácticas” en su “Programa Agrario” de julio de 1964 (Giraldo Moreno, *ib.*, p. 13). Este “Programa Agrario” fue adoptado por la conferencia del entonces denominado “secretariado de la resistencia” llevada a cabo en el año de 1964 y que se tomaría en cuenta en la segunda conferencia, llevada a cabo en mayo de 1965, en la que se crearon las FARC (Molano Bravo, 2015, p. 580). De esta forma, se

“podría decir que la guerrilla comenzó a ser una autoridad surgida del movimiento campesino, que vivía económica y políticamente de él a cambio de dirigir sus demandas y reemplazar al Estado como árbitro de conflictos y aun como agente de desarrollo.” (Molano Bravo, 2015, p. 586).

2.1. Estado del Arte. La implementación del catastro multipropósito en Colombia visto desde distintas ramas del conocimiento y en particular desde el Derecho.

En el descrito contexto de conflicto armado interno originado en las disputas por los derechos sobre la tierra entre campesinos y terratenientes, el catastro multipropósito representa una herramienta para la construcción de una paz estable y duradera. Así las cosas, implementar el catastro multipropósito en Colombia resulta una necesidad de carácter apremiante para la estabilidad social, política y económica del país, al contribuir a sanear o facilitar la solución de las disputas legales por la propiedad de los bienes inmuebles rurales. En efecto, contar con información catastral actualizada permite tener claridad acerca de los derechos de los particulares sobre la tierra, brinda insumos idóneos para tomar decisiones en materia de ordenamiento territorial o administración de tierras y facilita la recaudación equitativa de impuestos. Vislumbrados los efectos benéficos de una adecuada gestión del catastro multipropósito, resulta

pertinente señalar que su implementación implica una institucionalidad organizada sistemáticamente para cumplir con dicho propósito. En este sentido, para entender el fenómeno del catastro multipropósito resulta necesario empezar por comprender las instituciones establecidas para su prestación, siendo este el objeto de estudio del presente trabajo. En este sentido, se debe anotar que la institucionalidad que permita la implementación del catastro multipropósito es un problema con implicaciones de diversa naturaleza en la sociedad colombiana que, en consecuencia, debe ser abordado desde distintas perspectivas.

En mérito de lo expuesto, se propone aplicar el método del análisis⁴ con el que se da cuenta de un concepto al entender cada una de las partes o componentes que lo conforman. Desde un aspecto que podemos denominar como técnico, el catastro multipropósito requiere, a grandes rasgos, emprender procesos de levantamiento, procesamiento, consolidación, cargue y publicación de información geográfica, física, económica y jurídica de cada inmueble, permitiendo la disponibilidad y el acceso público para la sociedad colombiana de dicha información (Montoya Baquero *et al.*, 2022, pp. 16-18). Desde luego, ejecutar estas labores y garantizar la disponibilidad de la información generada demanda emplear el personal idóneo y contar con los recursos técnicos, logísticos e informáticos adecuados, lo que supone costos económicos periódicos. Las consideraciones referentes a la asignación y distribución del personal y los recursos requeridos, así como la determinación de cómo asumir dichos costos y a cuáles personas les corresponde hacerlo, corresponden al componente administrativo o económico del catastro multipropósito. En una amplia mayoría de casos, las actividades y los costos monetarios del catastro son asumidos por las administraciones públicas y no es para menos, debido a la ya descrita importancia social de dicha información. En este orden de ideas, la regulación normativa del desarrollo de estas actividades por parte de entes concretos del Estado corresponde al componente jurídico, encontrándose incluidos en este componente las condiciones, términos y efectos ante terceros de estas actividades, así como los usos de la información generada. Se evidencia así que cada uno de los elementos del catastro puede ser objeto de estudio desde distintas disciplinas, artes o ciencias, debido a sus propias particularidades. Esto anterior implica que el abordaje del fenómeno del

⁴ Sobre la noción del concepto *análisis*, se sigue lo señalado por PÉREZ ESCOBAR (1969): “El análisis descompone un todo en sus elementos heterogéneos y simples con relación al todo; hace conocer sus relaciones mutuas, como la descomposición de agua en hidrógeno y oxígeno. Se propone explicar” (pp. 47-48).

catastro multipropósito implica tener noción de una amplia variedad de conocimientos propios de distintas ramas del conocimiento.

2.1.1. El catastro en Colombia como objeto de estudio interdisciplinario

El catastro multipropósito en Colombia se ha perfilado como un campo fértil para estudios y propuestas debido no solo a la coyuntura del Acuerdo de Paz y de la expedición del documento CONPES 3859 del 13 de junio de 2016⁵, sino también a lo novedoso y necesario de su implementación en el seno del Estado colombiano. Los primeros abordajes hechos sobre el tema ya evidencian la interdisciplinariedad que se requiere para comprender este fenómeno. Así lo ejemplifica el foro *Catastro en la construcción de paz*, espacio en el que se buscó una comprensión integral del catastro y la implementación del modelo multipropósito en Colombia. Bajo estas premisas, el 4 de diciembre de 2017 se llevó a cabo el foro *Catastro en la construcción de paz* con el auspicio de la *Revista de Ingeniería* de la Universidad de los Andes y la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Las memorias de las ponencias expuestas en dicha oportunidad fueron publicadas en la edición 46 de la *Revista de Ingeniería* de la Universidad de los Andes. En dicho foro se reunieron expertos internacionales, analistas nacionales y representantes de entidades estatales para plantear y discutir las problemáticas relacionadas a la administración de tierras y catastro nacional (Kalmanovitz, 2018, p. 10).

Cecilia María Vélez White da apertura al evento resaltando el potencial que tiene el catastro para convertirse “en una herramienta para facilitar los planes de ordenamiento territorial, tanto de municipios como departamentos”, pues también contribuirá a establecer “los linderos de los parques nacionales” y a hacer “el inventario de las tierras que le pertenecen al Estado” (Vélez White, 2018, p. 14). Y destaca que el debate sobre el catastro y su implementación “se encuentra polarizado y los intereses particulares –en muchas ocasiones– bloquean la modernización y actualización de los catastros” (Vélez White, *ib.*, pp. 14-15).

En su intervención, PÉREZ BURGOS & RESTREPO RODRÍGUEZ (2018)⁶ parten de la premisa de la importancia económica e institucional que tiene para Colombia la implementación del catastro multipropósito. Aceptada dicha premisa, destacan que la consolidación de la política catastral multipropósito exige acciones en tres frentes o pilares: “1) el catastro como instrumento

⁵ Documento titulado como *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*.

⁶ Ambos funcionarios del Departamento Nacional de Planeación – DNP.

para la descentralización; 2) adecuada regulación en el sistema catastral nacional; e 3) integración catastro-registro.” (Pérez Burgos & Restrepo Rodríguez, 2018, p. 35). A juicio de los autores, el primero de estos pilares exige la confianza en el actuar de las instituciones territoriales que, en varios casos, cuentan con las capacidades de asumir estos retos (Pérez Burgos & Restrepo Rodríguez, *ib.*). Y para facilitar esto, la regulación nacional juega, como segundo pilar, un rol importante al fijar unos criterios y estándares uniformes para todos los ciudadanos (Pérez Burgos & Restrepo Rodríguez, *ib.*, p. 36). El tercero de los pilares consiste en la integración catastro registro, aspecto de suma relevancia para constante actualización de la información y su adecuado uso para garantizar los derechos de propiedad de los habitantes (Pérez Burgos & Restrepo Rodríguez, *ib.*). Finalmente, se destacan tres acciones realizadas en el año 2017: (1) la delegación de funciones catastrales en tres entidades territoriales, (2) la presentación ante el Congreso de la República de un proyecto de Ley que buscaba regular el “Sistema Nacional Catastral Multipropósito” y (3) los pilotos realizados en veintitrés (23) municipios del país.

MONTAÑA MURILLO (2018) hace una aproximación al problema centrada en la regulación normativa del catastro multipropósito. Y tras hacer un breve panorama de la actualización catastral nacional a la fecha y describir el entonces vigente esquema normativo, se enfoca en el Proyecto de Ley número 019/2017C – 010/2017S elaborado por el DNP y concertado con las entidades del orden nacional competentes y con grupos étnicos y raciales (Montaña Murillo, 2018, pp. 42-43). En específico, le preocupa la posibilidad de que la ponencia conjunta de Senado y Cámara de Representantes asignara funciones exclusivas de gestión catastral al IGAC, negándole tal posibilidad a cualquier ente territorial (Montaña Murillo, 2018, pp. 42-43). Y tras criticar rotundamente esta propuesta, defiende la “desconcentración” de la operación catastral en los entes territoriales con capacidad para ello y sostiene la necesidad de “que el IGAC se dedique a gestionar el catastro de los territorios que no van a tener relación costo-beneficio directo”, en especial “algunos municipios con población menor a los 100.000 habitantes” (Montaña Murillo, *ib.*, pp. 43-44). En otras palabras, propone que el IGAC gestione el catastro de aquellos municipios cuyo recaudo impositivo pueda no aumentar lo suficiente como para compensar las inversiones en la que se haya podido incurrir para actualizar la información catastral de su jurisdicción.

Por su parte, CÁRDENAS & ESCOBAR (2018) analizan algunos de los retos y oportunidades en la implementación del catastro multipropósito. Su argumentación empieza con la descripción tanto del catastro multipropósito dentro de los compromisos del Acuerdo de Paz como de la

experiencia surgida en la delegación de ciertas funciones del nivel central⁷ en municipios, distritos y áreas metropolitanas pobladas por más de 500.000 habitantes (Cárdenas & Escobar, 2018, pp. 47-48). Con base en esto, defienden la creación de operadores especializados en formación masiva catastral, pues a su juicio “[s]e requiere un grupo plural de operadores, con alta dosis de innovación y enfoque competitivo, de modo que se estimulen los cambios que la adopción del catastro multipropósito requiere.” (Cárdenas & Escobar, ib., p. 48). Otra inquietud que abordan es la financiación parcial del catastro multipropósito por parte de las entidades territoriales. Clasifican las entidades entre aquellas que “estarían dispuestas a participar en la financiación solo si tienen el incentivo de que los beneficios económicos del proyecto (mayores ingresos tributarios) superan sus costos en un plazo de diez años” y aquellas que no, denominando a estas últimas como “no autofinanciables” (Cárdenas & Escobar, ib., p. 50). Frente a la eventual ausencia de recursos por parte de las “no autofinanciables”, destacan la posibilidad de acudir a préstamos de recursos provenientes bien del Sistema General de Regalías o bien del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Cárdenas & Escobar, ib., p. 51). La propuesta más detallada que elaboran, aunque no la única, es el aumento en un 0.1% en la tasa del impuesto de registro y con ello destinar un porcentaje de los ingresos de la SNR en la implementación del catastro multipropósito (Cárdenas & Escobar, ib., p. 52). Cerrando su razonamiento, también estiman viable: el cobro de una tasa por el uso comercial o institucional de la información de catastro o la creación de tasas a nivel nacional una por “servicios catastrales” y otra por “administración del catastro de los predios exentos del impuesto predial” (Cárdenas & Escobar, ib., p. 53).

En cuanto a la participación de PÁEZ⁸ (2018), esta consistió en una concisa contextualización del catastro y la administración de tierras en Colombia. Hecho esto, se centra en la recomendación de seguir cuatro principios en política de tierras: “aseguramiento, autonomía, automatización y asociaciones público-privadas” (Páez, 2018, p. 58). Frente a la implementación del catastro multipropósito resultan directamente aplicables los tres últimos principios. En virtud de ellos: los municipios deberían tener “la libertad de levantar y actualizar su catastro de forma autónoma” -autonomía-; muchos de los procesos actuales podrían demorar sustancialmente menos y dar mejores resultados si los ejecuta un computador o se implementara la visión computacional

⁷ Entre ellas, aquellas relativas al catastro.

⁸ Investigador de la Universidad de Melbourne.

o la inteligencia artificial -automatización- y se permita el ingreso de privados mediante asociaciones público-privadas de largo plazo y de riesgos compartidos (Páez, ib., 59).

Por su parte, el análisis de MOLINA LÓPEZ & BARRETO MONTERO (2018) se centra “en torno a procesos de catastro y de planificación territorial, acerca de los desafíos que suscitan dos políticas de Estado imbricadas con los acuerdos de La Habana” (p. 61). Parten describiendo la realidad colombiana en el tema de la tenencia de tierras y analizando los contenidos del *Acuerdo de Paz* en materia catastral y en planificación territorial. Hecho esto, concluyen la necesidad de “articular los aspectos catastrales con los de registro” para hacer viable cualquier propósito de controlar la propiedad de la tierra en el marco de una reforma rural (Molina López & Barreto Montero, ib., p. 68). De igual manera, predicen que los resultados de los proyectos piloto de catastro multipropósito harán visible la necesidad de que el catastro cuente con las múltiples variables adicionales que se han incluido en los pilotos (Molina López & Barreto Montero, ib.).

Se cierra la cobertura del foro retomando, de forma resumida, con la intervención del entonces alcalde del Municipio de Dibulla, Departamento de La Guajira, Bienvenido Mejía Brito. El mandatario local explica las dinámicas ocurridas en su municipio a raíz del proyecto piloto ocurrido en el que fueron escogidos para realizar en marco de un Convenio Interadministrativo. Empieza resaltando que, en la etapa de estructuración del Convenio, se le indicó al mandatario que se realizará la actualización total del catastro municipal y que, a pesar de ello, durante la etapa de ejecución se limitó la meta al 20% de los predios (Mejía Brito, 2018, p. 70). Aunado a este cambio en la ejecución del piloto, destaca que las autoridades municipales fueron reducidas a meros “espectadores de un trabajo que ni siquiera conocemos” (Mejía Brito, ib., p. 70) La conclusión a la que llegó Mejía Brito de la experiencia relatada es la de recalcar la necesidad de “redefinir la forma en que, en adelante, se van a ejecutar ese tipo de actividades en el municipio, para ver si finalmente podemos contar con una herramienta catastral que nos sirva.” (Mejía Brito, ib., p. 70). Y es llamativa la exhortación que hace: “[s]i vamos a trabajar, hagámoslo, pero de forma articulada” (Mejía Brito, ib., p. 70).

A raíz de las experiencias surgidas en este foro, se evidencia que el catastro puede ser objeto de estudio desde distintas ramas del conocimiento. Los análisis efectuados a la implementación del catastro multipropósito en el foro *Catastro en la construcción de paz* concuerdan en diagnosticar el rezago en que se encuentra la información catastral en Colombia y en visibilizar la utilidad pública que representa la implementación del catastro multipropósito desde los distintos

componentes que lo conforman o que son transversales a este. Así pues, de estos análisis interdisciplinarios se ha evidenciado la trascendencia de contar con un catastro actualizado en Colombia para consolidar los procesos de paz, fomentar el desarrollo económico, mejorar la administración de tierras y el ordenamiento territorial, facilitar la custodia y salvaguarda de los bienes de propiedad del Estado y de los recursos medioambientales del país. Y en cuanto a la forma de solucionar la desactualización de la información mediante la implementación del catastro multipropósito, se evidencian ciertas divergencias de criterio. Si bien se evidencia un consenso acerca de las virtudes de la descentralización administrativa de las funciones de catastro para cumplir los objetivos de cobertura, también resulta evidente el debate existente acerca de los medios o mecanismos para lograr dicha descentralización. Existen posturas que enfocan su análisis del éxito de dicha descentralización en el marco normativo que regula la función o servicio catastral⁹, hay otras ponencias que lo categorizan apenas como uno de los varios factores que permitirán su exitoso cumplimiento¹⁰. Así mismo, en ciertos análisis se formula que la descentralización propuesta debe estar respaldada con fuentes de financiación adecuadas¹¹; debe estar guiada por un preciso marco regulatorio que garantice la interoperabilidad catastro-registro¹² y que se debe ejecutar de forma armónica entre el nivel central y los entes territoriales¹³. Expuestas estas ideas, resulta pertinente indagar en la forma en se ha abordado el tema de la prestación del catastro multipropósito en cada uno de sus componentes investigaciones, empezando por el técnico.

2.1.2. El componente técnico del catastro multipropósito: perspectivas y propuestas de mejora

La consolidación de un inventario actualizado de la información de las tierras del país tiene por piedra angular las labores constantes de levantamiento, cargue y custodia de la información predial. Es por ello que desde el campo de las Ingenierías y las Ciencias Exactas se han formulado propuestas investigativas para aplicar y ejecutar en campo, de forma efectiva y eficiente, dichas labores con enfoque multipropósito. En muchas ocasiones, estas investigaciones buscan establecer

⁹ Ver: MONTAÑA MURILLO (2018).

¹⁰ Ver: PÁEZ (2018) y PÉREZ BURGOS & RESTREPO RODRÍGUEZ (2018).

¹¹ Ver: CÁRDENAS & ESCOBAR (2018).

¹² Ver: MOLINA LÓPEZ & BARRETO MONTERO (2018).

¹³ Ver MEJÍA BRITO (2018).

métodos o metodologías técnicas que faciliten contar con información adecuada, precisa y a costos óptimos para su implementación en todo el territorio colombiano. Entre aquellos estudios se encuentra el de LOBO RAMÍREZ¹⁴ (2019), en el que se vierte la experiencia en el desarrollo de la herramienta *LADM_COL - Extractor* dentro del proyecto “Modernización de la Administración de Tierras” llevado a cabo con auspicio de la Dirección de Sistemas de Información y Catastro – DSIC del Departamento de Antioquia. En este trabajo “se realiza también un enfoque en el análisis del software QGIS¹⁵ basado en las funcionalidades usadas durante la realización de tareas SIG¹⁶ en la DSIC¹⁷” (Lobo Ramírez, 2019, pp. 12-13). Si bien el problema de estudio de este texto fue planteado con anterioridad a la adopción legal del modelo *LADM_COL* en Colombia, lo cierto es que las conclusiones conservan su pertinencia. Más allá de presentar a la DSIC la herramienta *LADM_COL - Extractor* que convierte datos del modelo *LADM_COL* al modelo en ese entonces usado por la DSIC, LOBO RAMÍREZ (2019) observa que:

“la adopción de soluciones de software SIG libre y de código abierto, se muestran como una oportunidad de mejoramiento de las prácticas implementadas a nivel catastral departamental y nacional, desde la disposición de herramientas tecnológicas a la vanguardia con prestaciones de nivel empresarial-estatal, y a su vez de un mejor aprovechamiento del patrimonio económico.” (pp. 35-36).

Las potencialidades que ofrecen el software SIG de código libre y abierto en la reducción de costos y el aumento de información procesada han dado lugar a la investigación hecha en GÁMEZ ROJAS *et al.* (2021), que tiene por objeto “[p]roponer una mejor alternativa a la política de ‘Catastro Multipropósito’ mediante una prueba de campo, utilizando Qfield¹⁸ con la implementación del modelo *LADM_COL* para el levantamiento de información catastral que soporte la división material de predios.” (p. 9). La prueba de campo fue realizada en el predio “La Palma”, ubicado en la Vereda San Pedro, Municipio de La Mesa, Cundinamarca y este inmueble fue escogido porque en él se presenta una situación de parcelación que no constaba en la

¹⁴ Entonces aspirante al título de ingeniero de sistemas.

¹⁵ Nota fuera del texto original. Sigla usada en el texto citado para hacer referencia a la “aplicación de sistema de información geográfica de escritorio multiplataforma gratuita y de código abierto que admite la visualización, edición y análisis de datos geoespaciales” (Lobo Ramírez, 2019, p. 6).

¹⁶ Nota fuera del texto original. Sigla para “Sistema de Información Geográfica”. En inglés, se usa la sigla *GIS* (Lobo Ramírez, 2019, p. 6).

¹⁷ Nota fuera del texto original. Sigla usada en el texto original para hacer referencia a la Dirección de Sistemas de Información y Catastro de la Gobernación de Antioquia (Lobo Ramírez, 2019, p. 6).

¹⁸ Nota fuera del texto original. Qfield es una aplicación de software libre que permite el trabajo con datos GIS desde dispositivos móviles como teléfonos celulares (Gámez Rojas, Cuéllar Monroy & Mesa Garcés, 2021, p. 12).

información ni de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – ORIP, ni del gestor catastral Agencia Catastral de Cundinamarca, ni en escritura pública alguna (Gámez Rojas *et al.*, *ib.*, pp. 29-35). El método aplicado consistió en cuatro fases de acción: modelización, configuración de herramientas tecnológicas, validación y resultados e inscripción en la ORIP. La ejecución del proyecto y el análisis de los resultados demostró la compatibilidad entre el software de Qfield y el sistema LADM_COL de catastro multipropósito, confirmación de hipótesis que da lugar a interesantes recomendaciones. Entre ellas se destaca la siguiente:

“El uso de las herramientas tecnológicas vinculadas a la política de catastro multipropósito supone un abaratamiento de los costos y la reducción en los tiempo (*sic*), pues dicha tecnología es de bajo costo, larga duración y resistente que permite recabar información de manera inmediata y certera.” (Gámez Rojas *et al.*, *ib.*, pp. 55).

El uso de programas de software libre no ha sido la única propuesta para mejorar la eficiencia en los procedimientos de levantamiento de información catastral. En su proyecto de investigación, CAMACHO PINEDA & NIÑO CARRANZA (2019) se proponen corroborar si el uso de vehículos aéreos no tripulados¹⁹ con capacidades fotográficas puede contribuir a la agilización de la implementación del catastro multipropósito como sistema de administración del territorio (pp. 9-10). Para ello, se ejecuta un estudio de caso sobre el municipio de Tena, Cundinamarca, en el que se hará un levantamiento catastral masivo usando los UAV *Phantom 4* y *Phantom 4 Pro* debidamente equipados con equipos de fotografía de la calidad exigida en el estándar de LADM_COL (Camacho Pineda & Niño Carranza, *ib.*, pp. 23-27). Una vez definida su metodología, ejecutaron su plan de acción y analizaron los insumos planimétricos obtenidos. Los resultados del proyecto son concluyentes en tanto que

“ha quedado en evidencia que existen métodos más efectivos, rápidos y económicos para crear material cartográfico óptimo y perfectamente utilizable para el catastro multipropósito. Adicionalmente con los resultados obtenidos en el municipio de Tena se puede asumir que este método es aplicable en todo el territorio nacional, ya que si bien la topografía del municipio es bastante inclinada los resultados son favorables y pueden ser usados en los procesos de catastro multipropósito.” (Camacho Pineda & Niño Carranza, *ib.*, pp. 51).

¹⁹ Conocidos por su sigla en inglés *UAV* (*Unmanned Aerial Vehicle*).

Enmarcado en el tema del levantamiento catastral, QUETE OVALLE (2017) emprendió el estudio de la metodología de valoración masiva para la estimación de valores unitarios de terrenos y construcciones. En su tesis, se propone una metodología que reemplace las imprecisas determinaciones del valor de suelo hechas mediante la elaboración de Zonas Homogéneas Geoeconómicas – ZHG (Quete Ovalle, 2017, p. 3). Para dotar de contenido a esta metodología de valuación masiva, se aplicó “la Metodología de la investigación del diseño DRM (Blessing & Chakrabarti, 2009)” que fue implementada en el municipio de San Francisco de Sales, Cundinamarca (Quete Ovalle, ib., pp. 40-43, 46). Así, aunadas a las variables clásicas de valuación de un predio, se incluyen “la de conectividad”, “el aprovechamiento de recursos hídricos” y la “aplicación de otros estándares nacionales como la Estructura Metodológica y Cartográfica para la Aplicación de la Leyenda de Usos Agropecuarios propuesta por la UPRA y el IGAC en el año 2015” (Quete Ovalle, ib., p. 61). De la aplicación de esta metodología en el municipio seleccionado y la confrontación de sus resultados frente a los obtenidos en 2010 con la metodología anterior se evidencia la necesidad de dejar atrás “la generalización por zonas homogéneas para catastro, dando un gran salto a la automatización de los procesos y aproximación a datos reales” (Quete Ovalle, ib., p. 128). Finalmente, “[l]os usos probables de la información obtenida mediante esta metodología, ya sea por cada una de las variables o la clasificación obtenida a partir de su operación, responde a las necesidades de un catastro multipropósito” (Quete Ovalle, ib., p. 129).

En una línea investigativa centrada en la mejora de inconsistencias entre la información catastral y de registro, CAMPOS DICELIZ & POVEDA SALAMANCA (2019) advierten la tendencia a originarse conflictos jurídicos de la inexistencia de relación entre la información de catastro y la de registro (pp. 2-3). Y para contribuir a mejorar la relación entre información catastral y de registro, se proponen “[e]laborar un modelo catastro y registro que mejore las inconsistencias de la información como aporte a catastro multipropósito (LADM) que contribuya a la solución de consultas de la propiedad, derechos, restricciones y responsabilidades para la toma de decisiones.” (Campos Diceliz & Poveda Salamanca, 2019, p. 4). Para lograr este cometido se escoge un método de investigación que consiste en tres etapas: la adquisición de información tanto de catastro como de registro, la construcción de variables y la demarcación de la zona de estudio que consistirá en una porción del casco urbano del municipio de Tenjo, Cundinamarca (Campos Diceliz & Poveda Salamanca, ib., pp. 48-62). De la aplicación del método de investigación propuesto, se formula un modelo “Catastro – Registro” compuesto de las variables *catastro*, *registro* y *espacial* (Campos

Diceliz & Poveda Salamanca, ib., pp. 63-66). Tras validarse los resultados obtenidos en la ejecución del modelo en el área delimitada, se concluye la funcionalidad del modelo

“como una herramienta SIG capaz de interrelacionar datos espaciales y alfanuméricos en tres dimensiones relacionadas para finalmente retornar los resultados de la manipulación de la información que permite generar productos cartográficos como mapas, además de entregar la información en formato espacial para apoyar futuros análisis que se puedan hacer con los resultados.” (Campos Diceliz & Poveda Salamanca, ib., p. 79).

La copiosa cantidad de investigaciones de Ingeniería y Ciencias Exactas en las que se aborda la implementación del modelo LADM_COL del catastro multipropósito colombiano ilustra las potencialidades de mejora del componente técnico del catastro. El uso de aplicaciones de software libre y abierto, la destinación de UAVs con capacidades fotográficas y planimétricas, la propuesta de mejores metodologías de valuación de tierras y de interoperabilidad de sistemas de información son todas propuestas con un punto en común. Todas ellas buscan hacer de los procesos de levantamiento y procesamiento de información catastral más eficientes, más precisos, menos onerosos en tiempo y recursos y más coherentes con la realidad predial. De esta relación de las investigaciones enfocadas en el componente técnico del catastro multipropósito, se puede evidenciar los propósitos materiales que este persigue: brindar información más precisa, más completa (al incluir más variables) y a menores costos para las entidades responsables. Ahora bien, a pesar de su utilidad técnica y práctica, estos estudios dejan sin resolver el asunto referente a la forma en la que se debe organizar el personal y los recursos requeridos para lograr acoger e implementar estas propuestas y cumplir con los propósitos descritos del catastro multipropósito. La anterior omisión representa el objeto de estudio de los análisis económicos y de administración pública del catastro.

2.1.3. Los análisis económicos y de Administración Pública del catastro multipropósito: limitantes de aplicación para determinados municipios

El componente administrativo o económico del catastro ha sido objeto de estudio desde las ciencias de la Economía y de Administración Pública. En su escrito, SUÁREZ RODRÍGUEZ (2021) tiene por objetivo general “[p]resentar las ventajas y desventajas administrativas que tiene la actualización catastral en los municipios colombianos de categoría 5 y 6 que cuentan con una extensión rural mayor al 60% en la zona rural” (p. 8). Lo peculiar de este estudio es el análisis de

caso que hace de un municipio con extensión rural mayor al 60%, se trata de Saboyá, en el Departamento de Boyacá (Suárez Rodríguez, *ib.*, p. 38-42). Bajo la luz de su análisis, “los municipios de 5 y 6 categoría tiene (*sic*) dos opciones viables para realizar este proceso: la primera consiste en realizar una Asociación de Municipios que les permita cumplir con los requisitos establecidos para lograr convertirse en gestor catastral” y “[l]a segunda opción que se puede plantear es realizar el proceso de contratación de los servicios de uno de los gestores catastrales que ya cuenten con el aval” (Suárez Rodríguez, *ib.*, p. 44). Estas conclusiones ponen el foco en la influencia que tiene el funcionamiento de las instituciones estatales para alcanzar la adecuada prestación de las actividades propias del catastro multipropósito. Así mismo, destacan que el catastro multipropósito no sólo requiere de avances técnicos en cuanto a medición de terreno y procesamiento de datos, sino que demanda instituciones u organizaciones capaces de acogerlas y ponerlas en marcha.

A pesar de no abordar directamente el caso colombiano, ALCÁZAR MOLINA²⁰ (2015) aborda la influencia del funcionamiento o prácticas de las institucionales para lograr la exitosa ejecución de las actividades propias del catastro multipropósito, formulando una propuesta de valor técnico para la Administración Pública. Esta consiste en la identificación de los contenidos de todo proyecto de implementación de catastro multipropósito (enlista once de ellos) y la forma en la que se debe satisfacer estos ítems (Alcázar Molina, 2015, pp. 12-16). En la formulación de estos proyectos, aconseja “ser conscientes de que los registros de inmuebles y derechos deben adecuarse a las necesidades y tradiciones de la sociedad en la que van a estar inmersos.” (Alcázar Molina, *ib.*, p. 12). Porque “[l]a existencia de instituciones relacionadas con la agricultura, la propiedad, el urbanismo, la tributación inmobiliaria y la gestión del territorio, etc., en ocasiones plenamente consolidadas y operativas, no debe desaprovecharse” (Alcázar Molina, *ib.*, p. 31). A fin de cuentas, “[l]a institución catastral debe integrarse, ser el catalizador de modernización de la administración tributaria, geomática y jurídica para el uso múltiple de la información por las diferentes administraciones, particulares y empresas.” (Alcázar Molina, *ib.*, p. 32).

Estas investigaciones sobre el catastro hechas desde la Administración Pública apuntan a descubrir la forma en la que pueden crear las condiciones institucionales adecuadas en administraciones públicas para implementar el catastro multipropósito. Como bien concluye ALCÁZAR MOLINA (2015), “esta modernización implica un cambio que, conforme se ha indicado,

²⁰ Ingeniero de profesión.

exige un apoyo gubernamental decidido, una línea de actuación definida, un equipo pluridisciplinar cualificado y unos plazos de investigación, desarrollo y generalización perfectamente establecidos.” (p. 32). Para el caso colombiano, las limitantes técnicas, administrativas o jurídicas de ciertas administraciones públicas desmedran las posibilidades de una eficaz ejecución en determinados municipios, en especial aquellos de Categorías 5 y 6 como lo expone SUÁREZ RODRÍGUEZ (2021, p. 44).

Conclusiones similares son compartidas en estudios adelantados desde el campo de la Economía que tomaron por objeto de estudio el catastro multipropósito. Con los métodos propios de la ciencia económica, GARNICA OLARTE (2020) aborda el problema de la implementación del catastro multipropósito. En su obra “identifica los arreglos institucionales, los agentes, los incentivos y mecanismos presentes en la normatividad nacional que le dan vida al sistema nacional catastral y analiza si los mecanismos existentes son suficientes para lograr los objetivos propuestos”, haciendo énfasis “en las motivaciones y opciones que tienen los gobiernos locales para avanzar en la actualización catastral” (Garnica Olarte, 2020, p. 10). Para ello, empieza delimitando su objeto de estudio al exponer las instituciones y el estado del catastro en Colombia y, a partir de esto, determina su marco teórico al explicar la teoría de economía institucional que será aplicada al análisis de los arreglos institucionales del sector catastro. A partir de dichas bases teóricas, se estudia la información de las setecientas cincuenta y cinco (755) actualizaciones catastrales adelantadas por el IGAC en el período del 2003 al 2020, entendida cada actualización como una transacción efectuada entre dicho Instituto y el Municipio en el que se adelantó (Garnica Olarte, *ib.*, p. 55). Fruto de dicho análisis, se evidencia que el esquema de competencias establecido en Colombia para la prestación del catastro multipropósito presenta ciertas particularidades:

“La principal relación que se configura este juego es la de las autoridades catastrales y los gobiernos locales. En esta relación, el gobierno nacional, departamental y municipal comprometen los recursos necesarios para avanzar en la actualización catastral de tal manera que se cumplen las directrices establecidas y se brinda información oportuna para la tributación local.

Uno de los principales costos de transacción que se reconoce para el sistema nacional catastral está relacionado con la financiación de las labores catastrales. No es claro en este arreglo institucional el momento en el que la financiación del catastro pasó de ser una

responsabilidad del gobierno central a un esfuerzo presupuestal de los gobiernos locales y sus cooperantes.” (Garnica Olarte, *ib.*, p. 54).

Y del resultado de este análisis se deduce que:

“la imposición de una serie de normas y prerrogativas a un contexto cuyas restricciones informales (en forma de altos costos de transacción) no son coherentes con el nuevo conjunto de normas que se formalizan es la receta para el fracaso político y económico. Los costos de transacción en la configuración definida para el sistema nacional catastral son altos desde el punto de vista del agente (las entidades territoriales), incluso con las nuevas configuraciones definidas por ley 1955 de 2019 y los documentos CONPES 3859 y 3958.” (Garnica Olarte, *ib.*, p. 54).

No obstante, a juicio del autor, estas deducciones no son aplicables en igual medida a todos los municipios del país; por lo tanto, se hace necesario la distinción de tres tipos de municipios. Así, propone distinguir entre “municipios con capacidades e incentivos”, los que cuentan “con capacidades e incentivos y requieren apoyo” y aquellos “sin capacidades ni incentivos” (Garnica Olarte, *ib.*, p. 54). El estudio diferenciado de las cifras arroja:

“que no se lograrán los objetivos de la Política Nacional Catastral que establecen para 2022 alcanzar el 60% de la actualización catastral y para el 2025 el 100%; esto debido a que los costos de transacción de los municipios ubicados en la periferia y con debilidades institucionales siguen siendo altos y la política actual no establece mecanismos o incentivos para disminuirlos. En proporción estos municipios representan más del 50% del total nacional.” (Garnica Olarte, *ib.*, p. 70).

En efecto, desde la teoría de juegos se puede evidenciar que aquellas zonas del país que presentan un mercado inmobiliario consolidado tienen los suficientes incentivos para destinar recursos a la actualización catastral, en razón a que los beneficios asociados a dichos costos son lo suficientemente atractivos (Garnica Olarte, *ib.*, p. 57). Para las demás categorías, el nuevo esquema de competencias no resulta suficiente para motivarlos a adelantar la transacción de la actualización. Pues, para el caso de los municipios “con capacidades e incentivos y requieren apoyo” los costos se perciben como altos a pesar de los notables beneficios, lo que demandaría la intervención de actores externos o la presencia de fuentes de financiación adicionales para disminuir los costos de transacción (Garnica Olarte, *ib.*, pp. 60-61). Finalmente, en aquellos municipios “sin capacidades ni incentivos”, el esquema de competencias establecido en la Ley 1955 de 2019 no influye, por sí

solo, en la disminución de los costos de transacción de origen estructural como pueden ser el delicado orden público, las limitadas capacidades institucional, el tamaño del gasto público local o los elevados costos económicos y políticos de la actualización (Garnica Olarte, ib., pp. 62-64).

Los estudios adelantados desde la Administración Pública o la Economía se enfocan en la manera en la que el funcionamiento de las administraciones públicas (a nivel nacional, departamental, o municipal) influye en la prestación del catastro multipropósito. A partir de determinar dichas relaciones causales, formulan propuestas para mejorar los procesos o condiciones de funcionamiento de las administraciones públicas, que redunden en un mejor cumplimiento de las metas de implementación del catastro multipropósito. Al abordar el funcionamiento de las administraciones públicas, se limitan únicamente a describir las normas vigentes con las que deben guiarse las administraciones municipales. En cierto grado, asumen que estas regulaciones normativas son condiciones predispuestas e inmutables, dándoles un trato de *constantes* y no de *variables*²¹. Al considerar los cuerpos normativos que regulan a las administraciones públicas como *constantes*, se cercena toda posibilidad de cuestionar estos cuerpos normativos desde los estudios de Economía y Administración Pública. No obstante, se debe advertir que emprender dichos análisis o investigaciones requiere herramientas conceptuales distintas, como aquellas propias del Derecho.

2.1.4. El catastro multipropósito en investigaciones jurídicas

La proliferación de cuerpos normativos que regulan el catastro y la implementación del catastro multipropósito en Colombia ha sido caldo de cultivo para el análisis desde el componente jurídico. Desde las investigaciones jurídicas acerca del catastro multipropósito, se han abordado aspectos como las normas que regulan su funcionamiento, la relación de estas normas con otros cuerpos normativos del ordenamiento jurídico (la Constitución Política, tratados internacionales, etc.) o el esquema de competencias de las entidades públicas responsables de su implementación. De esta forma, una de las primeras líneas de investigación jurídicas sobre el catastro multipropósito

²¹ “Una variable es una propiedad o concepto que puede variar y cuya fluctuación es susceptible de medirse u observarse (capaz de adquirir diferentes valores y que pueden ser registrados en un instrumento de medición. (...)) El concepto de variable se aplica a personas u otros seres vivos, objetos, procesos, hechos y fenómenos, los cuales adquieren diversos valores respecto a la variable medida” (Hernández-Sampieri & Mendoza Torres, 2018, p. 125). Por contrario, se puede considerar una *constante* aquel elemento que no es problematizado por el investigador y que, en consecuencia, no es objeto de medición por considerarse un elemento ajeno al objeto de estudio o sin efectos en las relaciones de causalidad estudiadas.

que se puede identificar es aquella que partió de la implementación del catastro multipropósito como medio para cumplir con el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*²².

MATIZ SÁNCHEZ & MORENO (2017) abordan la implementación del catastro multipropósito como herramienta de construcción de paz en cumplimiento del *Acuerdo de Paz*. Este estudio se encuentra motivado en los resultados que promete la implementación del catastro multipropósito, pues a partir de la información que se logre recaudar se podrá generar una nueva comprensión de la tierra y el territorio que afiance la construcción de paz en Colombia (Matiz Sánchez & Moreno, 2017, p. 99). Así, el primer aparte del texto describe el origen y arreglos institucionales y normativos que configuran el modelo tradicional de catastro; así mismo, da una breve aproximación al conflicto armado colombiano y las transformaciones que ha sufrido el sector rural durante los cincuenta años de conflicto. Con esto descrito, el segundo aparte trae a colación la propuesta de Reforma Rural Integral – RRI, contenida en el Acuerdo de Paz y de la que presenta cinco de las políticas que la conforman. Entre ellas está la implementación del catastro multipropósito, del que destacan la armónica regulación normativa y de política pública que el Gobierno nacional ha hecho en la materia (Matiz Sánchez & Moreno, ib., pp. 111-113). Sobre las particularidades que deberían caracterizar la implementación del catastro multipropósito colombiano, los autores destacan: la interoperabilidad con la información del registro público de propiedad y la adopción del estándar LADM o ISO 19152:2012²³ (Matiz Sánchez & Moreno, ib., pp. 116-117). De dichas propuestas llegan a la conclusión: “la disponibilidad de una información catastral multipropósito, completa, oportuna y fiable, puede marcar una importante diferencia, como insumo y generador de conocimiento explícito en función de una adecuada administración y gestión de las tierras rurales y, del territorio.” (Matiz Sánchez & Moreno, ib., pp. 118).

En sentido similar, BAQUERO ARÉVALO & MATIZ SÁNCHEZ (2019) describen los avances hechos en la implementación del Acuerdo de Paz, enfocándose en el asunto particular del catastro multipropósito. El análisis vertido en las líneas del artículo parte de “una metodología cualitativa, basada en la compilación, organización, revisión y análisis de documentos esencialmente

²² Para los efectos de este escrito, de aquí en adelante se hará referencia a este documento como *Acuerdo de Paz*.

²³ Nota fuera del texto original. El término “LADM” hace referencia al Modelo de Dominio de Administración de Tierras (en inglés, *Land Administration Dominion Model*) en el que consiste la norma ISO 19152:2012 (BID & IGAC, 2022, p. 5). Así las cosas, el término “LADM_COL” hace referencia a la adaptación para la República de Colombia o perfil colombiano de la norma ISO 19152:2012 (BID & IGAC, 2022, p. 5).

institucionales y legales, alusivos al proceso de paz y la política pública de” catastro multipropósito (Baquero Arévalo & Matiz Sánchez, 2019, p. 37). El proceso investigativo propuesto organiza la información investigada en dos grandes grupos: el primero agrupa los documentos producidos durante la presidencia de Juan Manuel Santos Calderón, mientras que el segundo, aquellos publicados en el primer año de presidencia de Iván Duque Márquez. A partir de la información recaudada se comparan los dos grupos de documentos para buscar diferencias y similitudes en el enfoque que cada gobierno ha dado a la implementación del catastro multipropósito (Baquero Arévalo & Matiz Sánchez, ib.). Se encuentran así ciertas falencias ocurridas durante el gobierno Santos en cuanto al bajo grado de cumplimiento de la política de catastro multipropósito establecida en el documento CONPES 3859 de 2016. Sobre el particular, evidencian que los pilotos adelantados se prolongaron en el tiempo más allá de lo inicialmente previsto, arrojando poca información en las bases de datos catastrales oficiales, y que se presentó una escasa gestión catastral medida en formación y actualización de información catastral en el período 2014-2018 (Baquero Arévalo & Matiz Sánchez, ib., p. 44). Por otro lado, a juicio de los autores,

“puede decirse que los acuerdos para la construcción de una paz estable y duradera exceden los lineamientos y políticas definidas hasta ahora por el gobierno del presidente Duque, lo cual podría y debería revertirse, entre otras, con ocasión de la anunciada política de estabilización, que contempla la articulación de los instrumentos derivados del Acuerdo de paz.” (Baquero Arévalo & Matiz Sánchez, ib., p. 45).

No se puede pasar por alto la relevancia los aportes de esta línea investigativa, pues, sin duda alguna, el seguimiento a la implementación del *Acuerdo de Paz* corresponde a una labor de toda la sociedad colombiana, incluida la academia. Estos aportes son relevantes en tanto que analizan el desempeño del Gobierno Nacional para expedir cuerpos normativos y adoptar políticas públicas en materia de catastro multipropósito que catalicen la consolidación de una paz estable y duradera. No obstante, se advierte que estos análisis están centrados en hacer una suerte de juicios de comparación; determinan hasta qué grado un cuerpo normativo o política pública se ajusta a los parámetros establecidos en el *Acuerdo de Paz*. Así, el abordar los efectos, influencias o impactos del catastro multipropósito en los operadores jurídicos²⁴ no está contemplado en esta línea de investigación.

²⁴ Entendidos estos como toda “[p]ersona o entidad que interviene en la creación, en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, o en el control de su cumplimiento” (RAE, 2017, p. 1427).

Supliendo este análisis, se puede clasificar otra línea investigativa que centra su objeto de estudio en los impactos a particulares o a colectivos de ciudadanos provenientes de las actividades técnicas o administrativas propias del catastro multipropósito. En esta línea, se destaca el enfoque de AVENDAÑO HERNÁNDEZ (2020) que estudia la afectación causada sobre el derecho de propiedad por la información recaudada en los procedimientos del catastro multipropósito. En efecto, “[c]atastro multipropósito es una necesidad real con la que cuenta el país, pero es claro que, esto no puede llegar a afectar la seguridad jurídica de la propiedad inmueble.” (Avendaño Hernández, 2020, p. 6). Para estudiar las posibles afectaciones que la información catastral pueda tener en el derecho real de dominio, el autor parte de la exposición detallada del funcionamiento de ambas instituciones. Esclarecida la naturaleza, historia y alcances del catastro y el derecho de propiedad en Colombia, pasa a cubrir un punto en común entre las dos anteriores: los procedimientos catastrales con efectos registrales. Y es precisamente uno de estos procedimientos el que originó las circunstancias del caso de estudio que aborda. Se trata del predio rural denominado, para efectos del escrito, “lote número 2” ubicado en el Departamento de Antioquia y en el que existe una manifiesta divergencia cartográfica entre catastro y registro, lo que motivó a la interposición de demandas para esclarecer los linderos del predio (Avendaño Hernández, *ib.*, p. 19-23). Y para evitar esta clase de problemas en el futuro, concluye

“que las entidades de notariado y registro, tienen la necesidad de empezar a avanzar en términos tecnológicos y consolidar un en (*sic*) equipo, donde se trabaje de forma mancomunada entre profesionales del derecho y profesionales con conocimiento ingenieril con especializad (*sic*) en análisis y diagnóstico predial.” (Avendaño Hernández, *ib.*, p. 24).

En esta misma línea investigativa se puede clasificar el enfoque de estudio ofrecido por TELLO MOSQUERA (2020), consistente en el impacto de la implementación del catastro multipropósito en los derechos de las comunidades cuyos territorios son objeto de los procedimientos catastrales con enfoque multipropósito. En esta obra, se propone estudiar la situación jurídica de las autoridades de los territorios comunitarios de las comunidades negras frente a la implementación del catastro multipropósito. A lo largo de este texto, se busca justificar que “la implementación de un nuevo catastro multipropósito se debe realizar con una perspectiva diferencial étnica, que comprenda la diversidad cultural (...) del país, y la cosmovisión del territorio ancestral de los grupos étnicos que lo habitan” (Tello Mosquera, 2020, p. 253). Con

fundamento en consideraciones constitucionales, legales y reglamentarias, concluye el deber del Estado colombiano de reconocer

“a los consejos comunitarios como autoridades administrativas de apoyo en la gestión del catastro, con la posibilidad de brindar información permanente y actualizada, principalmente respecto de los bienes inmuebles individuales y colectivos, y de la delimitación interna del territorio y sus modificaciones.” (Tello Mosquera, *ib.*, p. 276).

Partiendo de una aproximación similar y con el propósito de prevenir roces con las comunidades, DUARTE CASTRO (2020) formula una “propuesta de participación comunitaria”, que tiene su origen en las experiencias nacidas de los proyectos piloto de implementación en los que se hizo énfasis “en los aspectos de socialización y sensibilización con el propietario” (pp. 241-242). En concreto, esta propuesta consiste en una metodología “de tipo mixto” que “contempla un método cuantitativo asociado a resultados que se traducen en cantidades, porcentaje de avance y precisión de los datos obtenidos en campo” y que consta de 12 etapas (Duarte Castro, *ib.*, pp. 253, 255-259). Y no es otro el propósito de esta metodología que inducir la participación de las comunidades de propietarios, poseedores o tenedores en el levantamiento de la información catastral. De los buenos resultados que esta metodología tuvo en los proyectos piloto, se desprende que

“con el aporte decidido de los propietarios se reducen los costos de operación, disminuyen los tiempos de trabajo, y existe un sentido de pertenencia del proceso, por ello es vital que se realice el proceso de manera conjunta entre la institucionalidad, la empresa privada, la academia y, por supuesto, la comunidad” (Duarte Castro, *ib.*, p. 260).

Como se observa, esta línea de investigación se enfoca en las externalidades generadas a particulares y colectivos por la ejecución de las actividades propias del catastro multipropósito. Estas investigaciones resaltan que, aun sirviendo al interés general, las actividades del catastro multipropósito pueden desconocer o, incluso, afectar intereses o derechos de individuos, comunidades o minorías. Al problematizar estas relaciones no siempre pacíficas, las investigaciones de esta línea formulan también posibles soluciones a estas externalidades, con miras a conciliar los intereses o derechos en contradicción. Si bien en algunos análisis se tratan cuestiones referentes al ejercicio de competencias en materia de catastro²⁵, por general ellos no se

²⁵ Nótese la propuesta de participación de los consejos comunitarios de comunidades afrocolombianas como autoridades de apoyo en TELLO MOSQUERA (2020).

centran en la forma en la que el Estado colombiano ha distribuido las funciones entre sus distintos órganos para la ejecución del catastro multipropósito.

Un estudio de la estructura orgánica dispuesta por el Estado colombiano para la prestación del catastro multipropósito se evidencia en MUÑOZ RODRÍGUEZ (2020). En esta obra, el autor realiza una comparación desde lo “jurídico, económico y técnico” entre el anterior modelo de catastro y el nuevo catastro multipropósito (Muñoz Rodríguez, 2020, p. 1). El cumplimiento de dicho objetivo se emprende después de haberse hecho una breve reseña histórica de la regulación jurídica del catastro en Colombia y de haberse caracterizado los dos modelos de catastro a comparar: el tradicional y el multipropósito. Como consecuencia de esta comparativa, llega a las siguientes conclusiones:

“El catastro paso (*sic*) de ser una función de una entidad del estado del orden nacional a ser un servicio público incluido como prioridad dentro de los dos últimos PND (2014-2018 y 2018-2022), y cambia a un enfoque multipropósito con el fin de generar un inventario total y real de los inmuebles del país. Con el modelo de catastro tradicional toda la responsabilidad y operación del catastro recaía sobre el IGAC, a pesar de contar con 4 catastros descentralizados y un catastro delegado. En cambio, bajo el nuevo modelo de catastro con enfoque multipropósito, estas funciones quedaron definidas y visibles, articulando al IGAC con dos nuevos actores: los gestores catastrales y los operadores catastrales, ambos fundamentales para este modelo.

Con el enfoque multipropósito el esquema de funcionamiento del catastro queda así: En primer lugar, el IGAC continúa como Autoridad Catastral Nacional y se encarga de la gestión catastral. En segundo lugar, los nuevos gestores catastrales son quienes realizan la formación, actualización, conservación y difusión catastral bajo el modelo multipropósito. Por último, están los operadores catastrales como encargados de las acciones operativas de la gestión catastral. Así pues el funcionamiento del catastro bajo enfoque multipropósito ya no es solamente exclusivo del IGAC y los catastros descentralizados, sino que se democratiza y se ajusta a estándares modernos e internacionales.” (Muñoz Rodríguez, *ib.*, p. 21).

En vista de lo expuesto, se evidencia que MUÑOZ RODRÍGUEZ (2020) expone de forma concisa el funcionamiento previsto para el catastro multipropósito en Colombia. En este sentido, al tratarse de un trabajo con finalidades descriptivas, no tiene por objetivo indagar acerca de la

efectividad esta implementación. Esta es una labor que emprende TIQUE HORTA (2023), enfocándose en la actualización de los sistemas de catastrales para la prestación del catastro multipropósito. En este trabajo se aborda la cuestión de si la figura del catastro con enfoque multipropósito responderá a la necesidad de estatal para actualizar el sistema catastral en la totalidad del territorio nacional (Tique Horta, 2023, pp. 6-7). Haciendo un recuento del marco normativo implementado con posterioridad al *Acuerdo de Paz*, denota que el catastro multipropósito fue consagrado, a partir de la Ley 1995 de 2019, como un servicio público prestado por gestores catastrales, cuyo funcionamiento se encuentra regido por la descentralización administrativa (Tique Horta, ib., p. 40). Al abordar la implementación del catastro, evidencia que la prestación de este servicio se puede adelantar mediante la celebración de contratos interadministrativos, siguiendo las directrices y documentos tipo establecidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante la Resolución No. 269 del 16 de diciembre de 2020 (Tique Horta, 2023, p. 49). A criterio del autor, “para la elaboración de la gestión catastral con enfoque multipropósito se ha establecido por mandato legal que esta debe hacerse mediante contratos interadministrativos mediante la implementación de documentos tipo” (Tique Horta, ib., p. 51). De esta forma, la respuesta a la pregunta investigativa implicó estudiar el caso concreto de los contratos celebrados por el Municipio de Soacha para la actualización del catastro multipropósito en las zonas rural y urbana. De dicho estudio, se llega a la conclusión de que el “Catastro con Enfoque Multipropósito cumple con los requisitos necesarios para llenar los vacíos y falencias que ha dejado un sistema obsoleto e ineficaz en más de 100 años” (Tique Horta, 2023, pp. 62-63).

Ante esta labor investigativa, se presentan ciertos comentarios. Esta propuesta de análisis tiene la virtud de proponerse indagar acerca de la efectividad del modelo de catastro multipropósito. Son estos temas de relevancia para el Derecho y especialmente para el Derecho Administrativo y ameritan profundizar en ellos, como se propone en el presente trabajo de tesis. Ahora bien, a pesar de las virtudes advertidas en el trabajo de TIQUE HORTA (2023), también se aprecian algunas falencias metodológicas. De entrada, pueden quedar dudas acerca de la representatividad del caso de estudio para describir comportamientos o tendencias para la totalidad del territorio nacional, pues pareciera haberse escogido un caso atípico o fuera de lo normal. Sobre este particular, se debe traer a colación que el Municipio escogido está situado en la Región Andina, es vecino a la capital del país y cuenta con una población de más de un millón de

habitantes. Por otro lado, dicha investigación es el resultado de emplear una metodología cualitativa con la que se busca responder una cuestión socio-jurídica. No se puede pasar por alto que se busca determinar, a partir de un único caso de estudio, si la figura del catastro con enfoque multipropósito permitirá actualizar la información catastral en la totalidad del territorio nacional. En este sentido, genera confusión el afirmar que se aplica una metodología jurídica, pues el objeto de estudio del tesista consiste en los efectos de los cuerpos normativos que regulan el catastro multipropósito en la actualización de la información catastral. Por lo anterior, en dicho caso de estudio no se tiene por objeto de estudio “el conjunto de normas que regulan un momento histórico determinado” (Tique Horta, 2023, p. 62), no estando dadas las condiciones que alega el tesista mismo para emplear el método de investigación jurídica.

El tema de las estructuras administrativas para la prestación del catastro multipropósito podría ser analizado de forma más acertada partiendo de cuestionamientos como: ¿Qué dificultades han tenido las entidades responsables en el ejercicio de las competencias en materia de catastro multipropósito? ¿Acaso la implementación en la práctica administrativa de estas competencias ha estado exenta de dificultades? Una respuesta a estas cuestiones debe darse desde la metodología mixta que se fundamente en conocimientos y teorías propias del Derecho Administrativo. Considerando que la gestión catastral con la que se busca implementar el catastro con enfoque multipropósito en Colombia está legalmente calificada como “servicio público”, se debe empezar por comprender, desde el plano teórico-jurídico, el *servicio público*.

2.2. Marco Teórico. La teoría del *servicio público* y su noción vigente en Colombia.

El *servicio público* es quizá una de las teorías que más ha marcado la construcción teórica del Derecho Administrativo. En efecto, la formulación de la teoría del *servicio público* ha sido una de las más influyentes propuestas para considerar como ciencia autónoma al derecho administrativo (Copete Lizarralde, 1962, p. 119). Reconoce la doctrina que en el fallo *Blanco* de 1873 se empleó el concepto de *servicio público* para determinar escenarios concretos en los que la responsabilidad del Estado francés se regía por normas de derecho público (Vidal Perdomo, 2005, pp. 287-288). De esta forma, se puede observar que, en un principio, el empleo de la noción de *servicio público* se consolidó como una herramienta argumentativa para justificar la aplicación del régimen normativo propio del derecho público a determinadas actividades que ejecutara el Estado. A partir de allí, revistió una particular importancia el determinar cuáles actividades se podrían

catalogar de *servicio público*, pues de allí se podría determinar el régimen jurídico aplicable a ellas. Del fallo *Blanco*, MONTAÑA PLATA (2005) destaca que aporta “un criterio capaz de distinguir jurisdicción administrativa”, al asimilar potestades públicas (*puissance publique*) con *servicio público* (*service publique*) se definen y determinan los supuestos de hecho que dan lugar a la aplicación del régimen exorbitante del derecho administrativo (*droit administratif*) (p. 128). Así las cosas, resulta necesario estudiar el *servicio público* desde sus orígenes y evolución, para determinar posteriormente su contenido vigente en Colombia.

2.2.1. Origen y evolución de la teoría del servicio público

La primera elaboración doctrinaria de esta teoría se encuentra quizá en DUGUIT (2022), en la que se formula la noción de *servicio público* así:

“es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado más que por la intervención de la fuerza gobernante.

Si fuera necesario un criterio formal para reconocer las actividades que debe servir de soporte a la organización de un servicio público, diríamos que se encuentra en el desorden social producido por la suspensión, aunque sea durante muy corto tiempo, de esta actividad.” (p. 62).

La importancia de esta noción se deriva de que ella es consecuencia de aplicar la propuesta epistemológica del Derecho que Duguit propone. En palabras de SANTOFIMIO GAMBOA (2011), para Duguit, “el Derecho debía partir sustancialmente de un realismo objetivo, positivo y social que permitiera determinar los fenómenos e identidades reales que se encuentran en sus bases sustentadoras.” (p. 58). En este sentido, se parte de la negación de conceptos metafísicos que no pueden ser objeto de corroboración empírica, como, por ejemplo, los derechos subjetivos y la soberanía (Santofimio Gamboa, 2011, p. 59). En reemplazo de estos poco “científicos” conceptos, se propone fundar el conocimiento jurídico en realidades comprobables y verificables en hechos sociales (Santofimio Gamboa, 2011, p. 58). A partir de esta propuesta epistemológica, se argumenta que la justificación y causa del fenómeno del Estado no se encuentra en el concepto de *soberanía*, concepto de origen metafísico que correspondería a un presunto derecho subjetivo cuya titularidad recaería en la persona del soberano, tratése este del monarca o de la nación (Duguit,

2022, p. 39). Por el contrario, en la base del derecho público se sitúa la noción de *servicio público* como función social que implica un deber en cabeza de los gobernantes de organizar la prestación de servicios públicos (Duguit, 2022, p. 55).

En este sentido, la teoría de DUGUIT fundamenta la existencia del Estado con sus expresiones de poder, así como el derecho público que lo regula, en la noción de *servicio público*. De cierta manera, esta fórmula es una teoría de dogmática jurídica que da explicación al derecho público como una función social en la que los gobernantes justifican su posición de poder sobre los administrados en razón a los servicios públicos que prestan a favor del colectivo. Con esta fórmula se explica todo el actuar del Estado, como se ejemplifica en el abordaje dado al fenómeno de los reglamentos de las Cámaras legislativas y el régimen de sanciones que contempla. Para DUGUIT (2022):

“Puede que fuera más sencillo y más exacto ver en el órgano legislativo, no una corporación, sino un verdadero servicio público autónomo: el servicio legislativo. Los reglamentos de las Cámaras serían la ley de este servicio” (p. 103).

El trabajo de Duguit con sus virtudes o defectos no fueron estériles, pues ellos dieron lugar a un movimiento o escuela de pensamiento jurídico. Bajo el nombre de *escuela de Burdeos* (*école de Bourdeaux*) o escuela de los servicios públicos (*école du service publique*), un grupo de doctrinantes franceses de la Universidad de Burdeos estudiaron el fenómeno social del *servicio público* como fundamento y explicación del derecho administrativo, hallando en dicha noción un sustituto teórico de la potestad pública (*puissance publique*) (Montaña Plata, 2005, pp. 134-135). Es en la obra de GASTON JÈZE en la que se aplica esta teoría para el estudio del derecho administrativo, concibiéndolo “desde una perspectiva eminentemente jurídico-positiva que goza de autonomía e independencia con relación al derecho común, justamente a partir del reconocimiento de unas finalidades estatales traducidas en actividad de servicio público por parte de la Administración” (Montaña Plata, ib., p. 135).

De esta forma, para JÈZE el énfasis está en el procedimiento especial por el que se rige la prestación de servicios públicos (Garrido Falla, 1977, p. 342). La normativa del derecho administrativo para la prestación del *servicio público* contiene instrumentos de defensa de los particulares ante actividades que operan como manifestaciones de autoridad. En efecto, estas normas establecen pautas de comportamiento para el actuar del Estado que presta los servicios (Montaña Plata, ib., p. 145). En este sentido, se afirma que esta concepción del *servicio público*

hace o cumple el rol de piedra angular del Derecho Administrativo. Este rol central se puede evidenciar en varios factores que elabora esta teoría. En primer lugar, identifica por “agentes públicos” (o funcionarios) las personas empleadas en los servicios públicos (Montaña Plata, ib.). En segundo lugar, considera de dominio público “aquellos bienes involucrados en los servicios públicos” (Montaña Plata, ib., pp. 145). En tercer lugar, clasifica como “trabajo público” aquel ejecutado en prestación de un *servicio público* (Montaña Plata, ib.). Por último, fundamenta el criterio de competencia de la jurisdicción administrativa en el concepto de *servicio público*, siendo este el “único criterio de atribución” de competencia jurisdiccional (Montaña Plata, ib.).

Otro aspecto que aborda JÉZE, o que por lo menos le preocupa, es lo relacionado a la determinación de qué o cuáles actividades corresponden a servicio público. Con dicho fin, parte de ciertas características que debe presentar una actividad para que se pueda entender como *servicio público* y es por ello que trae a colación las leyes de servicios públicos que plantea ROLAND (*lois du service public* o *Lois de Roland*). Corresponden a estos “caracteres comunes a todos los servicios públicos”: la *continuidad* (su prestación no puede tolerar interrupciones), la *adaptabilidad* (la prestación del servicio público se debe ajustar a las necesidades del usuario-ciudadano) y la *igualdad* (equilibrio en el tratamiento de los usuarios de un mismo servicio público) (Montaña Plata, ib., p. 146; Vidal Perdomo, 2005, pp. 292-293). Posteriores aportes de la doctrina francesa vendrían a añadir otros criterios como: la *neutralidad* (DE LAUBADÉRE), la *adaptación y proporcionalidad de los medios a los fines* (LATOURNERIE), la *moralidad* o la *gratuidad* (HAIROU) (Montaña Plata, ib., p. 147).

Así las cosas, la teoría del *servicio público* se destaca por tres elementos importantes: (i) niega al estado como potestad pública (*puissance publique*), (ii) justifica las facultades o potestades del Estado a partir de la prestación que hace de servicios públicos y (iii) define al Estado como una organización encaminada a prestar servicios públicos a la población (Montaña Plata, ib., p. 142). Esta teoría concibe

“al administrador de lo público no como un agente de un poder abstracto y soberano o como un ejecutor de una normatividad de esta misma naturaleza, sino como realizador de un conjunto normativo que está dirigido a amplias finalidades sociales, de modo coherente con el sentir popular, que da lugar y también límite a toda actuación del Estado” (Montaña Plata, ib., p. 143).

En palabras de BARRETO MORENO (2017), bajo la lógica de la teoría del servicio público,

“el gobernante es el depositario de una función, cualificada como social, que no es otra distinta que gestionar, operar y administrar una serie de servicios públicos que pretenden garantizar el bienestar para los gobernados. Entonces, la relación ya no pasa por mandato-obedecimiento; ahora se da en términos de función-beneficio; lo que el gobernante tiene son obligaciones, producto del cumplimiento de su función dentro de la sociedad.” (Barreto Moreno, 2011, pp. 70-71).

Los postulados de la teoría del *servicio público* no fueron unánimemente recibidos, ya en la obra de MAURICE HAIROU se encuentra una clara reacción que reivindica el concepto de potestad pública (*puissance publique*) ante la teoría del *servicio público*. A juicio de HAIROU, el criterio que determina o justifica la necesidad de un régimen jurídico exorbitante (aquel del derecho administrativo) sigue siendo la potestad pública, a pesar de que el criterio de *servicio público* enmarca las finalidades que debe seguir el Estado (Montaña Plata, op. cit., p. 136). Así las cosas, “el servicio público se convierte en la “autolimitación objetiva” de la *puissance publique*; la progresiva penetración de aquel en la organización administrativa” (ib., p. 136). De esta suerte, se puede afirmar que, para HAIROU, el *servicio público* es el fin al que sirve como medio la potestad pública y es este ejercicio de facultades exorbitantes por parte de la administración el que justifica la existencia y aplicación del derecho administrativo. Es en este sentido, afirma GARRIDO FALLA (1977), que HAIROU acepta una noción amplia de *servicio público* en la que “éste es la obra a realizar por la Administración, si bien el poder es el medio de realización” (pp. 342-343). De esta forma, el servicio público define los límites de las potestades públicas y, a su vez, las justifica al aportarles un fin legítimo y socialmente aceptado al cual servir.

La teoría del *servicio público* elaborada por la escuela de Burdeos tuvo una considerable extensión y divulgación entre los doctrinantes debido a que ella logró describir de forma acertada el fenómeno de las relaciones jurídicas entre administración pública y sociedad que se presentó a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX. No obstante, las abrumadoras transformaciones sociales, económicas y políticas que se consolidaron a partir del segundo cuarto del siglo XX sirvieron de crisol que llevaron a volver a forjar la noción de *servicio público*. Entre los fenómenos sociales o económicos que caracterizan este período y que fuerzan a replantear el alcance del *servicio público*, MONTAÑA PLATA (op. cit, p. 152) destaca:

- El surgimiento de una especie de servicios públicos que responde a estrictos presupuestos económicos y en los que la administración ejerce una actividad asimilable a aquellas de los particulares.
- La inserción de normas del derecho común para regular esta nueva especie de servicios públicos.
- La aparición de particulares como prestadores de servicios públicos.
- La revalorización de medios de gestión de los servicios públicos distintas a la prestación directa y a la concesión.

En este contexto, nace “una nueva categoría de servicios públicos: la de los servicios industriales y comerciales, que retrata la forma más moderna del intervencionismo económico del Estado, en el que éste asume la condición de empresario, para suplir los beneficios del capital privado o para desarrollar sectores que el Estado quiere con exclusividad.” (Vidal Perdomo, 2005, p. 291). De esta forma, empieza a desdibujarse la relación, planteada por la escuela de Burdeos, de identidad entre interés general y *servicio público*. Se “entendía por servicio público una actividad destinada a satisfacer una necesidad de interés general, bajo la autoridad de la administración, y que implica la sujeción a un régimen de derecho público.” (Vidal Perdomo, 2005, p. 289). No obstante, en este escenario tal identidad se desdibuja con la diferenciación entre servicios públicos administrativos y servicios públicos industriales y comerciales, pues dicha identidad se podría predicar únicamente de los primeros (Montaña Plata, ib., p. 138). La especie del servicio público industrial y comercial supera el concepto del *servicio público* de la escuela de Burdeos. Esto dio lugar a “la crisis del servicio público” en la que se dan cambios sustanciales en la dogmática del derecho administrativo y en la noción de *servicio público*.

Tras la “crisis del servicio público”, opera un cambio sustancial en el derecho administrativo caracterizado en que el interés general asume relevancia como “determinador y límite de la acción administrativa” (Montaña Plata, ib., p. 139). De esta forma, el interés general se perfila como “un elemento buscado en gran parte de las actividades que desarrolla” la administración pública, pues les da a ellas “una orientación determinante” en cuanto a su razón finalista o teleológica (Montaña Plata, ib., pp. 156-157, 160). Es entonces que la fundamentación dogmática del derecho administrativo como objeto de estudio pasa a basarse en el concepto de interés general, sufriendo la noción de *servicio público* una mutación en su alcance.

En razón a la “crisis del servicio” florece en la doctrina de derecho administrativo una nueva noción del *servicio público*. Como se ha expuesto en líneas anteriores, los servicios públicos industriales y comerciales del Estado dieron lugar a que se desdibujara la identidad entre el servicio público y el interés general. Ello llevó a que la noción de *servicio público* formulada por los doctrinantes de la escuela de Burdeos (también denominada “amplía”, “subjetiva” u “orgánica”) del servicio público perdiera la precisión explicativa que había dado lugar a su popularidad. Esta noción deja de corresponderse con las nuevas realidades del derecho administrativo en tanto que: (i) establece que son servicios públicos aquellos prestados directamente por la administración pública y, por eso mismo, (ii) excluye de esta categoría a los servicios prestados por los particulares y a las actividades lucrativas de la administración pública (Montaña Plata, op. cit., p. 164). Retomando las palabras de VIDAL PERDOMO (2005): “En la crisis, si pierde nitidez el elemento material del interés general, va a ocasionar otro tanto en relación con el orgánico. (...). Ya no se toma en cuenta el órgano que presta el servicio, sino la prestación misma.” (p. 290).

Dado que deja de ser cierto que toda actividad administrativa sirva al interés general mediante la prestación de un *servicio público* y que toda prestación de *servicio público* sirve a un interés general, cobra fuerza la noción “estricta”, “objetiva” o “material” del *servicio público*. Dicha noción entiende al *servicio público* como una de las posibles manifestaciones, sin ser ella la única, del actuar de la administración (el actuar “prestacional”, que es distinto al actual “coactivo”) (Montaña Plata, ib. p. 153). Entre las particularidades que caracteriza esta noción del servicio público, señala GARRIDO FALLA (1977) las siguientes:

- “Sistematiza aquella parte de la actuación administrativa que se concreta en las prestaciones ofrecidas al público por la Administración a través de una organización montada por razones de interés público” (p. 347).
- “No comprende las explotaciones que conserva el Estado en sus manos única y exclusivamente por motivos fiscales.” (ib.).
- “No prejuzga el carácter público y privado del régimen jurídico al que está sometida esta actuación administrativa” (ib.).

Al dejar de ser el servicio público el centro y el elemento que define la actividad de la administración, resulta teóricamente posible formular el concepto de *gestión económica* de la administración con la que se proveen de bienes y servicios al mercado, siendo prestados en

conurrencia con las actividades de los particulares, sin plantearla ni restringirla, y que se suma a las clásicas actividades de policía, fomento y *servicio público*.

Fruto de esta descrita evolución, la noción “estricta”, “objetiva” o “material” haría del *servicio público* una de las herramientas o posibilidades de actividad administrativa que acompañaría el quehacer estatal durante el surgimiento del Estado intervencionista con posterioridad a la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Este modelo de Estado intervencionista se “fundamentaba en un aparato burocrático rígido, a través de un gobierno centralizado por sectores, con el control ejecutivo en manos de un ministro situado en el pináculo de cada jerarquía sectorial” (Restrepo Medina & López Cárdenas, 2016, p. 5). No obstante, dicha estructura empezó a mutar a partir de las décadas de 1970 y 1980 con fenómenos como la privatización de sectores clave de la economía y la liberalización de mercados que permitió la entrada de actores económicos internacionales a mercados internos (Restrepo Medina & López Cárdenas, *ib.*, p. 6). A partir de dichos fenómenos, el Estado deja de prestar directamente servicios públicos que antes se consideraban clave y, por ello mismo, se justificaba su intervención. Toda vez que estos sectores representaban monopolios naturales, la labor de los Estados empezó a centrarse en labores de intervención del mercado para permitir la preservar la competencia en cada sector, con miras a mantener condiciones de libre mercado y competencia en la prestación de los servicios (Restrepo Medina & López Cárdenas, *ib.*, pp. 6-9).

Sobre este particular, resulta pertinente retomar las palabras de RESTREPO MEDINA & LÓPEZ CÁRDENAS (*ib.*):

“En tal sentido, el énfasis que se pone en el papel del Estado como regulador y controlador, y no como prestador, refleja un proceso progresivo de desestatización de funciones a favor del mercado, al igual que un repliegue de la actividad estatal, tanto empresarial como prestacional, que lleva a la reducción del tamaño del Estado y del gasto público, mediante procesos concurrentes de tercerización, liberalización, privatización y fomento” (p. 23).

Con estas palabras se describe de forma precisa la tendencia contemporánea del *servicio público*. En ella, el Estado cede ante el mercado su rol como prestador directo de los servicios públicos y se convierte en autoridad que supervisa y regula la prestación de dichos servicios. Dicha tendencia predomina en la noción vigente en Colombia de *servicio público*, como se expone en los siguientes párrafos.

2.2.2. *La teoría vigente del servicio público en Colombia*

A pesar de que ha perdido relevancia como teoría dogmática que engloba y explica la totalidad del fenómeno del Derecho Administrativo, no se puede pasar por alto la importancia que sigue teniendo la teoría del *servicio público* en Colombia.

“Esta concepción es la que dio sustento al derecho administrativo en Colombia como corriente autónoma de enseñanza y ejercicio. Precisamente, la naciente doctrina nacional centra su discurso autónomo y de independencia en el concepto de “servicio público” y en la relación Estado-ciudadano definida por Duguit” (Barreto Moreno, 2011, p. 71).

Los efectos de esta teoría aún se perciben en el ordenamiento jurídico colombiano. En la Constitución de 1991, el concepto de *servicio público* se ha estrechado al de interés general, pues con la prestación del *servicio público* se satisface el *interés general* y, con ello, se cumplen los fines del Estado colombiano (Montaña Plata, op. cit., p. 140).

Aunado a lo anterior, el *servicio público* tiene implicaciones en la responsabilidad extracontractual del Estado. En la doctrina colombiana, se afirma que la responsabilidad extracontractual del Estado puede originarse “por daños causados a terceros siempre que resulten del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, bien sean ejecutados por ella misma o por contratistas.” (Arenas Mendoza, 2018, p. 204). Como lo expone ARENAS MENDOZA (2018):

“Por servicio público en sentido amplio se entiende toda acción o falta de ésta por parte de la Administración. Abarca las acciones ejecutivas, legislativas, policivas, sancionadores. Judiciales, sanitarias y de cuerpos de seguridad, entre otros. La responsabilidad se deriva de la acción Estatal material o de derecho y, en ocasiones, de la inactividad u omisión.

En esta noción amplia están incluidas las actividades de la Administración sometidas al régimen de Derecho Privado o en las que el servicio es prestado por particulares y solo es justo si se responde por todos estos daños.” (pp. 200-201).

Los anteriores ejemplos del ordenamiento jurídico colombiano revelan la vigencia del *servicio público*. En Colombia, se ha buscado que “la noción de *servicio público* esté rodeada de importancia como categoría jurídica, es decir, como fuente de precisas consecuencias jurídicas, particularmente en lo que ella trae de subordinación al régimen de derecho público” (Vidal Perdomo, 2005, p. 293). En concordancia con lo anterior, el servicio público no constituye un criterio de distribución de competencia jurisdiccional ni define si un litigio será dirimido por la

jurisdicción ordinaria o por la contencioso-administrativa. Empero, el *servicio público* es una institución o concepto jurídico que se caracteriza por sus propias notas distintivas en el trasegar del Estado colombiano. Entrando en esta materia, MONTAÑA PLATA (2005) considera la

“noción de servicio público como un conjunto de actividades con carácter no autoritativo y de interés general prestadas por la Administración Pública o los particulares, cuyo desarrollo es responsabilidad de la Administración Pública y por consiguiente sujetos a un régimen jurídico especial.” (p. 177).

En concordancia con lo anterior, la importancia de la noción de servicio público corresponde a que de dicha delimitación conceptual se identifica “un sector que amerita, si bien, no siempre un tratamiento jurídico exorbitante (en consideración al derecho común), sí distintivo de aquel que regula la iniciativa privada” (Montaña Plata, *ib.*).

Para CASSAGNE (2009), “todo servicio público- ya sea propio o impropio- consiste en una prestación obligatoria y concreta de naturaleza económico-social, que satisface una necesidad básica y directa del habitante” (pp. 411-412). De esta forma, el servicio público propio se configura con la presencia de dos aspectos complementarios. El primero de ellos consiste en la “declaración legislativa de que una actividad de prestación configura un servicio público (*publicatio*)”. (Cassagne, *ib.*, p. 411). Lo anterior implica que se debe entender por *servicio público* únicamente aquella actividad que haya sido declarada como tal por una norma con fuerza de Ley, ello sin perjuicio de las facultades reglamentarias asignadas constitucionalmente al poder ejecutivo (Cassagne, *ib.*, p. 417). El segundo de los elementos constitutivos del servicio público estaría determinado en “las notas que perfilan los caracteres de su régimen jurídico: regularidad²⁶, continuidad²⁷, igualdad²⁸, obligatoriedad²⁹ y prerrogativas de poder público” (Cassagne, *ib.*, p. 411).

²⁶ Se “refiere a la prestación del servicio de acuerdo con las reglas que surgen del reglamento o del contrato de concesión”. (Cassagne, *ib.*, p. 424).

²⁷ “El servicio ha de prestarse sin interrupciones” (p. 420).

²⁸ Característica que consiste en la “garantía para los usuarios del servicio en el contenido del derecho que poseen a que se les dispense igual tratamiento jurídico y económico, sin efectuar discriminaciones a menos que estas se funden en la desigualdad situación o condición en que objetivamente se encuentra cada usuario” (Cassagne, *ib.*, p. 425).

²⁹ En virtud de este aspecto, “*predica* no sólo una vinculación entre el Estado y el prestatario (en los sujetos de los servicios públicos impropios) sino el derecho de los usuarios que utilizan el servicio para reclamar ante quienes lo prestan (ya sea el Estado o los particulares) su realización efectiva.” (Cassagne, *ib.*, p. 426).

La consagración normativa en el texto constitucional del término *servicio público* se encuentra en los artículos 365³⁰ y 150, numeral 23³¹, de la Constitución Política de 1991. A pesar de que en dichas normas no se ofrece una definición de *servicio público*, de su lectura se pueden advertir varias características de la noción de *servicio público* vigente en Colombia. Se debe empezar por destacar que la creación y determinación del régimen jurídico aplicable a los servicios públicos en Colombia debe hacerse mediante declaratoria legal. Esta necesidad de una ley previa que declare *servicio público* una determinada actividad económica reviste mayor relevancia si se determina reservar para el Estado su prestación exclusiva. Lo anterior, toda vez que en esta ley expedida se deben establecer indemnizaciones previas y plenas para los particulares que ejercían la actividad ahora reservada para el Estado. Por otro lado, el texto constitucional destaca que la prestación de servicios públicos corresponde a la finalidad social del Estado, de lo que se desprende el deber estatal de “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” (Constitución Política, 1991, art. 365). En este sentido, si bien la prestación directa de los servicios podrá realizarse directa o indirectamente por el Estado, por particulares o por comunidades organizadas, el Estado siempre deberá ejercer directamente las actividades de regulación, control y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.

Ahora bien, definiciones del concepto de servicio público se encuentran elaboradas en normas de carácter legal. Sobre este particular, se trae a colación el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo y el artículo 2º, numeral 3, de la Ley 80 de 1993. El primero de estos artículos fue sustituido en virtud del Decreto No. 753 del 5 de abril de 1956 y señala sobre el particular:

“se considera como servicio público, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen

³⁰ “**ARTICULO 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.” (Constitución Política, 1991, art. 365).

³¹ “**ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.” (Constitución Política, 1991, art. 150).

jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas.

Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades:

- a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;
- b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;
- d) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;
- f) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;
- h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno” (Código Sustantivo del Trabajo, art. 430).

El segundo de los artículos mencionados ofrece la siguiente definición de servicio público:

“3o. Se denominan servicios públicos:

Los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines” (Ley 80 de 1993, art. 2°).

Como consecuencia de estas definiciones y de las nociones constitucionales establecidas para los servicios públicos, se pueden derivar, siguiendo a MORENO CASTILLO (2018), las siguientes características del *servicio público* en Colombia: (i) son actividades declaradas como tal por la ley, (ii) destinadas a satisfacer necesidades colectivas o de interés general que así advierta y declare el Congreso de la República y (iii) deben prestarse de forma permanente, regular, continua y eficiente (pp. 255-257). Esta última característica amerita un mayor detenimiento. Los servicios públicos deben “prestarse en forma ininterrumpida y continua, esto es, sin interrupción, diferentes a las motivadas por razones técnicas o de fuerza mayor”, lo que excluye la posibilidad de que cualquier “decisión del Estado o de los particulares puede afectar la regularidad y continuidad del servicio” (Moreno Castillo, *ib.*, p. 257). En cuanto a la eficiencia, señala MORENO CASTILLO (2018) que la jurisprudencia la ha definido como “la capacidad para mejorar la relación costo-beneficio entre una buena prestación de los servicios públicos por parte del Estado y el gasto requerido para lograrlo” (p. 258). A pesar de ser estas características comunes a todo servicio

público, el acto jurídico de creación del servicio público también puede establecer características o pautas propias de la prestación de la actividad en particular.

Esclarecido el concepto vigente de servicio público en Colombia, restaría esbozar qué implicaciones jurídicas tiene en la práctica que una actividad sea declarada como servicio público. Y es que más allá de que esa actividad deba ejecutarse conforme las características ya descritas del *servicio público*, en ella empieza a operar un régimen jurídico especial aplicable a dicha actividad. De esta forma, es pertinente estudiar qué formas o particularidades pueden marcar cada régimen de servicios públicos. De entrada, se debe anotar que, pese a que cada régimen de *servicio público* es único y especial para la actividad que regula, la nota común que se presenta en todos ellos es la regulación control y vigilancia del Estado (Moreno Castillo, *ib.*, pp. 269-270). Así las cosas, las diferencias entre los regímenes de servicio público se pueden agrupar en tres ecuaciones:

“Primera ecuación: declaratoria de servicio público con la manifestación de titularidad pública, gestión estatal y régimen jurídico de Derecho público. Segunda ecuación: declaratoria de servicio público con la manifestación de titularidad pública, gestión mixta, pública o privada mediante títulos habilitantes y régimen jurídico mixto (Derecho Público y Derecho Privado). Tercera ecuación: declaratoria de servicio público sin la manifestación expresa de la titularidad pública, gestión mixta: pública o privada, sin existencia de los títulos habilitantes y régimen jurídico mixto (Derecho Público y Derecho Privado)” (Moreno Castillo, *ib.*, p. 270-271).

Sobre los prestadores, la Constitución Política de 1991 se ajusta al modelo de libre competencia en la prestación de servicios públicos, que aboga por la protección de la libre iniciativa privada y la libertad de entrada y salida del mercado (Hernández Vidal, 2016, p. 332). Ello implica la abolición de todo monopolio estatal en la prestación de las actividades declaradas como *servicio público* y conlleva la necesaria participación de particulares, exista o no participación en el mercado por parte del Estado (Hernández Vidal, *ib.*, pp. 332-333). Esta libertad de acceso implica una libertad de los particulares para determinar la organización de su actividad económica para la prestación del *servicio público* limitada únicamente en la ley que regule el régimen de prestación (Moreno Castillo, *op. cit.*, p. 271-272). Aunado a lo anterior, se tiene que otros de los temas cuya regulación caracteriza los regímenes de *servicio público* son: el régimen de contratación aplicable (sea público o privado), la protección de los usuarios (en cuyo subsidio

se aplicará el Estatuto del Consumidor) y la determinación de los precios (cuando el régimen se aparte del principio de gratuidad) (Moreno Castillo, *ib.*, pp. 272-278).

Entre los aspectos que hacen que la noción vigente de *servicio público* en Colombia se enmarque en la tendencia de Estado regulador descrita en RESTREPO MEDINA & LÓPEZ CÁRDENAS (*op. cit.*) se destacan: la regulación y la vigilancia y control. La regulación y la vigilancia y control son notas características del *servicio público* en Colombia, que se ejercitan como medios constitucionalmente legítimos con los que el Estado puede intervenir en el mercado “con el fin primario de garantizar la competencia y remediar las fallas del mercado” (Hernández Vidal, *op. cit.*, p. 336). Como lo expone HERNÁNDEZ VIDAL (2016):

“Cuando el Estado se desprende de su rol prestador de servicios públicos en el modelo de libre competencia, surge la diferenciación entre quienes prestan los servicios públicos y las normas que rigen la prestación de esta actividad. En este marco, en el que los particulares pueden prestar los servicios públicos directamente, el Estado mantiene la función de regulación de los servicios para asegurar una prestación adecuada en términos de calidad, oportunidad y costo del servicio” (p. 345).

En este sentido, la regulación se torna un elemento distintivo del *servicio público*. Se podrá afirmar que se una actividad o sector económico se consideran *servicio público* siempre que haya una autoridad administrativa o una comisión independiente que adopte normas o regulaciones que guíen los términos y condiciones de la prestación. El control y vigilancia del servicio público también se pueden considerar como un aspecto definitorio o determinante de la noción vigente del *servicio público* en Colombia. A pesar de que esta función pueda llegar a ser asumida por las mismas entidades responsables de la reglamentación (Moreno Castillo, *op. cit.*, pp. 279-280), lo cierto es que ellas son una manifestación de la dirección estatal de la economía (Hernández Vidal, *op. cit.*, p. 342) que caracteriza al Estado regulador en Colombia.

Esclarecidos los orígenes y evolución de la teoría del *servicio público* y determinada su noción vigente en Colombia, se estima que se cuenta con los insumos teóricos necesarios para analizar el marco normativo que da origen y regula la prestación del servicio público de gestión catastral, identificando en este esquema las características propias del *servicio público*. Previo a ello, resulta necesario dar claridad de los términos o conceptos aplicados en estas labores.

2.3. Marco Conceptual

En el presente trabajo se hace constante referencia a términos como *catastro multipropósito*, *esquema de competencias* y *descentralización administrativa*, toda vez que ellos resultan estrechamente vinculados con el objeto de estudio. En este orden de ideas, en el siguiente apartado se conceptualizan dichos términos.

2.3.1. Catastro multipropósito

Para determinar el concepto de *catastro multipropósito*, resulta conveniente empezar por dotar de contenido al término *catastro*. En cuanto al origen etimológico del vocablo, BENÍTEZ ACEVEDO (2016) afirma que *catastro* se deriva de la locución italiana *catasto*, que significa “el libro”; que a su vez proviene del latín medieval *capita*, *capitastra* (que significan cabida) y *capitastrum* (impuesto por cabeza) (p. 85). Por su parte, la RAE (2017) define *catastro* de la siguiente forma para el contexto específico el Reino de España:

“registro administrativo a cargo del centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria en el que se describen y valoran los bienes rústicos, urbanos y de características especiales tal y como se clasifican en la ley, comprendiendo tanto el suelo como las construcciones”.

Otra forma de abordar la labor de definir el *catastro* con mayor claridad consiste en indagar acerca los elementos que lo conforman y los fines o propósitos a los que puede servir. Al estudiar los componentes o elementos que tradicionalmente caracterizan el catastro en América Latina, ÁGUILA & ERBA (2007) identifican tres principales: *económico* (o fiscal, determinación del valor del inmueble como base gravable de impuestos sobre la propiedad), *geométrico* (o físico, identificación de la ubicación y cabida del inmueble) y *jurídico* (complemento al registro de inmuebles) (pp. 13-14). Con estos tres elementos, se perfila el *catastro* como la herramienta con la que disponen los países latinoamericanos para ejercer el poder de policía para mantener el orden público velando por que el derecho de propiedad cumpla con su función social, en sentido positivo (protección del derecho de propiedad) o negativo (limita los alcances de este derecho al interés público) (Águila & Erba, ib., p. 14). Surge así la noción de *catastro fiscal*, cuyo principal objetivo consiste en fiscalizar:

“que los documentos que definen objetos de derecho cumplan las normas que tutelan la función social de la propiedad o que los documentos catastrales no coliden con lo que las normas urbanísticas y ambientales fijan para el territorio de su jurisdicción” (Águila, ib.).

Para SEGURA I MAS (1988, citado en Benítez Acevedo, 2016), el catastro puede cumplir con dos fines: fiscal o administrativo (p. 85). A partir del grado de preponderancia que se le dé a una u otra finalidad, se puede afirmar que un determinado *catastro* corresponde al modelo latino o al modelo germánico (Benítez Acevedo, ib., p. 86). El modelo latino, se enfoca en la finalidad fiscal que considera el valor del inmueble para gravarlo, siendo secundarias en este modelo: la titularidad de la propiedad, su interrelación con el registro de propiedad y la correspondencia jurídica con la titularidad de la propiedad (Benítez Acevedo, ib.). Por otro lado, el modelo germánico se caracteriza por su interrelación con el registro de propiedad e implica una correspondencia jurídica con la titularidad de la propiedad (Benítez Acevedo, ib.).

Con lo anteriormente expuesto, se destaca que el concepto fiscal de *catastro* implica para la administración responsable de su generación, custodia y mantenimiento el ejercicio, en cierto grado, de función pública o de labores de policía. Enmarcada en esta finalidad fiscal muy cercana al modelo latino de *catastro*, de forma reglamentaria se han descrito los elementos del *catastro* en Colombia en los siguientes términos:

“El catastro estará constituido por un conjunto de documentos de los cuales se obtenga una relación, más o menos sumaria, de los tres elementos de la propiedad inmueble del país; su descripción física, su valor económico y su situación jurídica.” (Decreto 1301 de 1940, art. 1°).

Así mismo, también se ha elaborado las siguientes definiciones reglamentarias de la concepción fiscal que hasta hace no mucho caracterizaba al *catastro* en Colombia:

“El catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.” (Decreto 3496 de 1983, art. 2°).

Una definición similar de *catastro* en Colombia es plasmada en el Decreto 148 de 2020, a saber:

“Es el 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 física, jurídica y económica con base en criterios técnicos y objetivos.” (Decreto 148 de 2020, art 1°).

Atendiendo la concepción tradicional del *catastro* fiscal en Colombia, BENÍTEZ ACEVEDO (op. cit.) define *catastro* como:

“la institución oficial encargada de elaborar y mantener el inventario o censo de los inmuebles estatales y de los particulares con el fin de obtener su correcta identificación física, jurídica, económica y fiscal, que permita su utilidad en los planes y programas gubernamentales; proveedora además de información estratégica para el diseño y ejecución de las políticas públicas en beneficio de la comunidad y del Estado” (p. 88).

Como se observa, esta definición se centra en la institución o en el agente que desarrolla el fenómeno a definir y no en las actividades u objetos que dan sustancia al fenómeno, lo que genera imprecisiones y confusiones que ameritan ser aclaradas. En efecto, esta definición pareciera confundir al sujeto responsable con el objeto o resultado de sus labores; de forma metafórica, este error se puede sintetizar en igualar al escultor con su obra. Cuando se indaga por el concepto de Medicina, los esfuerzos intelectuales no se limitan a describir al profesional que la ejerce; así mismo, la Música no es aquella persona que la compone, interpreta o escucha, por más que sean necesarios para su existencia. En este mismo sentido, no se puede considerar acertado definir *catastro* como la entidad o persona jurídica responsable de realizarlo. Suprimiendo la frase “la institución oficial encargada de elaborar y mantener”, resulta precisa y, por lo tanto, se acoge la definición de BENÍTEZ ACEVEDO (ib.) para el concepto tradicional o fiscal de *catastro* en Colombia.

Con lo anterior aclarado, se pasa a determinar el componente *multipropósito* del *catastro multipropósito*. También conocido como *multifinalitario*, ÁGUILA & ERBA (op. cit.) afirman que aquella clase de “registro pasa a contemplar, además de los aspectos económicos, físicos y jurídicos tradicionales, los datos ambientales y sociales del inmueble y de las personas que en él habitan.” (p. 14). Con este tipo de información, se tiende a la consecución de información territorial confiable que sirva de apoyo a las decisiones estatales sobre la conservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible (Águila & Erba, ib., p. 15) En este sentido, se destaca que la obtención de esta multifinalidad requiere la coordinación entre entidades.

“La implementación de un catastro multifuncional implica un cambio de paradigma para su administración y exige nuevas relaciones entre los sectores público y privado. Para que un catastro sea realmente multifinalitario es necesario integrar todas las instituciones que trabajan al nivel de parcela. No es la institución catastral quien debe disponer de la totalidad de los datos en su sistema, sino que su base parcelaria debe ser tomada como referencia para relacionar todos los datos administrados por las instituciones que generan y requieren información territorial, interconectando todas ellas a través de la base cartográfica

parcelaria única oficial del Catastro y de la nomenclatura catastral de cada parcela.” (Águila & Erba, ib., p. 16).

Descendiendo al caso colombiano, en el artículo 2.2.2.1.1 del Decreto 1170 de 2015 se caracteriza al catastro con enfoque multipropósito como aquel cuya información

“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.” (Decreto 148 de 2020, art. 1º).

Con fundamento en lo anterior, se evidencia que el componente *multipropósito* del *catastro* hace referencia a las finalidades que cumple, lo que implica una nueva forma de pensar la prestación del catastro desde el trabajo armónico entre las distintas entidades que alimentan o usan su información. De esta forma, se propone una definición del *catastro multipropósito* para efectos de este trabajo, inspirada en la labor de BENÍTEZ ACEVEDO (op. cit.). En Colombia, el *catastro multipropósito* es el inventario o censo de los inmuebles estatales y de los particulares, integrado con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, que tiene por objeto la correcta identificación física, jurídica, económica y fiscal de los inmuebles y que cumple funciones de: servir como insumo para la adopción de políticas públicas; contribuir a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial; provisión de instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios.

2.3.2. Esquema de competencias

El término *esquema de competencias* se emplea en múltiples ocasiones a lo largo del presente escrito al encontrarse dicho termino vinculado en el problema investigativo, por lo que amerita claridad conceptual. Siendo el término *esquema de competencias* uno compuesto, se debe empezar por entender las palabras que lo conforman. Empezando con la palabra *esquema*, ella no representa mayor dificultad; con ella se hace referencia a una estructura organizada para cumplir un fin. Para el caso específico de este trabajo, *esquema* corresponde a una estructura administrativa

normativa y orgánica. De esta suerte, resta esclarecer el concepto de *competencia* o *competencias* para terminar de dotar de sentido el concepto compuesto.

Yendo más allá de sus sentidos gramaticales³², resulta pertinente enfocarse en el sentido jurídico de la palabra. En el campo de la administración pública colombiana, los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes, así como “por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones” (Constitución Política, 1991, art. 6º). En consecuencia, las autoridades administrativas están llamadas a “ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo” (Ley 486 de 1998, art. 5º). En este sentido, la competencia corresponde a “la materialización misma de la legalidad, pues determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada constituyendo, así mismo, el sendero o cauce preciso y claro del actuar administrativo” (Santofimio Gamboa, 2023, p. 694). Este fenómeno se estudia entre los elementos constitutivos del acto administrativo, como uno de los requisitos necesarios para que cobre validez y se identifica específicamente como el elemento subjetivo del acto administrativo. Como afirma VIDAL PERDOMO (2005), “la cuestión del examen del elemento subjetivo se liga a la capacidad del ente y de las personas que como funcionarios la representan para obrar, noción utilizada bajo el nombre de ‘competencia’” (p. 240).

A pesar de ser un requisito necesario para la existencia del acto administrativo, la *competencia* no se limita exclusivamente a la teoría del acto administrativo, es un fenómeno que podemos considerar transversal al derecho administrativo, pues influye en otras de sus áreas de estudio. Así las cosas, se debe destacar que la *competencia* también produce efectos y por ello mismo es estudiada en la responsabilidad extracontractual del Estado. En efecto, “insertar a la persona jurídica dentro del poder público permite determinar al responsable de la acción y es, en principio, a quien se le haya otorgado la competencia, según lo establezca el ordenamiento jurídico” (Arenas Mendoza, 2018, p. 191). Desde luego, la competencia también tiene efectos en el campo de los servicios públicos, pues ellos “estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley” y “podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas

³² Entre ellos, se destacan: “Disputa o contienda entre dos o más personas sobre algo”; “Situación de empresas que rivalizan en un mercado ofreciendo o demandando un mismo producto o servicio” y “Pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado” (RAE, 2014). De forma llamativa, esta última acepción se acerca al significado jurídico del concepto.

o por particulares” (Constitución Política, 1991, art. 365). Bajo el anterior entendido, se deduce que cualquier persona jurídica debe estar autorizada por un acto jurídico previo para prestar un *servicio público*.

Estando establecido que la *competencia* es un fenómeno transversal de la administración pública con el que se encausa el actuar de los poderes públicos, quedaría pendiente determinar en qué consiste la *competencia*. Para SANTOFIMIO GAMBOA (2023), la *competencia*

“constituye un importante sinónimo del concepto jurídico de capacidad, en cuanto a la aptitud atribuida por la constitución, la ley o el reglamento a entes públicos o a los particulares para que manifiesten válidamente la voluntad estatal por vía administrativa.

(...). Por lo tanto, es capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente para la elaboración de una decisión administrativa o el ejercicio de una función.

La competencia administrativa se mide por la cantidad de poder o funciones depositados en un órgano o en un particular” (p. 692).

En sintonía con esta caracterización, CASSAGNE (2009) define *competencia* como “la aptitud legal que surge del conjunto de facultades y atribuciones que corresponden a los órganos y sujetos estatales” (p. 185). Se estima que esta definición es precisa y acertada, dejando la salvedad de que los particulares también pueden ejercer facultades y atribuciones públicas y manifestar la voluntad estatal, como bien lo anota SANTOFIMIO GAMBOA (ib.).

Conforme a lo expuesto en párrafos anteriores, para efectos de esta tesis se debe entender por *esquema de competencias* aquella estructura administrativa, normativa y orgánica, organizada y encaminada al ejercicio de actividades administrativas constitucional, legal o reglamentariamente establecidas de cualquier índole.

2.3.3. Descentralización administrativa

La *descentralización administrativa* corresponde a uno de los mecanismos constitucionalmente establecidos para desarrollar o ejercer la función administrativa (Constitución Política, 1991, art. 209). El alcance de este mecanismo y su ejercicio se encuentran precisados en la Ley 489 de 1996, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 7o. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA. En el ejercicio de las facultades que se le otorgan por medio de esta ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función.” (art. 7^{o33}).

Si bien el artículo 209 Constitucional estipula que se podrá hacer uso de la *descentralización* para el ejercicio de la “función administrativa”, la lectura del transcrito artículo 7° de la Ley 489 de 1996 da a entender que se puede usar dicho mecanismo también para la prestación de servicios públicos. Por lo anterior, se puede entender que la *descentralización administrativa* corresponde a uno de los mecanismos para adelantar las actividades administrativas asignadas a la administración pública colombiana en todos sus niveles. Sobre este particular, se debe entender el concepto de actividades administrativas de forma amplia; para estos efectos, actividad administrativa abarca tanto las funciones de policía, las actividades de fomento, así como la prestación de servicios públicos (Vidal Perdomo, 2005, pp. 227-228, 101-104). En este orden de ideas, la *descentralización administrativa* es aplicable a todas las actividades administrativas ya descritas.

³³ Este artículo fue objeto de demanda ciudadana de acción pública de constitucionalidad que fue resuelta por la Corte Constitucional en sentencia C-702-99 del 20 de septiembre de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz. En dicha providencia se declaró la exequibilidad condicionada del apartado subrayado y la inexequibilidad de la frase tachada.

Otro aspecto para tener en cuenta es la forma en la que opera el mecanismo de *descentralización administrativa*. De la lectura de las normas transcritas se puede concluir que dicho mecanismo consiste en el gradual traslado de funciones entre autoridades administrativas de distintos niveles o sectores. Al hacer referencia a los niveles de la administración, se trata el tema de su especialidad geográfica, por lo que puede ser nacional, departamental o municipal. Por otro lado, dentro de un mismo nivel de la administración se pueden presentar sectores de la administración: sea central o descentralizado. En virtud de lo expuesto, se tiene que la *descentralización administrativa* puede operar de tres (3) formas. Cuando se trasladan competencias de una autoridad nacional a una territorial (departamental o municipal), se habla de *descentralización territorial*; si este traslado ocurre del sector centralizado (de cualquier nivel) al descentralizado, se estará ante una *descentralización por servicios*; por último, habrá *descentralización por colaboración* cuando el traslado se presenta hacia un particular (Arenas Mendoza, 2018, pp. 192-198).

En conclusión, para efectos de este trabajo se entenderá *descentralización administrativa* como uno de los mecanismos constitucionalmente establecidos para el desarrollo de la actividad administrativa que tiene por objeto que las actividades o funciones encomendadas a una autoridad administrativa sean progresivamente asignadas a entidades territoriales (*descentralización territorial*), a organismos descentralizados (*descentralización por servicios*), o a particulares (*descentralización por colaboración*).

2.4. Marco jurídico del catastro multipropósito en Colombia

La relevancia de la implementación del catastro multipropósito en Colombia toma fuerza a partir de la coyuntura social de voluntad de paz para poner fin al conflicto armado interno. En efecto, la voluntad de terminación definitiva del conflicto armado interno colombiano ha evidenciado la necesidad de superar las condiciones sociales e institucionales que llevaron en un principio al estallido de las confrontaciones armadas. Es este uno de los principales objetivos con el que fue suscrito el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* el 16 de noviembre de 2016, con el que se pone fin al encarnizado conflicto armado entre el Estado colombiano y el autodenominado “Ejército Popular” de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC. Por ello, entre los contenidos de dicho *Acuerdo de Paz* se incluye una serie de “transformaciones” que buscan “cambiar las condiciones que han

facilitado la persistencia de la violencia en el territorio”, siendo una de dichas condiciones, como lo resaltan los delegados de las FARC-EP, la “cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración” (Acuerdo de Paz, 2016, pp. 3, 10). De estas premisas aceptadas en el texto del Acuerdo, se desprende la clara necesidad de implementar una “Reforma Rural Integral”, para la que se

“requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra” (Acuerdo de Paz, *ib.*, p. 10).

Dicha Reforma Rural Integral es objeto de desarrollo en cuanto a su alcance y condiciones a lo largo del Punto 1 del Acuerdo de Paz. Y entre la amplia gama de herramientas con las que se busca materializar el Punto 1, una que se relaciona ampliamente con la protección de los derechos sobre la tierra es el catastro multipropósito. En los términos del Punto 1.1.9, la implementación de este catastro busca, entre otros, “crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, (...) estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra” (Acuerdo de Paz, pp. 18-19). Con la implementación del catastro multipropósito se busca hacer disponible para la sociedad colombiana la información pertinente sobre el uso, la tenencia y las capacidades productivas de las tierras. Y a partir de dicha información, se podrán formular políticas públicas o tomar decisiones que creen condiciones de estabilidad social y política, pues se buscará una distribución de tierras más equitativa y se ofrecerá finalmente una protección más efectiva a los derechos sobre la tierra de campesinos, comunidades étnicas y a la ciudadanía en general.

2.4.1. Lineamientos sobre el catastro multipropósito estipulados en el Acuerdo de Paz y en la Ley 1753 de 2015

En el punto 1.1.9. del *Acuerdo de Paz*, al tratar el tema de formación y actualización del catastro e impuesto predial rural, se acuerda implementar

“[u]n Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, complete el

registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal. (...) Este sistema tendrá información desagregada por sexo y etnia, que permita, entre otros, contar con información sobre el tamaño y las características de los predios y de las formas de titulación.” (Acuerdo de Paz, op. cit., p. 19).

A la luz del Acuerdo de Paz, este Sistema General de Información Catastral debería ser implementado a más tardar el año 2023, si tomamos como punto de partida el año 2016 en el que se firmó el Acuerdo. Además, debe arrojar resultados preferentes en aquellas zonas priorizadas por común acuerdo entre el Gobierno y las FARC y se debe garantizar una amplia participación ciudadana en temas de transparencia de la información consignada (Acuerdo de Paz, ib.). En la implementación de este catastro, la persona jurídica de la Nación deberá ofrecer “[a]poyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para la formación, donde sea necesario, actualización y conservación del catastro rural” (Acuerdo de Paz, ib.). Finalmente, dentro de la implementación del catastro multipropósito se estima imprescindible garantizar tanto un sistema que facilite la liquidación del impuesto predial como un marco normativo en el que se fijen localmente las tarifas de dicho impuesto (Acuerdo de Paz, ib.).

Los contenidos del *Acuerdo de Paz* son las pautas generales que debe seguir el Estado colombiano en materia de implementación; en otras palabras, el Punto 1.1.9. consagra el deber ser del catastro multipropósito. A pesar de la importancia político-jurídica que reviste lo prescrito en el *Acuerdo de Paz*³⁴, lo cierto es que no se trata de la primera mención que se hace del catastro multipropósito en un acto jurídico emanado de alguno de los poderes públicos de la República de Colombia. Sea preciso mencionar la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, mediante la que se expide

³⁴ Sobre el valor político o jurídico del Acuerdo de Paz, la Corte Constitucional en Sentencia C-630/17 (2017) ha sostenido:

“En este contexto, la naturaleza del acuerdo va a estar asociada, también, a la naturaleza de los compromisos asumidos. Así, asuntos puramente operativos, como acuerdos de cese al fuego, salvoconductos para los negociadores, pueden caer dentro de las facultades ordinarias del Presidente o dentro de aquellas que, de manera especial, le hayan sido conferidas previamente, al paso que otros componentes de los acuerdos, que comportan reformas legislativas o constitucionales, necesariamente, deberán ser objeto de incorporación por los cauces constitucionales. En este último aspecto también cabe una distinción, puesto que al paso que hay componentes del acuerdo que son determinantes de las condiciones mismas de la desmovilización y el propósito de reincorporación a la vida civil, que han sido previstos en el acuerdo con alto nivel de detalle, hay otros que apuntan a transformaciones sociales políticas o económicas, que se consideran presupuesto del acuerdo, pero que están formulados como compromisos programáticos cuyos contenidos concretos han quedado sujetos a la deliberación democrática, participativa y pluralista, lo cual sugiere que la decisión se mantiene en una instancia distinta, dentro de la cual, en los términos de la Constitución se hará una incorporación política de lo acordado, en el libre juego democrático.”

el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, pues su artículo 104 establece en líneas generales la promoción del catastro multipropósito³⁵.

Lo llamativo de esta Ley es que en ella se propone, por primera vez en un Plan Nacional de Desarrollo, implementar el catastro multipropósito y se ofrece una caracterización de este. En este artículo también se autoriza al Gobierno para reglamentar la creación del Sistema Nacional de Gestión de Tierras –SNGT– cuyo propósito es contener y, en cierto modo, unificar la información procedente del catastro multipropósito, del ordenamiento territorial y del registro público de propiedad (Ley 1753 de 2015, art. 14, párrafo). Sobre el tema de la unidad de información, debe aclararse que el PND 2014-2018 no es la primera ocasión en la que se prioriza integrar la información catastral y jurídica de los predios; aquel es un objetivo de vieja data por parte del Estado colombiano. Prueba de ello es el Documento CONPES 3641 del 15 de febrero de 2010 en el que ya se establece un plan de acción “para consolidar la interrelación del Catastro con el Registro en el marco de las estrategias (...) de la Visión Colombia – 2019” (CONPES, 2010, p. 4). En dicho documento, se establecía como la consecuencia más gravosa de la inexistente interrelación una situación de inseguridad jurídica de la propiedad raíz que dificultaba la consolidación de un mercado de inmobiliario en Colombia (CONPES, ib., p. 11). Y para resolver estos problemas diagnosticados, se propone un plan de acción orientado a cumplir cuatro objetivos específicos: garantizar el intercambio y la conectividad entre las informaciones de catastro y aquellas de registro; unificar la información tanto de catastro como de registro; mejorar los procedimientos administrativos encaminados al mantenimiento de la información de los dos orígenes y facilitar el acceso a la información por parte de los usuarios (CONPES, ib., pp. 24-29).

³⁵ “**ARTÍCULO 104. CATASTRO MULTIPROPÓSITO.** *Se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.*”

El Gobierno nacional, a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con el apoyo de los catastros descentralizados, podrá realizar las actividades necesarias para la formación y actualización catastral de manera gradual e integral, con fines adicionales a los fiscales señalados en la Ley 14 de 1983, logrando plena coherencia entre el catastro y el registro, mediante levantamientos por barrido y predial masivo, en los municipios y/o zonas priorizadas con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme con la metodología definida para el efecto.” (Ley 1753 de 2015, art. 104, cursiva fuera del texto original).

2.4.2. *El documento CONPES 3859 y la política pública sobre catastro multipropósito en Colombia*

A pesar de no ser del todo innovadora en su propuesta de unificación de información catastral, lo que sí es cierto es que la Ley 1753 de 2015 dio vía libre a la adopción de políticas públicas tendientes a la implementación del catastro multipropósito. En semejante labor, ha jugado un rol protagónico el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–, tal como lo atestigua el documento CONPES 3859 del 13 de junio de 2016.

Mediante el documento CONPES 3859 fue propuesta la implementación de una “política para la conformación, implementación, y sostenimiento de un catastro multipropósito moderno, completo, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, integrado con los sistemas de planeación e información del territorio, y en concordancia con estándares internacionales” (CONPES, 2016, p. 4).

Y para formular dicha política, se empieza por elaborar un diagnóstico del estado en el que se encontraba el catastro en el país, lo que evidenció la desactualización del catastro colombiano y su falta de coherencia e interoperabilidad con otros sistemas de información como el de registro y el de ordenamiento territorial (CONPES, 2016, pp. 18-26, 29-31). A raíz de ello se identifican cuatro dimensiones sobre las que se estructura un plan de acción coordinado. Se abordan las dimensiones: económica, física, jurídica e institucional desde cuatro estrategias desarrolladas en diez líneas de acción concreta (CONPES, ib., pp. 39-40). Estas líneas de acción se ejecutarían en dos fases. La primera consiste en una prueba piloto a ser ejecutada en once municipios para el año 2016 y en la segunda se hará el escalamiento progresivo para el resto del territorio nacional, en un 25% de este para el año 2018 y se completaría el resto a más tardar en el 2023 (CONPES, ib., pp. 54-58). En cuanto a la financiación se refiere, se destaca el aporte de los municipios por valor de un billón seiscientos treinta y ocho mil doscientos treinta y cinco millones de pesos (\$ 1’638.235’000.000) por concepto de levantamiento catastral tanto urbano como rural (CONPES, ib., pp. 58-59).

2.4.3. *Los documentos CONPES 3951 del 26 de noviembre de 2018 y 3958 del 26 de marzo de 2019: la línea de acción para el período constitucional 2018-2022*

El 7 de agosto de 2018 fue posesionado Iván Duque Márquez como Presidente de la República de Colombia para el período constitucional 2018-2022. Si bien en época electoral se mostró como un candidato que buscaba dar un giro a las políticas adoptadas por el Presidente Juan

Manual Santos Calderón, en materia de catastro no se propició un cambio abrumador. La línea de acción propuesta por su gobierno para dar cumplimiento a la política de catastro multipropósito está plasmada en los documentos CONPES 3951 del 26 de noviembre de 2018 y CONPES 3958 del 26 de marzo de 2019.

Mediante el documento CONPES 3951, el CONPES aprobó una operación de crédito público por valor de ciento cincuenta millones de dólares (USD \$ 150.000.000) para financiar la realización de los cambios estructurales necesarios para la implementación de un catastro multipropósito en Colombia (CONPES, 2018, p. 11). Las inversiones de dicho programa fueron asignadas a cuatro grandes componentes: (i) fortalecimiento institucional, (ii) fortalecimiento tecnológico, (iii) implementación y mantenimiento territorial del catastro multipropósito para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales en las entidades territoriales priorizadas y (iv) administración y gestión de los créditos (CONPES, 2018, pp. 11-12). En este documento se proyectó ejecutar estos recursos a partir del 2019 y hasta el 2024 y se definió girarlos a las entidades del nivel nacional con competencia o injerencia en materia de catastro: DNP³⁶, IGAC, SNR y ANT³⁷ (CONPES, ib., pp. 44-45).

Un aspecto para destacar de los contenidos de este documento es el Anexo B, en el que se hacen reflexiones acerca del proyecto piloto de implementación. En efecto, dicho Anexo presenta los objetivos y los arreglos institucionales del proyecto, así como la contratación de operadores del piloto, para concluir con una serie de lecciones que surgen de esta experiencia. Entre ellas, el CONPES destaca la necesidad de “consensos institucionales sobre las fases, procesos, actividades y momentos técnicos que involucran un catastro multipropósito” para emprender la denominada fase de expansión de la implementación (CONPES, ib., pp. 60-61). Así mismo, recomienda tanto la definición de la aproximación que se le quiera dar al catastro y se recomienda la adopción de “variantes metodológicas para ser aplicadas en territorios diferenciados (p.ej. territorios étnicos, territorios localizados en áreas protegidas, catastro de bienes público)” (CONPES, ib., p. 61). Finalmente, se destaca el llamado que hacen sobre la necesidad de “fortalecer el arreglo interinstitucional con nuevos actores que tienen incidencia en el desarrollo del catastro multipropósito y fortalecer la articulación de las entidades” (CONPES, ib., p. 62).

³⁶ Departamento Nacional de Planeación.

³⁷ Agencia Nacional de Tierras.

Los recursos aprobados mediante el CONPES 3951 son tan sólo una parte de la estrategia de implementación de la política pública de catastro multipropósito, que fue aprobada el 26 de marzo de 2019 mediante el documento CONPES 3958. La estrategia de implementación adoptada mediante el documento CONPES 3958 (2019, pp. 45-46) gira en torno al cumplimiento de cinco objetivos específicos:

- i. El establecimiento de un modelo de gobernanza institucional que sea apto tanto para implementar del catastro multipropósito como para fortalecer las capacidades de las entidades ejecutoras.
- ii. El suministro oportuno de insumos necesarios para el levantamiento catastral “de manera costo efectiva”³⁸ (p. 45).
- iii. La integración de la información originada en catastro a los procesos de definición de política pública y gestión del territorio.
- iv. El aseguramiento de los recursos necesarios tanto para la realización de la gestión catastral como para mantener actualizada la información.
- v. La definición de una ruta de ejecución para la implementación en todo el país del catastro multipropósito.

El cumplimiento de las actividades asignadas para el cumplimiento de cada uno de estos objetivos fue proyectado para ocurrir a más tardar el 31 de diciembre de 2023, salvo por las actividades de implementación de estrategias para la disposición de insumos cartográficos, la actualización de la información catastral y el seguimiento de los dineros destinados al apalancamiento de la implementación, para las que fue proyectado se extendieran hasta el 2025 (CONPES, ib., pp. 62-63³⁹). Ahora bien, la creación de un observatorio inmobiliario, la revisión y

³⁸ En el documento CONPES 3958 se define el análisis costo-efectividad como

“una forma de análisis económico que compara los costos relativos con los resultados (efectos) de diversas alternativas de acción. El análisis de costo-efectividad es distinto del análisis de costo-beneficio, que asigna un valor monetario a la medida del efecto esperado. El análisis costo-efectividad o costo-utilidad es de uso frecuente en el ámbito de las políticas públicas, donde resulta inapropiado monetizar el efecto que las políticas adoptadas tienen sobre los beneficiarios. El análisis de costo-efectividad a menudo se visualiza como el plano de costo-efectividad que consiste en cuatro cuadrantes: los resultados representados en el Cuadrante I son más efectivos y más costosos, los que están en el cuadrante II son más efectivos y menos costosos, los que están en el cuadrante III son menos efectivos y menos costosos, y los que están en el cuadrante IV son menos efectivos y más costosos.” (CONPES, 2019, p. 70).

³⁹ Para conocer los cronogramas de cada actividad, con fechas precisas, el documento invita a acudir al *Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)* al que se puede acceder mediante el siguiente hipervínculo: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/Anexo%20A_Plan%20de%20acci%C3%B3n%20y%20seguimiento_3958.xlsx

posibilidad de incorporación de tecnologías utilizadas en la identificación de cambios en límites urbanos o en predios y construcciones y la creación de un esquema de financiación de los gastos de actualización de información catastral⁴⁰ son las actividades por realizar para satisfacer el objetivo 4 (CONPES, ib., pp. 55-57). Adicionalmente, entre las medidas para cumplir el objetivo 5 es pertinente resaltar la adopción de una estrategia de priorización de determinados municipios, en la que se distingue tres clases de municipios según su nivel de capacidades presupuestales y técnicas para asumir el costo de asumir la gestión catastral (CONPES, ib., pp. 57-62). Es llamativa esta priorización, toda vez que se formula para cada clase de municipio una estrategia distinta de financiación, enfocada a sus posibilidades técnicas, jurídicas y financieras.

2.4.4. El esquema de competencias consagrado en la Ley 1955 de 2019 y su respectiva reglamentación⁴¹

La redacción de los documentos CONPES deja en claro los compromisos que asumirá cada entidad estatal vinculada dentro del cumplimiento de los objetivos de política pública propuestos a corto y mediano plazo. No obstante, pareciera dejar un vacío regulatorio con respecto a la estructura orgánica y las competencias asignadas para el funcionamiento permanente del catastro multipropósito. Dicha incertidumbre fue superada mediante la expedición de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, articulado en cuya virtud se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En esta Ley se califica a la gestión catastral como un servicio público y en lo relacionado a su prestación distingue tres roles: el de máxima autoridad catastral, el de gestor catastral y el de operador catastral (Ley 1955 de 2019, art. 79). En los términos del artículo 79 de esta Ley: el IGAC será la máxima autoridad catastral y “prestador excepcional del servicio público de catastro”; entidades públicas del orden nacional o territorial y esquemas asociativos de entidades territoriales podrán ser habilitados como gestores catastrales y, finalmente, los operadores catastrales serán personas jurídicas de derecho público y privado (Ley 1955 de 2019, ib.). También habilita a la Agencia Nacional de Tierras –ANT– para ejercer las funciones de gestor catastral bajo las mismas condiciones técnicas exigidas a otras personas de derecho público (Ley 1955 de 2019, art. 80).

⁴⁰ Que serían considerados como “gastos de inversión”, por hacer parte del género de las actividades de gestión catastral (CONPES, 2019, p. 57).

⁴¹ El esquema de competencias descrito en el presente acápite se encuentra ilustrado en el *Anexo 1* de la presente Tesis.

Se observa así una nueva y clara distribución de competencias entre los distintos roles. Las funciones de regulación y de “ejecución en materia de catastral, agrología, cartografía, geografía y geodesia” estarán en cabeza de la máxima autoridad catastral (Ley 1955 de 2019, art. 79). Y mientras que a los gestores catastrales les corresponde la formación, actualización y conservación de la información catastral, a los operadores catastrales les compete las labores operativas encaminadas a generar la información catastral que administren los gestores. En este sentido, serán los gestores catastrales los prestadores del servicio público, que podrán realizar estas actividades de forma indirecta mediante la contratación de particulares para actividades operativas. A la descripción de este esquema resta sumarle las facultades de inspección, vigilancia y control sobre las actividades desplegadas por usuarios, gestores y operadores catastrales en los términos de los artículos 79 (inciso 8°), 81 y 82 de la Ley 1955. En virtud de estas últimas normas, estas funciones de inspección, vigilancia y control serán ejercidas por la Superintendencia de Notariado y Registro – SNR. De esta forma, se evidencia que la creación y puesta en marcha del servicio público de gestión catastral responde a las necesidades del Estado colombiano de cumplir con las pautas normativas del *Acuerdo de Paz* y con los objetivos de política pública establecidos en materia de catastro multipropósito. Este esquema de competencias para la prestación del servicio público de gestión catastral es el medio establecido por el Estado colombiano para la implementación del catastro multipropósito en el país. Esta distribución de competencias se encuentra ilustrada en el *Anexo 1*.

Aunado al descrito esquema de competencias consagrado en la Ley 1955 de 2019, se tiene que mediante la Ley 1995 de 2019 se reguló la tributación por propiedad raíz para armonizarla con el modelo de catastro multipropósito. En virtud de dicha Ley, los avalúos catastrales quedaron vinculados al modelo catastro multipropósito, así como lo referente a los criterios y normas de para inscripción por primera vez, para la conservación y actualización (Ley 1995 de 2019, art. 1°). Así mismo, se establecieron límites al aumento que pueda tener el pago por concepto de Impuesto Predial Unificado, según las circunstancias que presente cada bien inmueble (Ley 1995 de 2019, art. 2°). De igual forma, se establecieron normas relativas la revisión del avalúo y pago del impuesto en referencia (Ley 1995 de 2019, art. 4°, 5° y 6°). Por último, se debe tener presente que, conforme a su Artículo 3°, la Ley 1995 de 2019 debería ser inicialmente aplicada por las entidades territoriales por un período máximo de cinco (5) años contados a partir de la sanción presidencial de la misma. (Ley 1995 de 2019, art. 3°).

El servicio público de gestión catastral creado por la Ley encuentra potencializada su puesta en marcha en la práctica administrativa mediante la reglamentación presidencial. En razón a ello, el Presidente de la República expidió los Decretos No. 1983 del 31 de octubre de 2019 y No. 148 del 4 de febrero de 2020. Quedaron así establecidos los requisitos técnicos, jurídicos y económicos para ser habilitado como gestor catastral, el procedimiento administrativo para evaluar las solicitudes presentadas ante el IGAC, la competencia territorial en materia de prestación del servicio público de catastro y la contratación de operadores catastrales (Decreto 1983 de 2019). Por su parte, el Decreto 148 modifica el Decreto No. 1170 de 2015⁴² de la siguiente manera:

- Su artículo 2 adiciona los Capítulos 6 (cuatro artículos) y 7 (ocho artículos) al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Reglamentario Único 1170. Al introducir estos doce nuevos artículos se regulan los aspectos sustanciales y los límites de las funciones de la SNR de inspección, vigilancia y control de la gestión catastral.
- El artículo 1 modifica los Capítulos 1 y 2 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Reglamentario Único, prescribiendo las disposiciones generales del servicio público de gestión catastral, incluida una enumeración de principios aplicables y normando acerca de los procedimientos catastrales de enfoque multipropósito.

Sobre estas últimas modificaciones, es pertinente detenerse con mayor detalle. La redacción del Decreto 148 menciona seis intervinientes en la prestación del servicio público de gestión catastral; a los cuatro actores a los que hace referencia la Ley 1955 de 2019, suma los municipios y los usuarios del servicio (Decreto 148 de 2020, art. 1, art. 2.2.2.1.5.). Esta aparente disonancia tiene sentido en cuanto los usuarios pueden ser sujetos a sanciones por infringir el régimen de gestión catastral y los municipios pueden llegar a ser habilitados como gestores catastrales y han sido reconocidos como actores clave en la implementación del catastro multipropósito (Ley 1955 de 2019, arts. 79 y 81; CONPES, 2019). También es relevante la descripción que hace tanto de lo que se considera información catastral como de las actividades que deben considerarse procesos de gestión catastral. En lo inicial, establece que la información catastral debe contener tres aspectos imprescindibles: el físico, el jurídico y el económico (Decreto 148 de 2020, art. 1, art. 2.2.2.2.1.). En cuanto a lo último, se declaran procesos catastrales: la formación, la actualización, la conservación y la difusión (Decreto 148 de 2020, art. 1, art. 2.2.2.2.2.).

⁴² También conocido como “Decreto Reglamentario Único del del Sector Administrativo de Información Estadística”.

Cambios adicionales al Decreto Único Reglamentario 1170 de 2015 y al Decreto 1983 de 2019 fueron introducidos mediante el Decreto 1608 del 5 de agosto de 2022, relacionados específicamente a dos aspectos en concreto. Uno de ellos consiste en la modificación introducida a la acreditación de las condiciones económicas y financieras para que un ente territorial sea reconocido como gestor catastral. Al respecto, el Decreto 1608 discrimina los requisitos exigidos a las ciudades capitales de departamento de otros entes territoriales o Esquemas Asociativos Territoriales (Decreto 1608 de 2022, art. 1). El otro cambio gira en torno a la posibilidad establecida para los entes territoriales no habilitados como gestores catastrales para contratar, mediante convenio administrativo, las actividades operativas propias de la prestación del servicio público y la condiciones para ejercer dicha facultad (Decreto 1608 de 2022, arts. 2 y 3).

De esta forma, se evidencia que en la Ley 1955 de 2019 y en sus Decretos reglamentarios quedó establecido el servicio público de gestión catastral por la declaratoria hecha en estas normas. Aunado a lo anterior, se tiene que la gestión catastral se ajusta a la noción vigente en Colombia *de servicio público* como se desprende de las siguientes circunstancias: (i) los particulares entran a participar en la prestación del servicio en el rol de operadores catastrales; (ii) al IGAC le son asignadas facultades de regulación en su condición de máxima autoridad catastral; (iii) existe una autoridad responsable de la inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio público de gestión catastral, que corresponde a la SNR y (iv) la existencia de requisitos especiales exigidos para la habilitación de gestores catastrales como paso previo a la prestación del servicio público.

2.4.5. Regulación técnica y operativa del Catastro Multipropósito: labor del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de la Superintendencia de Notariado y Registro

Desde la especialidad técnica de las áreas de competencia del IGAC y la SNR se han hecho esfuerzos de regulación del servicio público de gestión catastral que permita la implementación del catastro multipropósito. Fruto de esta labor, estas entidades estatales han proferido distintas Resoluciones Conjuntas, siendo una de ellas la Resolución Conjunta SNR No. 04218 IGAC No. 499 del 28 de mayo de 2020. El objeto de esta Resolución es la adopción del “Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_COL⁴³, (...) como estándar para la interoperabilidad de

⁴³ Nota fuera del texto original. El término “LADM” hace referencia al Modelo de Dominio de Administración de Tierras (en inglés, *Land Administration Dominio Model*) en el que consiste la norma ISO 19152:2012 (BID & IGAC, 2022, p. 5). Así las cosas, el término “LADM_COL” hace referencia a la adaptación para la República de Colombia o perfil colombiano de la norma ISO 19152:2012 (BID & IGAC, 2022, p. 5).

la información del catastro y registro” (Resolución Conjunta SNR 04218 IGAC 499 de 2020, art. 1). Y dicho Modelo LADM_COL consiste en el “modelo o la adaptación de la norma ISO 19152:2012 a las características propias de Colombia, los modelos conceptuales extendidos y los modelos de aplicación.” (Resolución Conjunta SNR 04218 IGAC 499 de 2020, art. 3). Otra de estas Resoluciones, de mayor relevancia en el campo jurídico, fue expedida el 31 de diciembre de 2020 con los números SNR 1101 e IGAC 11344. El objeto de ella consiste, entre otros, en “[e]stablecer los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales a los que se refiere el artículo 2.2.2.2.16. del Decreto 1170 de 2015” (Resolución Conjunta SNR 1101 IGAC 11344 de 2020, art. 2).

Ahora bien, los productos de información que se generen por los gestores catastrales dentro de los procesos de catastro multipropósito ya eran objeto de regulación técnica especializada mediante la Resolución No. 388 del 13 de abril de 2020 expedida por el IGAC (Resolución 388 de 2020, art. 1). Dicha Resolución 388 de 2020 define los conceptos de proceso catastral (art. 4), de información catastral física (art. 6º) y establece las especificaciones de información catastral física (art. 7º), jurídica (art. 9º) y económica (art. 12º). Estas resoluciones de denotada especialidad técnica son la culminación de un detallado y armónico proceso de regulación normativa que pretende hacer viable la implementación del catastro multipropósito en la Colombia del posconflicto. Estos procesos evidencian que la gestión catastral está sujeta estándares técnicos de calidad, emanados de un ente regulador que guían la prestación del servicio público catastro con enfoque multipropósito en términos de eficiencia de la información que se administre. Ello constituye otra clara evidencia de que la gestión catastral se ajusta a la noción vigente de servicio público en Colombia.

2.4.6. El deber estatal de aplicar un enfoque diferencial étnico a la prestación del servicio de gestión catastral

El análisis hecho por TELLO MOSQUERA (2020) referente a la necesidad de aplicar un enfoque territorial a la prestación del catastro multipropósito se fundamenta en una realidad normativa decantada en el ordenamiento jurídico colombiano. En virtud de la Ley 21 de 1991, la República de Colombia ratificó el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, referente a la protección de los derechos de pueblos indígenas y tribales. En virtud de dichas normas, el Estado colombiano asumió la obligación internacional de proteger los derechos y

garantizar el respeto a la integridad de los pueblos objeto del Convenio -Artículo 2^{o44} del Convenio-, lo que implica el pleno gozo, sin obstáculos ni discriminación, de sus derechos humanos y libertades fundamentales -Artículo 3^{o45} del Convenio- (Ley 21 de 1991). Además de consagrar a favor de los grupos étnicos el derecho a la consulta previa -Artículo 7^{o46}-, este Convenio obliga al Estado colombiano a tomar en cuenta sus costumbres o su derecho consuetudinario al momento de aplicar cualquier legislación nacional -Artículo 8^{o47}- (Ley 21 de 1991). Finalmente, en cuanto al catastro se refiere, se debe hacer especial mención a la Parte II del mencionado Convenio 169, en cuya virtud: (i) se reconoce y se insta a tener presente la especial importancia que tiene la relación de los pueblos indígenas y tribales con sus tierras o territorios -Artículo 13-⁴⁸; (ii) se establece el deber estatal de reconocer a los pueblos su propiedad y posesión

⁴⁴ “**ARTICULO 2°**

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a). Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b). Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones” (Ley 21 de 1991).

⁴⁵ “**ARTICULO 3**

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación.

Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.” (Ley 21 de 1991).

⁴⁶ “**ARTICULO 7°**

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

(...)

3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.” (Ley 21 de 1991).

⁴⁷ “**ARTICULO 8°**

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.” (Ley 21 de 1991).

⁴⁸ “**ARTICULO 13**

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

“La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.” (Ley 21 de 1991).

sobre sus tierras, garantizando la protección de dichos derechos -Artículo 14⁴⁹-; (iii) se crea el deber de proteger los derechos de los pueblos sobre los recursos naturales ubicados en sus tierras -Artículo 15⁵⁰-; (iv) obliga a tener en cuenta los usos, costumbre y la voluntad de los pueblos indígenas y tribales en lo referente a la transmisión de derechos sobre la tierra, debiéndoseles proteger de intrusiones externas no autorizadas -Artículos 17 y 18⁵¹-.

La protección especial que ofrece el Estado colombiano a los grupos étnicos asentados en el territorio nacional a la luz del Convenio No. 169 de la OIT, resulta armónica con los contenidos plasmados en la Constitución Política de 1991. A la luz de la carta constitucional, corresponde al Estado colombiano:

- El reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural del país (Constitución Política, 1991, artículo 7).
- La obligación, junto a todas las personas, de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (Constitución Política, 1991, artículo 8).
- Garantizar el derecho de participación, que puede ser ejercido al tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática (Constitución Política, 1991, artículo 40).

⁴⁹ “**ARTICULO 14**

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.” (Ley 21 de 1991, subrayado añadido).

⁵⁰ “**ARTICULO 15**

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.” (Ley 21 de 1991).

⁵¹ “**ARTICULO 17**

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.

2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

ARTICULO 18

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.” (Ley 21 de 1991).

- Velar por la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras comunales de grupos étnicos (Constitución Política, 1991, artículo 63).
- La protección del patrimonio cultural de la Nación, siendo inalienables, inembargables e imprescriptibles los derechos de la Nación sobre el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conformen la identidad nacional (Constitución Política, 1991, artículo 72).
- Permitir el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades de los pueblos indígenas, dentro de su ámbito territorial y sin que sus decisiones contravengan la Constitución o la ley (Constitución Política, 1991, artículo 246).

Así mismo, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha propendido por garantizar la aplicación material de estos dictados normativos en la realidad colombiana. A raíz de varias sentencias de revisión de tutela, la Corte Constitucional ha consolidado una línea jurisprudencial sobre la materia. En dichas decisiones, se ha recalado que la prestación de servicios públicos se debe guiar por el deber constitucional de resguardar la diversidad cultural del país mediante la protección de la identidad y la supervivencia colectiva de los grupos étnicos. Todo esto se puede evidenciar en diversas sentencias de revisión de tutela proferidas por la Alta Corte, de las que se

destacan las siguientes: T-342-94 del 27 de julio de 1994⁵², T-007-95 del 16 de enero de 1995⁵³, SU-039/97 del 03 de febrero de 1997⁵⁴, SU-510/98 del 18 de septiembre de 1998⁵⁵ y T-602/03 del 23 de julio de 2003⁵⁶.

⁵² M.P. Antonio Barrera Carbonell. En esta decisión se revisó la sentencia proferida por la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta en razón a la acción de tutela interpuesta en contra de la Asociación Nuevas Tribus de Colombia por los señores Ariel Uribe Orozco y Jorge Alberto Restrepo González, en calidad de agentes oficiosos de la comunidad “Nukak-Maku” (Corte Constitucional, Sentencia T-342-94). Los hechos que dan lugar a la solicitud de amparo constitucional giran en torno a las actividades de prestación de servicios médicos, educativos y de proselitismo religioso que adelantaba dicha Asociación con las comunidades cazadoras-recolectoras “Nukak-Maku” en el sitio Laguna Pabón del Departamento del Guaviare. En dicha ocasión, la Corte tuteló los derechos fundamentales del grupo étnico en razón a las siguientes consideraciones:

“La diversidad en cuanto a la raza y a la cultura, es decir, la no coincidencia en el origen, color de piel, lenguaje, modo de vida, tradiciones, costumbres, conocimientos y concepciones, con los caracteres de la mayoría de los colombianos, es reconocida en la Constitución de 1991, al declarar la estructura pluralista del Estado Colombiano, reconocer y proteger “la diversidad étnica y cultural de su población” y las “riquezas culturales y naturales de la nación”.

En efecto, en atención al abuso, prejuicio y perjuicio que han padecido los pueblos autóctonos o aborígenes del territorio nacional, la Constitución Política de 1991 consagró el respeto a la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, en los preceptos contenidos en los artículos 7° (diversidad étnica y cultural de la nación colombiana), 8° (protección a las riquezas naturales y culturales), 72 (patrimonio cultural de la Nación) y 329 (conversión de las comunidades indígenas en entidades territoriales).

De conformidad con la parte II de la ley 21 de 1991 “por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989” -ley que de conformidad con el artículo 93 de la Carta Política es norma de aplicación prevalente en el orden interno- “los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con los territorios que ocupan o utilizan de alguna manera, y en particular los aspectos colectivos de su relación”; igualmente, “deberán tomar medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia; a este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes”

Propiedad de la tierra colectiva y no enajenable que detentan las comunidades indígenas a través del reconocimiento constitucional (art. 329 C.P.) y legal (ley 135 de 1961 y decreto 2001 de 1988) de los resguardos; instituciones conformadas por una parcialidad indígena que con un título de propiedad comunitaria posee su territorio y se rige para el manejo de este y de su vida interna por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales, y cuyos objetivos, entre otros, apuntan hacia la protección del ambiente de un grupo étnico y cultural.

El reconocimiento de la referida diversidad obviamente implica que dentro del universo que ella comprende y es consustancial, se apliquen y logren efectivamente los derechos fundamentales de que son titulares los integrantes de las comunidades indígenas.” (Corte Constitucional, Sentencia T-342-94).

⁵³ M.P. Antonio Barrera Carbonell. Esta decisión consiste en la revisión hecha por la Corte Constitucional a las sentencias proferidas en el curso de la acción de tutela interpuesta por la Procuraduría General de la Nación en contra de varias autoridades del orden nacional. Esta causa se originó en el incumplimiento por parte de las entidades estatales, entre ellas el Instituto de Fomento Industrial – Concesión Salinas, del Acuerdo del 27 de julio de 1991 suscrito con la Comunidad Indígena Wayúu de Manaure (La Guajira) en razón a la explotación de sal. En esta sentencia, la Corte señaló:

“La Constitución Política incorporó dentro de sus preocupaciones, el reconocimiento y defensa de las minorías étnicas, y de manera muy significativa, reservó en favor de las comunidades indígenas una serie de prerrogativas que garantizan la prevalencia de su integridad cultural, social y económica, su capacidad de autodeterminación administrativa y judicial, la consagración de sus resguardos como propiedad colectiva de carácter inalienable, y, de los territorios indígenas como entidades territoriales al lado de los municipios, los distritos y los propios departamentos (C.P. arts. 7, 171, 246, 286, 329, 330, etc.).

Hay que considerar adicionalmente, que el Estado a través de las entidades públicas intervinientes en la celebración del Acuerdo se comprometió a la realización de una serie de acciones tendientes a garantizar de manera concreta el derecho al trabajo de la comunidad Wayúu con la organización y funcionamiento de una empresa que se encargara de la explotación de la sal y, además, a adoptar las medidas necesarias para el desarrollo social y cultural de dicha comunidad. Por lo tanto, a juicio de la Sala, el compromiso asumido tiende a hacer efectivos derechos que se estiman fundamentales, no meramente programáticos, sino ciertos y reales, que se consideran medulares para la supervivencia y el desarrollo socio-cultural de la etnia Wayúu como grupo social que merece la especial protección del Estado en los términos de los artículos 1, 7 y 8 de la C.P. (...)

La efectividad de los aludidos derechos (art. 2 C.P.) contribuye además a hacer realidad el principio de igualdad (art. 13 C.P.) y la justicia material, porque en este caso el Estado en dicho Acuerdo se obligó a promover, con acciones concretas, las condiciones para lograr la igualdad material de una comunidad discriminada y marginada.” (Corte Constitucional, Sentencia T-007-95).

⁵⁴ M.P. Antonio Barrera Carbonell. Este caso concreto trata acerca de la acción de tutela interpuesta por la Defensoría del Pueblo en representación de varios integrantes del grupo étnico indígena U’WA en razón a la irregular expedición de la Resolución No. 110 del 03 de febrero de 1995, por medio de la cual se otorgó la Licencia Ambiental para un proyecto de explotación petrolífera en los Departamentos de Boyacá, Casanare y Norte de Santander. Al analizar los cargos del accionante, la Corte sostuvo:

“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que como se ha visto antes configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Y precisamente, para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la referida integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, en los términos del art. 40, numeral 2 de la Constitución, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones.

(...)

A juicio de la Corte, la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho o la circunstancia observada en el sentido de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. De este modo la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental (arts. 14 y 35 del C.C.A., 69, 70, 72 y 76 de la ley 99 de 1993), sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades.

El derecho de participación de la comunidad indígena como derecho fundamental (art. 40-2 C.P.), tiene un reforzamiento en el Convenio número 169, aprobado por la ley 21 de 1991, el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos. De este modo, el citado Convenio, que hace parte del ordenamiento jurídico en virtud de los arts. 93 y 94 de la Constitución, integra junto con la aludida norma un bloque de constitucionalidad que tiende a asegurar y hacer efectiva dicha participación.” (Corte Constitucional, Sentencia SU039-97).

⁵⁵ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta providencia, son objeto de revisión las decisiones adoptadas en curso de la acción de tutela interpuesta en contra de las Autoridades Tradicionales de la Comunidad Indígena Arhuaca de la Zona Oriental de la Sierra Nevada de Santa Marta por el señor Álvaro de Jesús Torres Forero en representación de la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia – IPUC. En dicha oportunidad, la Corte indicó:

“La pertenencia a una comunidad indígena, como la arhuaca, asentada en un territorio ancestral, y dotada de una fisonomía cultural propia, representa para sus miembros el derecho de ser beneficiarios de un estatuto especial que se concreta en ser titulares de un conjunto de facultades y situaciones que no se predicen de los demás nacionales. Los derechos diferenciados en función de grupo que la Constitución y la ley reconocen a las comunidades indígenas, se relacionan con su territorio, la autonomía en el manejo de sus propios asuntos,

el uso de su lengua y, en fin, el ejercicio de la jurisdicción conforme a las normas y procedimientos plasmados en sus usos y costumbres, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes de la república.

A diferencia de otros vínculos asociativos, más o menos contingentes, que la persona traba en su decurso existencial, el vínculo comunitario indígena, se establece desde el nacimiento y, salvo que se abandone o libremente se renuncie a él, termina sólo con su muerte. Dada la naturaleza cultural del ligamen comunitario, el individuo no se ve involucrado en puntuales aspectos de su actividad, sino en un entero plexo de interacciones en cuanto que se hace partícipe de una forma definida de vida. La Constitución reconoce que dentro de la población colombiana y dentro de su territorio, coexiste junto a la generalidad de los ciudadanos, un conjunto de nacionales cuya diversidad étnica y cultural debe protegerse y garantizarse mediante instituciones que, en cierto grado, justamente por esta razón, se informan en el principio de autodeterminación. No ha juzgado, por tanto, incompatible la Constitución radicar en cabeza de los indígenas derechos y deberes comunes a todos y, al mismo tiempo, extender a éstos derechos especiales por causa de su pertenencia a su comunidad de origen. El arraigo etno-cultural, en este caso, se ha considerado valioso en sí mismo desde la perspectiva de la comunidad y de sus miembros.

En estas condiciones, como fue mencionado, la Constitución Política permite al individuo definir su identidad con base en sus diferencias específicas y en valores étnicos y culturales concretos, y no conforme a un concepto abstracto y general de ciudadanía, como el definido por los Estados liberales unitarios y monoculturales. Lo anterior traduce un afán válido por adaptar el derecho a las realidades sociales, a fin de satisfacer las necesidades de reconocimiento de aquellos grupos que se caracterizan por ser *diferentes* en cuestiones de raza, o cultura. En suma, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural obedece al imperativo de construir una democracia cada vez más inclusiva y participativa (C.P., artículos 1° y 2°) y de ser consecuentes, de otro lado, en la concepción según la cual la justicia constituye un ideal incompleto si no atienden a las reivindicaciones de reconocimiento de los individuos y comunidades (C.P., preámbulo y artículos 1°, 7°, 13 y 16).

(...)

Con base en la anterior doctrina, la Corte ha señalado que los derechos fundamentales de los cuales son titulares las comunidades indígenas son, básicamente, el derecho a la subsistencia, derivado de la protección constitucional a la vida (C.P., artículo 11); el derecho a la integridad étnica, cultural y social, el cual se desprende no sólo de la protección a la diversidad y del carácter pluralista de la nación (C.P., artículos 1° y 7°) sino, también, de la prohibición de toda forma de desaparición forzada (C.P., artículo 12); el derecho a la propiedad colectiva (C.P., artículos 58, 63 y 329); y, el derecho a participar en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios." (Corte Constitucional, SU510/98).

⁵⁶ En esta sentencia se revisan las decisiones adoptadas en curso de la acción de tutela promovida en contra de la Red de Solidaridad Social, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) por la señora Ana Zárate de Bernal, desplazada interna que reclama la protección de sus derechos a la igualdad, al trabajo y a la vivienda digna. En este caso particular, la Corte sostuvo:

"(...) para contrarrestar los efectos nocivos del reasentamiento involuntario producto del desplazamiento, y siempre que no sea posible el retorno al lugar de origen de los desplazados en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, la respuesta estatal debe articularse en torno a acciones afirmativas que garanticen (i) el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de no discriminación, (ii) la promoción de la igualdad, y (iii) la atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados, ya que no puede obviarse que Colombia es un país pluriétnico y multicultural y que buena parte de la población desplazada pertenece a los distintos grupos étnicos, así como tampoco puede olvidarse que dentro de la población afectada un gran porcentaje son mujeres y, bien sabido es que éstas padecen todavía una fuerte discriminación en las áreas rurales y en las zonas urbanas marginales. Para expresarlo en otros términos, la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como los niños, los adultos mayores o las personas discapacitadas.

(...)

Teniendo en cuenta todo lo anterior, esta Corte considera que todas las autoridades que diseñan y operan la política pública de atención al desplazamiento, en los diferentes tipos de intervención, tales como la provisión de subsidios de vivienda o la facilitación de condiciones de autosostenimiento, en el plano local y en el nivel de los nuevos diseños de la política, deben tener muy en cuenta los enfoques participativo y poblacional, así como el enfoque de derechos. Siendo necesario precisar que el enfoque poblacional es mutuamente

Por último, resulta de especial mención la **sentencia T-025/04 del 22 de enero de 2004** y los **Autos 004 del 26 de enero de 2009** y **005 del 26 de enero de 2005**, providencias de ponencia del Magistrado Manual José Cepeda Espinosa. Mediante la mencionada sentencia fue declarado el estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada, en razón a

“la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley (...) y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales” (Corte Constitucional, Sentencia T-025/04).

Ahora bien, entre los derechos de la población desplazada que la Corte estima vulnerados se encuentra el de la igualdad,

“dado que (...) en no pocas oportunidades, el hecho del desplazamiento se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad a la cual se le atribuye cierta orientación respecto de los actores en el conflicto armado y por sus opiniones políticas, criterios todos proscritos como factores de diferenciación por el artículo 13 de la Carta. Lo anterior no excluye, como se ha visto, la adopción de medidas de acción afirmativa a favor de quienes se encuentren en condiciones de desplazamiento, lo cual de hecho constituye una de las principales obligaciones reconocidas por la jurisprudencia constitucional en cabeza del Estado.” (Corte Constitucional, Sentencia T-025/04).

Y al analizar la política pública de atención a la población desplazada, la Corte concluye que las gestiones desplegadas por el Estado no han sido suficientes. En efecto,

“[v]arias de las políticas de atención a la población desplazada no han contado con un desarrollo suficiente. En particular, esto sucede en los siguientes aspectos, según los informes presentados: (...) No han sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos. No existen programas

complementario respecto del enfoque participativo, toda vez que aquel exige una especificidad en el ejercicio participativo que de (sic) cuenta de las diferencias sustanciales connaturales a cada uno de los miembros del grupo poblacional atendido –niños y niñas, mujeres, personas de la tercera edad, grupos étnicos–.” (Corte Constitucional, Sentencia T-602/03).

especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos.” (Corte Constitucional, Sentencia T-025/04).

Esta declaración de estado de cosas inconstitucional se consolida como uno de los más relevantes precedentes jurisprudenciales en los que se haya evidenciado la obligatoriedad de aplicar acciones afirmativas mediante enfoques diferenciales en la planeación, estructuración, implementación, ejecución y medición de políticas pública estatales y la prestación de servicios públicos. La efectiva implementación y aplicación de enfoques diferenciales logra una adecuada protección o tutela de los derechos fundamentales de los que son titulares los grupos étnicos colombianos a la luz de la Constitución Política de 1991. Es por esta razón que al constatarse retrasos de la Rama Ejecutiva para cumplir con la parte resolutive de la sentencia T-025/04, fueron expedidos los Autos 004/09 y 005/09. En virtud del Auto 004/09, la Corte declaró que el Estado colombiano está en la obligación de atender a la población indígena desplazada con el enfoque diferencial que ello demanda, ordenando el diseño e implementación de un programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento (Corte Constitucional, Auto 004/09). Por su parte, en el Auto 005/09 se constató la inexistencia de un enfoque diferencial para la atención de población desplazada afrocolombiana, declarando la obligación del Estado de incorporar un enfoque diferencial de atención a dichas comunidades (Corte Constitucional, Auto 005/09).

Siguiendo este hilo de ideas, en tanto es servicio público, la gestión catastral debe contener un enfoque diferencial para comunidades o grupos étnicos y debería enfocarse especialmente en atender las necesidades de sus territorios. No se puede pasar por alto el especial vínculo cultural o ancestral de las comunidades con sus territorios para la construcción de su identidad como pueblos, protegido en el ordenamiento jurídico colombiano y en especial en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Considerando lo anterior y que la prestación del servicio de gestión catastral implica el acceso físico al territorio, resulta de especial importancia brindar un enfoque diferencial que permita una prestación del servicio que no atente contra la identidad de los grupos étnicos colombianos. Aunado a lo anterior, no se puede pasar por alto que la información catastral precisa y actualizada tiene la potencialidad de convertirse un poderoso insumo para la protección de los derechos de las comunidades sobre sus territorios. Hacer la información catastral con enfoque multipropósito accesible para sus usos y costumbres puede contribuir a empoderar a las comunidades en la defensa de sus territorios. Ello redundará en mejorar la eficiencia del servicio

público, garantizando la igualdad material de derechos entre usuarios y la protección de otros derechos fundamentales.

2.4.7. La Ley 2294 de 2023 y sus tres ejes de regulación normativa: la apuesta para el período constitucional 2022-2026

Mediante la Ley 2294 de 2023 se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que dedica la Sección V del Capítulo II⁵⁷ del Título III⁵⁸ a reglar lo referente a la “consolidación del catastro multipropósito y tránsito hacia el sistema de administración del territorio (SAT)”. El enfoque dado a la implementación del catastro multipropósito en esta Ley se puede clasificar en tres grandes ejes temáticos: (1) introducir precisiones conceptuales en las normas que regulan las competencias en materia de prestación del servicio público de gestión catastral, (2) crear un marco normativo para la prestación del servicio de gestión catastral con enfoque diferenciado para comunidades étnicas o campesinas y (3) establecer pautas administrativas y de ejecución presupuestal en la prestación del servicio público para los actores de la gestión catastral. De entrada, salta a la vista la voluntad política del gobierno del Presidente Gustavo Francisco Petro Urrego de garantizar la protección de los derechos de los grupos étnicos en la implementación de la política pública de catastro multipropósito mediante la prestación del servicio público de gestión catastral con enfoque diferencial.

2.4.7.1. Precisiones conceptuales a las normas que regulan las competencias en materia de prestación de servicio de gestión catastral.⁵⁹

La Ley 2294 de 2023 introdujo precisiones conceptuales a las normas que regulan las competencias en materia de prestación del servicio público de gestión catastral, como se observa en los Artículos 43 y 50, en cuya virtud fueron modificados, respectivamente, los Artículos 79 y 80 de la Ley 1955 de 2019. De estas modificaciones, aquella introducida por el Artículo 43 resulta quizá la más relevante en cuanto al esquema de competencias se refiere. En primer lugar, se ofrece una definición legal del servicio público de gestión catastral en los siguientes términos:

⁵⁷ Titulado “ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO ALREDEDOR DEL AGUA Y JUSTICIA AMBIENTAL”.

⁵⁸ Titulado “MECANISMO DE EJECUCIÓN DEL PLAN”.

⁵⁹ Los contenidos de la presente sección se encuentran ilustrados en el *Anexo 2* del presente Trabajo.

“La gestión catastral es un servicio público prestado directamente por el Estado, que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral con enfoque multipropósito, para 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.” (Ley 2294 de 2023, art. 43).

En segundo lugar, si bien de la redacción de este artículo se desprende la conservación de los roles de máxima autoridad catastral, de gestor catastral y de operador catastral, también es cierto que pareciera presentarse una cierta reorientación del esquema de competencias encaminada a dar mayor preponderancia al IGAC con respecto al rol asignado por la Ley 1955 de 2019. Lo anterior se puede evidenciar en la descripción que se hace de los responsables de la gestión catastral, pues ella queda a cargo “del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en su condición de máxima autoridad catastral nacional y de los entes territoriales y esquemas asociativos de entes territoriales que aquel habilite a solicitud de parte” (Ley 2294 de 2023, art. 43). Se observa que el IGAC deja de ser “prestador excepcional del servicio público de catastro”, tal como había sido dimensionado en la Ley 1955 de 2019. La preponderancia dada al IGAC en la gestión catastral también se hace patente en el Parágrafo 1º y 2º del Artículo en comento, pues se detallan las facultades de las que se encuentra revestido tanto para evaluar y autorizar las solicitudes de devolución de la prestación por parte de los gestores catastrales habilitados como para establecer el modelo de gestión y operación catastral y coordinar con los demás actores la cobertura en todo el territorio nacional (Ley 2294 de 2023, art. 43). De igual manera, para el IGAC también se indican las funciones de gestión, custodia y promoción de la producción, mantenimiento y difusión de la información catastral, así como del establecimiento de una instancia técnica asesora con la que contará para orientar la regulación que expida (Ley 2294 de 2023, art. 43). En este sentido, la Ley 2294 de 2024 reafianza las funciones de regulación que caracterizan el servicio público de gestión catastral, pues ella otorga expresamente al IGAC facultades de regulación de la prestación, como la determinación de qué personas se encuentran habilitadas para prestar el servicio en calidad de gestores catastrales. Aunado a lo anterior, al contemplarse la posibilidad de una instancia técnica asesora, se da un paso hacia una comisión

independiente de regulación que caracteriza la prestación de servicios públicos en el Estado regulador.

En tercer lugar, pareciera estar dándose una menor relevancia a los operadores catastrales con miras a fortalecer la naturaleza y connotación pública del servicio de gestión catastral. Ello se puede colegir de la definición hecha de operador catastral con la que se reduce su intervención en el esquema a “apoyar labores operativas que sirven de insumo para los procesos de formación, actualización y conservación de la información catastral” (Ley 2294 de 2023, art. 43). Y esta reivindicación de lo público del servicio de gestión catastral también se evidencia en el Parágrafo 3° del Artículo en comento. En dicho Parágrafo se caracteriza la gestión catastral prestada por gestores catastrales como de “naturaleza administrativa especial”, pudiéndose “prestar mediante convenios interadministrativos” (Ley 2294 de 2023, art. 43).

Por último, no menos importante es la precisión conceptual contenida en el Artículo 50 de la Ley 2294 de 2023, consistente en el marco general de competencias asignado a la ANT en calidad de gestor catastral especial. En líneas generales, dicha Agencia sigue prestando las actividades propias del servicio de gestión catastral que resulte necesarias “para los procesos de ordenamiento social de la propiedad o los asociados al desarrollo de proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural” (Ley 2294 de 2023, art. 50). Aunado a lo anterior, se especifica que dicha Agencia cuenta con “la facultad de incorporar la información levantada de manera directa en el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC) o la herramienta que haga sus veces conforme con las condiciones definidas por el IGAC” (Ley 2294 de 2023, art. 50). Entrando en detalle, se observa que la ANT se encuentra revestida expresamente de la facultad de “adelantar los procedimientos catastrales con efectos registrales, ordenando a los Registradores de Instrumentos Públicos su inscripción” (Ley 2294 de 2023, art. 50), potestad que no había sido precisada en la redacción de la Ley 1955 de 2019. Finalmente, se destaca que el Parágrafo del mencionado Artículo limita la competencia de la ANT en los “territorios y territorialidades indígenas y a los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinas” únicamente “para los procesos referidos a la dotación, formalización, seguridad jurídica y protección de los mismos” (Ley 2294 de 2023, art. 50). Esta limitación tiene sentido al considerarse el esfuerzo de crear un marco normativo para la prestación del servicio de gestión catastral con enfoque diferenciado para comunidades étnicas o campesinas.

2.4.7.2. Marco normativo para la prestación del servicio público de gestión catastral con enfoque diferenciado para comunidades étnicas o campesinas.⁶⁰

En armonía con la jurisprudencia establecida por la honorable Corte Constitucional⁶¹, el Artículo 45 de la Ley 2294 de 2023 estableció de forma explícita, en un cuerpo normativo de rango legal, el deber estatal de aplicar un enfoque diferenciado para la gestión catastral que se adelante en predios de comunidades afrocolombianas, indígenas, negras, palenqueras y raizales. Con dicho propósito, se deben crear e implementar “mecanismos y disposiciones especiales con enfoque intercultural (...), con el fin de crear, modificar, adicionar o suprimir trámites, procesos, procedimientos, modelos, sistemas de información y/o requisitos relacionados con el servicio público de la gestión catastral conforme a un esquema diferencial” (Ley 2294 de 2023, art. 45). Y los mecanismos y disposiciones que se establezcan para la gestión catastral en territorios y territorialidades de los pueblos indígenas y en territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras deberán acoger las siguientes pautas:

- Las actividades propias de operación catastral para territorios formalizados deberán ser adelantadas exclusivamente por operadores pertenecientes al territorio a intervenir catastralmente, para lo cual se establece la posibilidad de los gestores catastrales para contratar directamente dichos operadores (Ley 2294 de 2023, art. 45, inc. 2).
- Para aquellos territorios no formalizados, “la operación catastral tendrá un enfoque intercultural y se coordinará con las autoridades indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras respectivas” (Ley 2294 de 2023, art. 45, inc. 2).
- El IGAC asumirá de forma prevalente el rol de gestor catastral para los territorios o territorialidades de los grupos étnicos en comento (Ley 2294 de 2023, art. 45, inc. 3). Y si con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2294 de 2023 existía un gestor catastral habilitado en la zona, como algún ente territorial o EAT, el IGAC acompañará la implementación del catastro multipropósito en estos territorios junto a las respectivas autoridades comunitarias (Ley 2294 de 2023, art. 45, inc. 3).

⁶⁰ La descripción de los actores que intervienen en la prestación del servicio enfoque diferenciado para comunidades étnicas o campesinas se ilustra en el *Anexo 3*.

⁶¹ Ver sección 2.11 del presente escrito.

- El Gobierno Nacional deberá apropiarse “los recursos fiscales necesarios para garantizar la implementación, idoneidad y adecuación de la política de catastro multipropósito en los territorios y territorialidades indígenas y en los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”, atendiendo en todo caso el marco de gasto de mediano plazo y conforme a las disponibilidades presupuestales (Ley 2294 de 2023, art. 45, inc. 3).
- El Gobierno Nacional tendrá el deber de garantizar “el fortalecimiento de capacidades técnicas, operativas y de acceso a tecnologías” en materia de operación catastral para las estructuras de Gobierno propio de las comunidades de los grupos étnicos en referencia (Ley 2294 de 2023, art. 45, par. 1°).
- Queda condicionado el inicio de la gestión catastral en los territorios de grupos étnicos mencionados hasta que se expida la respectiva instrumentación normativa especial, concertada en cumplimiento de la consulta previa (Ley 2294 de 2023, art. 45, par. 2°). De esta prohibición quedan excluidos aquellos procesos de “formalización, seguridad jurídica y acceso a tierras, y restitución de derechos territoriales” que estuvieran en curso al momento de entrada en vigencia de la Ley 2294 de 2023 (Ley 2294 de 2023, art. 45, par. 2°).

Y en lo referente al esquema de competencias y las instituciones partícipes en la política y prestación del servicio público de gestión catastral con enfoque multipropósito, el Gobierno Nacional tiene el deber de adecuar institucionalmente dichas entidades, tras concertar dichos ajustes con “los pueblos y organizaciones indígenas y con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinas” (Ley 2294 de 2024, art. 46). En el *Anexo 3* se resumen las funciones de cada actor estatal para la prestación del servicio de gestión catastral en territorios formalizados y no formalizados de grupos étnicos en Colombia.

2.4.7.3. Pautas de ejecución presupuestal y de función administrativa para la prestación del servicio para los actores de la prestación del servicio de gestión catastral.

Mediante la Ley 2294 de 2023 también se establece una serie de lineamientos y pautas administrativas y de ejecución presupuestal para la prestación del servicio público de gestión catastral. En cuanto se refiere a la ejecución de recursos, hay que hacer referencia al Artículo 48 del Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026. En virtud de dicha norma, el Gobierno Nacional y el

IGAC se encuentran habilitados para ejecutar, mediante el patrimonio autónomo del Fondo Colombia en Paz, los recursos necesarios para solventar aquellos costos asociados a los procesos de gestión catastral a su cargo en cualquier parte del territorio nacional (Ley 2294 de 2023, art. 48, inc. 1). No obstante, será responsabilidad del Consejo Directivo del IGAC el “establecer los requisitos y criterios de entidades territoriales para el otorgamiento de la financiación o cofinanciación” y “los principios orientadores para la ejecución de estos recursos”, tomando en cuenta en todo caso las recomendaciones del Consejo Superior para la Administración del Ordenamiento del Suelo Rural (Ley 2294 de 2023, art. 48, inc. 2). Aunado a lo anterior, el Fondo Colombia en Paz queda facultado para “recibir recursos propios de las entidades territoriales y entidades del nivel descentralizado, créditos de Banca Multilateral, recursos de cooperación nacional o internacional, donaciones, entre otras”, pudiendo constituir las subcuentas que para dicho objeto se requieran (Ley 2294 de 2023, art. 48, inc. 2). Finalmente, se debe destacar un lineamiento de carácter general y obligatorio en materia presupuestal establecido en el Parágrafo del comentado Artículo 48. Conforme a dicho Parágrafo, para todos los efectos fiscales, se deberá entender que los “gastos asociados a la gestión catastral constituyen gastos de inversión, sin perjuicio de los gastos de funcionamiento que requieran los gestores catastrales para desarrollar sus funciones” (Ley 2294 de 2023, art. 48, par.).

Establecidas las anteriores pautas acerca de la ejecución presupuestal de recursos para la gestión catastral con enfoque multipropósito, la Ley 2294 de 2023 marca nuevos derroteros administrativos para la prestación del servicio. Específicamente, dichos derroteros se pueden clasificar en dos grupos: los de naturaleza operativa y los referentes a la asignación de nuevas funciones en cabeza de algunos actores de la gestión catastral. Las principales pautas operativas introducidas por la Ley 2294 de 2023 en materia de gestión catastral se pueden identificar en el Artículo 49 de dicha Ley. En lo que respecta a las pautas en materia de distribución de competencias, ellas se encuentran establecidas en los Artículos 47 y 54 de la Ley 2294 de 2023.

A la luz del Artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, el IGAC deberá adoptar

“metodologías y modelos de actualización masiva de valores catastrales rezagados, que permitan por una sola vez realizar un ajuste automático de los avalúos catastrales de todos los predios del país, exceptuando aquellos que hayan sido objeto de formación o actualización catastral durante los últimos cinco (5) años previos a la expedición de la

presente ley o cuyo proceso de formación o actualización esté en desarrollo a la fecha de expedición” (Ley 2294 de 2023, art. 49).

Como se observa, se ha creado una pauta operativa de carácter temporal. El transcrito deber de adoptar metodologías y modelos tiene una vigencia transitoria en tanto se realiza en la única ocasión autorizada y una vez concluido se volverá a dar cabal aplicación al procedimiento de la Ley 242 de 1995 (Ley 2294 de 2023, art. 49, par. 2º). Estas metodologías y modelos adoptados por el IGAC serán de obligatoria aplicación por parte de los gestores catastrales, para lo que deberán incorporarlas en sus respectivas bases catastrales (Ley 2294 de 2023, art. 49, par. 1º). Derivado de este ejercicio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP deberán presentar un Proyecto de Ley que permita poner límites al crecimiento del Impuesto Predial Unificado derivado del reajuste del avalúo catastral, manteniendo vigente lo establecido en la Ley 1995 de 2019 hasta la expedición de dicha nueva Ley (Ley 2294 de 2023, art. 49, par. 3º). Finalmente se debe hacer referencia al trámite de suspensión y ajuste de los procesos de actualización catastral regulada de la siguiente forma:

“PARÁGRAFO 4o. Los procesos de actualización catastral contratados por las entidades territoriales que presenten inconsistencias técnicas reconocidas por los gestores catastrales, podrán ser suspendidos de manera temporal por estos últimos. Las inconsistencias detectadas deberán ser resueltas por el respectivo gestor catastral dentro del mes siguiente a su reconocimiento. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones que pueda adelantar la Superintendencia de Notariado y Registro en ejercicio de sus funciones.” (Ley 2294 de 2023, art. 49).

Por otro lado, para abordar las pautas referentes a la distribución de competencias, se debe hacer relación a los Artículos 47 y 54 de la Ley 2294 de 2023. En virtud del Artículo 47, se hace responsable al IGAC de la regulación catastral de temas operativos y técnicos de relevancia para la implementación del catastro multipropósito⁶². Por su parte, en el Artículo 54 se regula el

⁶² **“ARTÍCULO 47. ASPECTOS REGULATORIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE LA GESTIÓN CATASTRAL.** Sin perjuicio de las competencias establecidas en materia de geografía, geodesia, cartografía y agrología, el IGAC en su condición de máxima autoridad catastral es responsable de la regulación catastral únicamente para:

1. Expedir las normas técnicas y administrativas relacionadas con estándares, especificaciones y lineamientos, métodos y procedimientos para el desarrollo de la gestión catastral.
2. Establecer las condiciones jurídicas, técnicas, operativas, tecnológicas, económicas y financieras para la habilitación y contratación de gestores y lineamientos técnicos para la contratación de operadores catastrales, considerando los insumos de las entidades del Gobierno Nacional de acuerdo con su competencia.

ejercicio de ciertas funciones particulares en cabeza de la SNR, destacándose que toda “información física catastral obtenida, en el marco de la gestión catastral con enfoque multipropósito, tendrá efectos registrales” (Ley 2294 de 2023, art. 54, par.). Así mismo, se le asignan tres objetivos para la gestión de la SNR para contribuir desde el marco de sus competencias a la implementación del catastro multipropósito en el período de gobierno 2022-2026⁶³.

2.5. Regulación de la prestación del servicio público de gestión catastral con posterioridad a la expedición de la Ley 2294 de 2023

Con ocasión de la expedición de la Ley 2294 de 2023, las instituciones del Gobierno Nacional con competencia en materia catastral⁶⁴ han contribuido a generar cuerpos normativos con el propósito de reglamentar y hacer operativos en la práctica administrativa los mandatos contenidos en dicho Plan Nacional de Desarrollo. Sea del caso empezar mencionando la regulación normativa hecha con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2294 de 2023; en específico, de la Resolución No. 267 del 21 de febrero de 2023 expedida por el Director General del IGAC. En virtud de dicha Resolución se adoptó la *Guía para la elaboración del Plan de Calidad para el*

3. Establecer las condiciones jurídicas, técnicas y administrativas requeridas para la deshabilitación de gestores catastrales.

4. Establecer las condiciones para el registro de la información catastral en el SINIC o la herramienta que haga sus veces, por parte de los gestores catastrales, incluyendo la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y otras entidades u organismos públicos del orden nacional que en razón de sus funciones deban producir información física y jurídica a nivel predial.

5. Señalar la definición para la conformación y funcionamiento de la infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).

6. Expedir el régimen de tarifas de los servicios y trámites de la gestión catastral, basado en criterios de eficiencia, suficiencia financiera y sostenibilidad.

7. Las demás que señalen las leyes en la materia.” (Ley 2294 de 2023, art. 47).

⁶³ “**ARTÍCULO 54.** La Superintendencia de Notariado y Registro en el marco de la política pública del Catastro con Enfoque Multipropósito como aporte a la salvaguarda del registro de la propiedad inmobiliaria del país, la reforma rural integral y al cumplimiento de los objetivos de la PAZ TOTAL deberá:

1. Realizar la intervención física de libros y antecedentes registrales consistente en la conservación, digitalización, sistematización e indexación; así como la migración jurídica a un sistema de información misional de la entidad y la depuración de secuenciales de todos los Libros de Antiguo Sistema (LAS) durante el periodo de Gobierno.

2. Realizar el diseño y desarrollo de un sistema de información misional para que la Superintendencia de Notariado y Registro pueda volver interoperable la información registral a la que hace referencia el numeral anterior, ajustándose por el modelo de datos que defina el SAT, a fin de que pueda integrarse con la información de las bases catastrales y mantenerse actualizada en el repositorio de datos maestros (RDM), en la consolidación de la información del Catastro Multipropósito.

3. Realizar la identificación y corrección de las inconsistencias existentes en la interrelación de las bases registrales y catastrales, para que sirva de instrumento para la planificación y ordenamiento del territorio, fortalecimiento de los fiscos municipales y la seguridad jurídica de la propiedad inmobiliaria.” (Ley 2294 de 2023, Art. 54).

⁶⁴ Especialmente aquellas pertenecientes al Sector Administrativo de Información Estadística, como el DANE o el IGAC, aunque también se ha contado con la participación del DNP.

proceso de formación catastral y/o actualización de la formación catastral con enfoque multipropósito (IGAC, Resolución No. 267 de 2023, art. 1º). Las pautas regulatorias contenidas en dicha *Guía* son de obligatorio cumplimiento para todo gestor catastral y operador catastral en desarrollo de las actividades propias de la gestión catastral (IGAC, Resolución No. 267, art. 2º).

Con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2294 de 2023 se pueden destacar dos ejes en los que se han centrado los esfuerzos de regulación: la compilación de normas que regulan la prestación de la gestión catastral y lo referente al enfoque diferencial para la implementación del catastro multipropósito en territorios de grupos étnicos. En la compilación normativa, se debe traer a colación la Resolución No. 1040 del 08 de agosto de 2023, “Por medio de la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito”, expedida por el Director General del IGAC. Constando de ocho (8) títulos, en virtud de esta Resolución se busca

“establecer el régimen de la gestión catastral con enfoque multipropósito para la adopción del modelo de gestión y operación catastral, definir las condiciones de habilitación y deshabilitación de gestores catastrales, regular los procesos de la gestión catastral, determinar las especificaciones técnicas de la base de datos, la adopción de la guía para la elaboración de planes de calidad en la formación y actualización catastral y conformar la Instancia Técnica Asesora para la Gestión Catastral.” (IGAC, Resolución No. 1040 de 2023, art. 1.1).

En líneas generales, la Resolución No. 1040 detalla los derroteros establecidos mediante los Decretos No. 148 de 2020 y No. 1608 de 2022 y desarrolla algunos de los deberes de regulación establecidos en cabeza del IGAC con fundamento en la Ley 2294 de 2023. Bajo el anterior entendido, la Resolución en comento establece mayor precisión técnica en cuanto a:

1. Las responsabilidades que asume cada actor en la prestación del servicio de gestión catastral (Título II).
2. La habilitación como gestor catastral (Capítulos 1 y 2 del Título III).
3. La entrega de la prestación del servicio de gestión catastral (Capítulos 3 y 4 del Título III).
4. La deshabilitación de gestores catastrales (Capítulos 5 y 6 del Título III), siendo este un punto de especial relevancia dado que esta posibilidad fue establecida por mandato del Artículo 43 de la Ley 2294 de 2023.
5. Los lineamientos técnicos para la contratación de operadores catastrales (Capítulo 7 del Título III).

6. La ejecución de las actividades propias de los procesos de formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral (Título IV).
7. Las especificaciones técnicas de la información que se debe alimentar en la base de datos catastral multipropósito (Título V).
8. El funcionamiento de la instancia técnica asesora de la que trata el inciso cuarto (4°) del Artículo 43 de la Ley 2294 de 2023 (Título VI).

Finalmente, el segundo eje temático de reglamentación ha consistido en el enfoque diferencial para la implementación del catastro multipropósito en territorios de grupos étnicos. En este eje particular se debe destacar la expedición de la Resolución No. 338 del 9 de marzo de 2023, *por la cual se adoptan decisiones de manera transitoria para la política pública de catastro multipropósito en los territorios y territorialidades indígenas, se deroga parcialmente la circular externa del 8 de noviembre de 2021 y se emiten directrices a los gestores y operadores catastrales*. Lo llamativo de esta Resolución es que condiciona el inicio de las actividades propias de la gestión catastral a “que se expidan los o el instrumento normativo especial para Pueblos Indígenas concertados en el marco de la Consulta Previa” (IGAC, Resolución 338 de 2023, art. 1°). Se exceptúa de esta suspensión “los procesos de formalización, seguridad jurídica, acceso a tierras, y restitución de derechos territoriales de pueblos indígenas (...) con el fin de que estos no se detengan y sin que esto signifique la vulneración de las aspiraciones territoriales de los Pueblos Indígenas o reducción de los resguardos” (IGAC, Resolución 338 de 2023, art. 1°).

Y con miras a cumplir con la condición de que permita iniciar las gestiones catastrales en territorios de grupos étnicos, se debe destacar la protocolización con organizaciones indígenas del instrumento normativo relacionado con la implementación del catastro multipropósito en territorios y territorialidades de pueblos indígenas (DNP, 2023). Dicha protocolización fue fruto del procedimiento de consulta previa adelantado con la Mesa Permanente de Concertación – MPC, que culminó con mesas de trabajo adelantadas entre el 13 y el 22 de septiembre de 2023, de las que se concertó el instrumento normativo protocolizado el 26 de septiembre de 2023 (DANE & IGAC, 2023a, pág. 8). Como resultado de estas labores de consulta previa, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE en trabajo conjunto con el IGAC elaboraron el Proyecto de Decreto “Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 45 y 46 de la Ley 2294 de 2023 en relación con la implementación de la política de catastro multipropósito en territorios y territorialidades indígenas, y se adiciona el Capítulo 8 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las

Secciones 1 al 9 al Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Subsecciones 1 al 7 a la Sección 5 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, y las Subsecciones 1 al 2 a la Sección 7 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de información Estadística" (DANE & IGAC, 2023b).

Si bien el mencionado Proyecto de Decreto aún no cuenta con la firma del Presidente de la República, resulta cierto que, una vez promulgado, marcará los derroteros para la prestación del servicio de gestión catastral en los territorios de grupos étnicos. En efecto, dicho Proyecto de Decreto busca introducir modificaciones en el Decreto No. 1170 del 28 de mayo de 2015, específicamente a su Libro 2⁶⁵, Parte 2⁶⁶, Título 2⁶⁷. Lo anterior, mediante la inclusión del Capítulo 8 que tiene por objeto, como bien lo indica su título, la "IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN TERRITORIOS Y TERRITORIALIDADES INDÍGENAS" (DANE & IGAC, 2023b).

Mediante este Proyecto de Decreto se regularía la gestión catastral multipropósito en territorios y territorialidades indígenas, delimitando su ámbito de aplicación -Sección 1-, regulando: los principios que regirán dicha actividad -Sección 3-, las garantías a favor de las comunidades indígenas -Sección 4- las particularidades del catastro multipropósito en dichos territorios -Sección 5- las estructuras institucionales necesarias para la prestación de este servicio -Sección 6-, la financiación y el seguimiento de su aplicación -Sección 7- y se establece la posibilidad de concertar con las autoridades indígenas mecanismos de solución de conflictos nacidos en la gestión u operación catastral -Sección 8- (DANE & IGAC, 2023b). De este Proyecto de Decreto, se debe destacar la posibilidad de las autoridades indígenas de postularse voluntariamente como gestores catastrales una vez hayan sido conformados como entidades territoriales según la Constitución y la Ley (DANE & IGAC, 2023b, art. 1, art. 2.2.2.8.5.1.1). Por otro lado, se reitera el dictado legal al establecer que: se tendrán operadores catastrales indígenas para los territorios y territorialidades del ámbito de aplicación del Proyecto de Decreto y se tendrán operadores catastrales con enfoque intercultural para aquellos territorios indígenas no contemplados en aquel documento (DANE & IGAC, 2023b, art. 1, art. 2.2.2.8.5.1.4).

⁶⁵ Titulado "RÉGIMEN REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA".

⁶⁶ Titulada "REGLAMENTACIONES".

⁶⁷ Denominado "DISPOSICIONES ESPECÍFICAS INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC".

2.6. Nociones acerca del servicio público de gestión catastral para la implementación del catastro multipropósito en Colombia

A lo largo de este capítulo se analizó el marco normativo que regula la prestación del servicio público de gestión catastral, desde la teoría del servicio público. Para ello, se empezó haciendo un breve contexto de la importancia que reviste la efectiva implementación del catastro multipropósito para la consolidación de una paz estable y duradera en Colombia. De dicha importancia se vislumbraron los efectos benéficos del catastro multipropósito para la superación de las causas estructurales del conflicto armado interno en una breve relación histórica del impacto de la inequitativa distribución de tierras en el origen del conflicto. En tanto que tiende a la mejora en la protección de los derechos sobre la tierra y a la disminución de la conflictividad en torno a los derechos sobre la propiedad rural, el catastro multipropósito contribuye con la superación de las causas estructurales del conflicto armado interno en Colombia. De allí quedó esclarecida la importancia del tema de estudio y su relevancia para el país del posconflicto.

Por otro lado, se evidenció que la satisfacción de la necesidad de implementar el catastro multipropósito requiere de una institucionalidad organizada para cumplir dicho propósito. Al analizar esta institucionalidad, se evidenciaron tres principales componentes que la constituyen: uno técnico, otro administrativo o económico y, por último, el jurídico. De ello, se pudo apreciar que la implementación del catastro multipropósito puede ser objeto de estudio desde distintas perspectivas o ramas del conocimiento, tal como fue expuesto y desarrollado en el foro *Catastro en la construcción de paz*. Como consecuencia de esta interdisciplinariedad, se consideró pertinente estudiar la forma en la que ha sido abordada la institucionalidad de la implementación del catastro multipropósito desde las distintas ramas del conocimiento que centra su análisis en cada uno de sus elementos.

Desde el campo de las Ingenierías y las Ciencias Exactas se aprecia la formulación de proyectos, programas o metodologías que mejoren la calidad del servicio en cuanto al levantamiento o procesamiento de información catastral, para hacer dichos procesos técnicos más precisos a un menor esfuerzo y costo. Lo referente a los costos y los recursos técnicos y logísticos requeridos para la prestación del servicio son objeto de estudio en las investigaciones efectuadas desde la Administración Pública y la Economía. Dichos estudios se enfocan en estudiar la forma en la que el funcionamiento de las administraciones públicas influye en la prestación del servicio

público, formulando recomendaciones encaminadas a guiar dicha labor. No obstante, se evidenció que para emprender análisis o críticas a las normas jurídicas que regulan la prestación del servicio, resulta conveniente acudir a las herramientas conceptuales propias del Derecho. Así, los cuerpos normativos que regulan el catastro multipropósito han dado lugar a diversas investigaciones desde la rama de conocimiento del Derecho, que fueron clasificadas en tres líneas investigativas. La primera de ellas, gira en torno a la implementación del catastro multipropósito para cumplir con el *Acuerdo de Paz*; la segunda línea investigativa se centra en los efectos a sujetos particulares o colectivos derivados de la ejecución de las actividades de catastro multipropósito; finalmente, la tercera línea, se enfoca en la distribución de competencias por parte del Estado colombiano para la prestación la ejecución del catastro multipropósito.

A la descrita tercera línea investigativa del catastro multipropósito desde el componente jurídico se adhiere el presente trabajo de tesis, que toma por precedentes los trabajos de MUÑOZ RODRÍGUEZ (2020) y TIQUE HORTA (2023). El primero de ellos se caracteriza por sus finalidades descriptivas, de lo que se observa que deja a un lado la cuestión referente a la efectividad de la implementación. El segundo de estos trabajos aborda la cuestión de si el catastro multipropósito logrará responder a la necesidad de actualizar el sistema catastral en la totalidad del territorio nacional, cuestión a la que da respuesta mediante un estudio de caso, el del Municipio de Soacha, Cundinamarca. De este segundo precedente se evidencian dificultades metodológicas. De entrada, resulta cuestionable la representatividad del único caso de estudio escogido, pues se trata de un Municipio situado en la Región Andina, vecino a la capital del país y con una población de más de un millón de habitantes. Por otro lado, ante un problema de investigación social, de si el catastro multipropósito podrá responder a la necesidad de actualizar el catastro multipropósito, el autor emplea la metodología de investigación jurídica con la que pretende dar respuesta a la regulación jurídica de un tema en particular. Esta metodología jurídica se manifiesta poco conducente para dar una respuesta a la cuestión planteada.

Para sortear los inconvenientes metodológicos evidenciados en los trabajos precedentes descritos, se propone el empleo de una metodología mixta, fundamentada en conocimientos y teorías propias del Derecho Administrativo. De esta forma, se escogió la teoría del servicio público como marco teórico del presente trabajo, lo que implicó estudiar el origen y evolución de la teoría del servicio público y su noción vigente en Colombia. En razón a ello, se puso de presente la labor de la escuela de Burdeos en la sistematización de la teoría del servicio público como una propuesta

doctrinaria para justificar, explicar y sustentar al fenómeno epistemológico del Derecho Administrativo en el contexto social y cultural de la Francia de finales del siglo XIX e inicios del siglo XX. Tras su fecunda difusión en otros países, el devenir social, político y económico del siglo XX introdujo cambios significativos en el rol y las actividades que realiza el Estado. La realización de actividades industriales y mercantiles por parte del Estado a las que resultan aplicables regímenes jurídicos propios de particulares, la aparición cada vez más frecuente de privados como prestadores directos de servicios públicos, entre otros, llevaron a lo que se conoce como “la crisis del servicio público”, lo que implicó el cambio en el alcance de la noción de servicio público. La noción de servicio público dejó de ser un elemento determinante como única forma de actuación del Estado y definitivo para determinar en qué escenarios una relación jurídica se encuentra sujeta al Derecho Administrativo (noción “amplia”, “subjetiva” u “orgánica”). En razón a la “crisis del servicio público”, se difundió una noción “estricta”, “objetiva” o “material” del servicio público, en la que este era una de las varias formas en la que podía actuar el Estado, sin que en su ocurrencia rigiera necesariamente el régimen exorbitante que caracteriza al Derecho Administrativo.

De esta forma, se evidenció que en Colombia se encuentra vigente una noción estricta de servicio público, con características propias inspiradas en el modelo de Estado regulador, en el que se puede presentar la concurrencia de privados en su prestación con la dirección, regulación y control y vigilancia ejercidos directamente por el Estado. El servicio público se ha consagrado constitucional y legalmente como una de las formas en las que el Estado colombiano puede servir a interés general, cumpliendo así los fines para los que está constituido. De esta forma, se identificó el *servicio público* en Colombia como aquellas actividades declaradas como tal por la ley, destinadas a satisfacer necesidades de interés general que así advierta y declare el Congreso de la República y que deben ser prestadas de forma permanente, regular, continua y eficiente. En razón a estas características, cada servicio público creado debe regirse por un régimen jurídico que regle aspectos como: los prestadores, el régimen de contratación aplicable, la protección de los usuarios, el régimen tarifario y las funciones de regulación y de vigilancia y control.

Precisada la noción vigente de servicio público en Colombia, se procedió a analizar la regulación normativa del catastro multipropósito en Colombia. En ocasión a los Diálogos de Paz de La Habana y la posterior suscripción del *Acuerdo de Paz*, el problema de la implementación de un catastro multipropósito en Colombia ha sido tema de estudio y regulación normativa por parte de los poderes públicos de la República. Y aunque ya se habían presentado antecedentes de materia

de política pública con el documento CONPES 3641 de 2010, el problema relativo a la implementación del catastro multipropósito ha sido abordado desde las instituciones estatales mayoritariamente a partir de la expedición de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Prueba de ello es la política pública de catastro multipropósito adoptada en el documento CONPES 3859 del 13 de junio de 2016.

En el período constitucional 2018-2022 fueron adoptados los documentos CONPES 3951 del 26 de noviembre de 2018 y CONPES 3958 del 26 de marzo de 2019, con los que se dio continuidad a la política pública de catastro multipropósito. En línea con dichos documentos, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Ley 1955 de 2019, se califica como servicio público el catastro multipropósito y se establece el esquema de competencias y un régimen sancionatorio para los usuarios, los operadores y los gestores catastrales. Y en lo relacionado a la tributación a favor de las entidades territoriales por concepto de Impuesto Predial Unificado, la Ley 1995 de 2019 armoniza el cálculo, pago y eventuales revisiones de dicho impuesto con el modelo de catastro multipropósito a ser implementado. Ahora bien, la Ley 1955 de 2019 es reglamentada mediante los Decretos 1983 del 31 de octubre de 2019, 148 del 4 de febrero de 2020 y 1608 del 5 de agosto de 2022, proferidos por el Presidente de la República. De igual manera, para coordinar esfuerzos y unificar criterios administrativos, el IGAC y la SNR expedieron las Resoluciones Conjuntas: SNR No. 04218 IGAC Nro. 499 del 28 de mayo de 2020 e SNR 1101 IGAC 11344 del 31 de diciembre de 2020. Finalmente, los estándares técnicos de la información catastral aplicables a los operadores o gestores catastrales fueron adoptados por el IGAC mediante la Resolución 388 del 13 de abril de 2020. De la lectura sistemática de estos cuerpos normativos se pudieron evidenciar características propias de la noción vigente de servicio público en la gestión catastral. Ello se evidenció en: las exigencias para ser habilitado como gestor catastral (prestador del servicio público), en la concurrencia de privados en la prestación (como operadores catastrales) y en las funciones de regulación (ejercidas por el IGAC) y de control y vigilancia (ejercidas por la SNR).

Uno de los aspectos que se debe tener en cuenta para la prestación de servicios públicos consiste en la inclusión de grupos étnicos mediante la adopción de enfoques diferenciales, siendo ello una obligación estatal que tiene sustento en diversos componentes del ordenamiento jurídico colombiano. Una de las fuentes de estas obligaciones es el Convenio 169 de la OIT, tratado internacional ratificado por la República de Colombia mediante la Ley 21 de 1991. Así mismo, obligaciones de protección de los pueblos indígenas y tribales también fueron asumidos de forma

armónica para la generalidad de los grupos étnicos en la Constitución Política de 1991, especialmente en sus artículos 7, 8, 40, 63, 72 y 246. A raíz de esta diversidad de normas jurídicas tendientes a la protección de grupos étnicos, la Corte Constitucional ha adoptado una serie de decisiones que han tendido por la protección de estos derechos fundamentales, mediante el mecanismo de revisión de la acción de tutela. Son de especial mención la Sentencia T-025-04 y los Autos 004/09 y 005/09, que constituyen el más relevante precedente de la adopción de enfoques diferenciales étnicos necesarios para la protección efectiva de los derechos fundamentales de los grupos étnicos colombianos en la ejecución de políticas públicas estatales. No obstante, en la redacción de la Ley 1955 de 2019 se observaron vacíos en cuanto a la adopción de estos enfoques diferenciales para la prestación del servicio público de gestión catastral.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026, Ley 2294 de 2023, se mantiene, en líneas generales el mismo enfoque dado de gobiernos anteriores a la implementación del catastro multipropósito. No obstante, en dicha Ley se formulan prescripciones particulares que se pueden condensar en tres ejes de regulación normativa: (1) introducir precisiones conceptuales en las normas que regulan las competencias en materia de prestación de servicio de gestión catastral, (2) crear un marco normativo para la prestación del servicio de gestión catastral con enfoque diferenciado para comunidades étnicas o campesinas y (3) establecer pautas de ejecución presupuestal y de función administrativa para la prestación del servicio para los actores de la prestación del servicio de gestión catastral. Si bien complementan e introducen ciertos matices al régimen jurídico aplicable a la prestación del servicio público de gestión catastral, esta Ley reafirma que el catastro multipropósito en Colombia se presta como servicio público

En suma, del abordaje hecho a la implementación del catastro multipropósito desde las instituciones del Estado colombiano se puede concluir la puesta en marcha del servicio público de gestión catastral constituye la vía para el cumplimiento de los objetivos estatales. Con el fin de obtener una adecuada prestación de este servicio público en Colombia, fue establecido un esquema de competencias con marcado enfoque de descentralización administrativa. En este esquema, se tiene cuatro roles precisamente definidos: la máxima autoridad catastral, los gestores catastrales, los operadores catastrales y las facultades de inspección, control y vigilancia por parte de la SNR. Se concluye que con la vigente estructura de competencias del servicio público de gestión catastral se busca, por un lado, delimitar con claridad las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores en la prestación y, por el otro, garantizar la cobertura en la totalidad del territorio nacional

con información catastral actualizada. De esta forma, los prestadores de este servicio público corresponden a los gestores catastrales, lo que implica que la comprensión de la efectividad del esquema vigente deba ser estudiado en las condiciones jurídicas de habilitación y operación de los gestores catastrales.

Capítulo II

3. Estudio de las circunstancias operativas en los años 2022 y 2023 de los gestores catastrales habilitados en la totalidad del territorio colombiano

En los términos del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia⁶⁸, la regulación de la prestación de los servicios públicos es una competencia exclusiva del Congreso de la República. Sobre el ejercicio de esta facultad, es de resaltar el caso de los denominados servicios públicos domiciliarios (agua y alcantarillado, energía eléctrica y gas natural) en los que se evidencia una sólida estructura administrativa que ha propendido por mejorar la eficiencia y la calidad de la prestación de estos servicios. Y son quizá los resultados obtenidos con estos servicios lo que haya dado lugar a aplicar este enfoque normativo para dar cumplimiento a otras funciones estatales que no eran tradicionalmente contempladas como servicios públicos. Este es el caso de la regulación hecha al catastro multipropósito mediante la promulgación de las Leyes 1955 de 2019⁶⁹ y 2294 de 2023⁷⁰ caracterizada como un servicio público, como fue expuesto en el Capítulo I.

El artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 declara la gestión catastral con enfoque multipropósito como un servicio público en cuya prestación intervienen tres actores: una autoridad catastral nacional, gestores catastrales y operadores catastrales (Ley 1955 de 2019, art. 79; Ley 2294 de 2023, art. 43). Esta consagración normativa constituye un cambio importante en el esquema de funcionamiento del catastro en Colombia, pues las competencias repartidas en estos tres roles habían sido tradicionalmente asignadas como función misional del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) como único ente responsable del catastro (Muñoz Rodríguez, 2019, pp. 3). En la redacción original de la Ley 1955 de 2019, el IGAC asume el rol de “máxima autoridad catastral nacional y prestador por excepción del servicio público de catastro, en ausencia de gestores catastrales habilitados” (Ley 1955 de 2019, art. 79). Y en lo referente a las actividades de formación, actualización y conservación catastral, estas son atribuciones propias de los gestores catastrales quienes podrán ejercerlas directamente o por medio de operadores catastrales (Ley 1955 de 2019, ib.). Así pues, son estos gestores catastrales quienes asumirán el papel protagónico en la

⁶⁸ “**ART. 150.** – Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 150, num. 23).

⁶⁹ Publicada el 25 de mayo de 2019 en el Diario Oficial No. 50.964.

⁷⁰ Publicada el 19 de mayo de 2023 en el Diario Oficial No. 52.400.

formación y actualización del catastro multipropósito, en virtud de la entrada en vigor de la Ley 1955 de 2019.

Esta asignación de competencias a favor de los gestores catastrales es la consecuencia lógica de la política pública adoptada para la implementación del catastro multipropósito en Colombia. Ya para el año 2016, en el seno del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) se diagnosticaba que

“en Colombia no existe una separación clara y tajante entre las tareas de regulación, control y vigilancia de la función catastral –normalmente en cabeza de una única autoridad nacional– y las funciones de implementar y ejecutar actividades de formación y actualización. Estas últimas, de acuerdo con estándares modernos, podrían estar en manos de múltiples actores (ej. públicos, privados, académicos, nacionales, territoriales e incluso internacionales), configurando un marco que estimule la competencia y la innovación y, por ende, una mayor eficiencia y transparencia en las actividades catastrales” (CONPES, 2016, págs. 34-35).

Y a pesar de los esfuerzos desplegados en la materia por el Estado colombiano desde el año 2016, dichos inconvenientes no habían sido del todo resueltos para el año 2019. En dicho, año el mismo CONPES insistía en el problema de concentración de funciones en cabeza del IGAC en los siguientes términos:

“Paralelo a sus funciones de regulación técnica y vigilancia, el IGAC sigue operando como monopolio en la gestión catastral. (...) Lo anterior no solo resulta problemático por la baja disponibilidad de recursos y capacidades del IGAC para cumplir con su labor de autoridad catastral en la mayor parte del país, sino porque limita la participación de entidades territoriales con capacidades de asumir este rol de manera más eficiente.” (CONPES, 2019, págs. 34-35).

Así pues, no fue del todo repentina la modificación de competencias introducida con la Ley 1955 de 2019, más aún cuando estas modificaciones normativas fueron establecidas por el CONPES como uno de los objetivos a ser cumplidos en materia de implementación del catastro multipropósito como la Línea de Acción 3 del Documento CONPES 3958 de 2019 (CONPES, 2019, pág. 48). Y si bien es cierto que la Ley 2294 de 2023 modifica la redacción original de la Ley 1955 de 2019 para darle mayor preponderancia al IGAC y normar sobre particularidades con

las que debe contar el modelo de catastro multipropósito, también es cierto que dicha Ley mantiene en líneas generales los mismos roles del servicio público de gestión catastral.

Como se ha descrito en apartados anteriores, la efectiva implementación del catastro multipropósito reviste una gran importancia social que se ha acentuado desde la suscripción del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. No se puede pasar por alto que la implementación del catastro multipropósito fue uno de los compromisos pactados en dicho documento dentro del punto 1, relativo a la Reforma Rural Integral (Acuerdo de Paz, 2016, pp. 18-19). El enfoque dado a la gestión catastral en las Leyes 1955 de 2019 y 2294 de 2023 hace evidente la postura del Estado colombiano para dar efectivo cumplimiento a este compromiso. Sobre el particular, se confía en un modelo de servicios públicos con descentralización administrativa mediante la asignación de funciones a los gestores catastrales como la opción más eficiente para implementar el catastro multipropósito y completar el levantamiento catastral actualizado en la totalidad de la superficie del país. Así pues, de los resultados que logren estos gestores catastrales se desprenderá tanto el cumplimiento de este punto particular del *Acuerdo de paz* como la consolidación de una mejor protección a los derechos sobre la propiedad rural.

Ante la descrita importancia social que reviste la cabal implementación del catastro multipropósito en Colombia, resulta necesario estudiar el cumplimiento de las competencias asignadas a los gestores catastrales. En efecto, el principal instrumento para llevar a cabo dicha implementación por parte del Estado colombiano ha consistido en la creación del servicio público de gestión catastral, cuyo esquema de competencias tiende al cumplimiento de dos fines u objetivos. En primer lugar, busca descentralizar la prestación del servicio de gestión catastral desde el IGAC preferiblemente hacia entidades del orden territorial. En segundo lugar, busca cumplir con metas específicas en materia de actualización de información catastral a lo largo del territorio nacional. En este sentido, para exponer las condiciones de habilitación y operación de los gestores catastrales, se requiere hacer un seguimiento al cumplimiento de estos dos objetivos propuestos en la política pública del catastro multipropósito. Ello se hará cuantificando dos aspectos relevantes del servicio público de gestión catastral: por un lado, el grado de descentralización que presenta y, por el otro, la cantidad de información catastral actualizada.

Para cumplir con esta cuantificación, se estimó necesario empezar por hacer un recuento del marco jurídico que regula la habilitación y funcionamiento de los gestores catastrales en

Colombia, lo que permitió identificar el sujeto de estudio en el que se enfocará el análisis de datos cuantitativos: los gestores catastrales habilitados en Colombia (sección 3.1). Hecho lo anterior, se procedió a analizar las circunstancias jurídicas y operativas en las que se encontraban inmersos los gestores catastrales habilitados a corte 31 de diciembre de 2022 y 31 de diciembre de 2023, lo que arrojó cifras acerca del grado de descentralización en la prestación del servicio (sección 3.2). Por otro lado, se procedió a enunciar las metas u objetivos propuestos por el CONPES para la implementación del catastro multipropósito en Colombia y su estado de avance a nivel nacional a corte 31 de diciembre de 2022⁷¹ (sección 3.3). A partir de los anteriores resultados, se evidenciaron las perspectivas que representa para la prestación del servicio de gestión catastral una mayor descentralización administrativa del Estado colombiano, con miras a fortalecer su prestación en los territorios (sección 3.4). La interpretación de los resultados obtenidos de estos análisis es presentada en las conclusiones de este Capítulo (sección 3.5).

3.1. Marco jurídico de la habilitación y funcionamiento de los gestores catastrales

La institución jurídica del gestor catastral tiene su origen a la par de la creación del servicio público de gestión catastral, es decir con la Ley 1955 de 2019. Dicho articulado es el sustento legal de esta institución, quedando en cabeza del Ejecutivo nacional la imprescindible labor de reglamentación que haga viable la aplicación efectiva de estas normas. Dicha reglamentación fue hecha mediante los Decretos No. 1983 del 31 de octubre de 2019 y No. 148 del 4 de febrero de 2020, que añaden un Capítulo y modifican al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario No. 1170 del 28 de mayo de 2015, respectivamente. De igual forma, debe destacarse la modificación parcial hecha al Decreto No. 1983 de 2019 mediante el Decreto No. 1608 del 5 de agosto de 2022. Así pues, las mencionadas son las normas que regulan la habilitación y funcionamiento de gestores catastrales en Colombia. Con el conocimiento de estas normas se hace viable delimitar las características y condiciones jurídicas, técnicas y económicas que caracterizan a los gestores catastrales habilitados como sujetos de estudio.

Entrando en materia, de la lectura de los Artículos 79 de la Ley 1955 de 2019, 1º del Decreto 1983 de 2019 (artículo 2.2.2.5.5) y 1º del Decreto 148 de 2020 (artículo 2.2.2.1.5), resulta viable caracterizar a los gestores catastrales como sujeto de estudio. Para empezar, salta a la vista que

⁷¹ Se escoge esta fecha, toda vez que para el año 2022 se debería contar con información catastral actualizada para el 60% del área del país (CONPES, 2019, pp. 62).

todo gestor catastral debe ser habilitado por el IGAC (Ley 1955 de 2019, art. 79, inc. 5); en otras palabras, nunca habrá gestor catastral alguno que no haya sido reconocido en dicha condición por la autoridad catastral nacional. De igual forma, debe destacarse que las únicas personas susceptibles de ser habilitadas como gestores catastrales son las entidades públicas, tanto de nivel nacional como territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales – EAT (Decreto 148 de 2020, art. 1º, art. 2.2.2.1.5). Ahora bien, todo gestor catastral encuentra su razón de ser en tanto garantiza la prestación de las actividades y procedimientos de levantamiento, actualización y conservación catastral dentro del enfoque multipropósito que determine el IGAC (Decreto 148 de 2020, ib.). Este conjunto de actividades puede ser ejercido directamente por el gestor catastral o por intermedio de un operador catastral (Decreto 1983 de 2019, art. 1º, art. 2.2.2.1.5). De igual forma, la competencia para expedir actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones resulta inherente a la condición de gestor catastral y, por esto mismo, debe ser ejercida directamente por la entidad habilitada (Decreto 1983 de 2019, ib.). Finalmente, la competencia territorial de cada gestor catastral dependerá tanto de la solicitud presentada al IGAC como de la voluntad de otros municipios de contratar los servicios de dicho gestor catastral para su territorio; sin embargo, en un determinado período de tiempo, para cada municipio del país podrá haber un único gestor catastral tanto para su sector urbano como para su sector rural⁷².

De la aproximación hecha al concepto de gestor catastral, queda claro que por regla general todo gestor catastral distinto al IGAC debe surtir el trámite de habilitación ante dicho Instituto. Son casos excepcionales los catastros descentralizados de Antioquia, Bogotá, Cali y Medellín, así como el catastro delegado de Barranquilla por no requerir de nueva habilitación por parte del IGAC. En efecto, dichos catastros conservan su condición de gestores catastrales por haber contado con la titularidad de la descentralización o delegación de las gestiones catastrales a la fecha de promulgación de la Ley 1955 de 2019 (Ley 1955 de 2019, art. 79, par. 1º). Todos los demás entes públicos de nivel nacional o territorial y los EAT deben empezar el trámite de habilitación con la solicitud elevada por escrito al IGAC por su representante (Decreto 1983 de

⁷² Esto se cumple sin perjuicio de las competencias territoriales específicas atribuidas como gestor catastral a la Agencia Nacional de Tierras – ANT (Ley 1955 de 2019, art. 80) y a las de cualquier otra entidad del nivel nacional que sea habilitada como gestor catastral (Decreto 1983 de 2019, art. 1º, art. 2.2.2.5.5). Por regla general, esta especie de gestores catastrales ejercerán su competencia en los predios relacionados con su objeto misional y no estarán obligados a desempeñar actividades de conservación catastral a menos que así lo requieran para el cumplimiento de sus funciones (Decreto 1983 de 2019, ib.).

2019, art. 1º, art. 2.2.2.5.3, num. 1). En la solicitud presentada por los interesados se deben incluir los documentos que acrediten el cumplimiento de las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras que variaran según la naturaleza del solicitante.

3.1.1. *Requisitos habilitantes de los gestores catastrales*

Si se trata de un EAT o una entidad pública territorial la que presenta la solicitud, en lo jurídico debe adjuntarse documento legalmente idóneo que acredite la representación legal de la entidad (Decreto 1608 de 2022, art. 1º, art. 2.2.2.5.1, num. 1). A su vez, en lo técnico se pondrá a consideración del IGAC una descripción detallada de las condiciones en las que se adelantarán las actividades de formación, actualización, conservación y difusión catastral (Decreto 1608 de 2022, art. 1º, art. 2.2.2.5.1, num. 2). Dicha descripción debe incluir un plan que cuente con al menos: (i) un cronograma para las actividades a desarrollar dentro de los primeros veinticuatro (24) meses desde su habilitación y (ii) una fecha aproximada de inicio de la prestación del servicio público de gestión catastral (Decreto 1608 de 2022, ib.). Finalmente, en lo referente a los requisitos económicos y financieros se exigen dos de estos: uno de ellos se puede denominar general por cuanto se exige el mismo a toda entidad territorial o a todo EAT. Al otro se lo puede calificar como específico por cuanto se trata del cumplimiento de ciertos niveles de solvencia o gestión dentro de los indicadores dispuestos por el Gobierno nacional y cuyos estándares de cumplimiento varían según la naturaleza de la entidad solicitante. Bajo este entendido, el requisito general consiste en una proyección de ingresos y gastos con los que se vaya a asumir la prestación del servicio público, proyección que debe encontrarse contemplada en el marco fiscal y de gasto de mediano plazo⁷³ y en la que se deben precisar las fuentes de financiación del servicio público (Decreto 1983 de 2019, art. 1º, art. 2.2.2.5.1, num. 3). Y en lo que hace al requisito específico, las ciudades capitales de departamento y los municipios deben contar con un “[r]ango de gestión alto o medio en el componente de Gestión de la Medición de Desempeño Municipal (MDM)” y un “[r]esultado correspondiente a los rangos de clasificación vulnerable, solvente o sostenible en el índice de Desempeño Fiscal (IDF)” (Decreto 1608 de 2022, ib.). En cuanto a los Departamentos, acreditarán el mismo nivel de resultados en el IDF, además de un “[r]ango de gestión alto o medio en el componente de Gestión de la Medición de Desempeño Departamental (MDD)” (Decreto 1608 de 2022, ib.). Por último, los EAT deberán: (i) hallarse inscritos en el Registro de Esquemas

⁷³ O en los documentos que hagan sus veces.

Asociativos Territoriales (REAT), (ii) estar facultados para la prestación del servicio público de gestión catastral⁷⁴ y (iii) acreditar que dos tercios o el sesenta y seis por ciento (66%) de las entidades que los conforman cumplan con el requisito económico y financiero específico exigido para ciudades capitales, municipios o departamentos (Decreto 1608 de 2022, ib.).

Si el solicitante es una entidad del orden nacional, los requisitos son distintos y quizá menos exigentes. Como requisito jurídico, su representante deberá acreditar mediante documento suscrito que el desarrollo de alguno de los procesos propios de la gestión catastral es necesario para el cumplimiento de su objeto misional (Decreto 1983 de 2019, art 1º, art. 2.2.2.5.2, num. 1). Por otro lado, el requisito técnico quedará cumplido con una descripción de las condiciones en las que se prestará el servicio de gestión catastral, acompañado de un plan que contenga: (i) un cronograma para las actividades a realizar en los primeros doce (12) meses desde la habilitación y (ii) una fecha aproximada de inicio de prestación del servicio (Decreto 1983 de 2019, art 1º, art. 2.2.2.5.2, num. 2). Finalmente, para satisfacer las exigencias de carácter económico y financiero, la entidad deberá cumplir con el mismo requisito general exigido a las entidades territoriales.

3.1.2. Procedimiento de habilitación de gestores catastrales e inicio de operación

Una vez presentada la solicitud se habrá dado inicio al procedimiento de habilitación de gestores catastrales. Dentro de los diez (10) hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, el IGAC procederá con la revisión de los requisitos habilitantes por parte del solicitante (Decreto 1983 de 2019, art 1º, art. 2.2.2.5.3, num. 2). Dentro de este término, el IGAC deberá requerir a la entidad solicitante para que allegue la información o documentación necesaria, en los casos en que se haya encontrado que las aportadas estén incompletas o de que se deba realizar alguna gestión adicional (Decreto 1983 de 2019, art 1º, art. 2.2.2.5.3, num. 3). Para responder al requerimiento del IGAC, la entidad solicitante contará con el término de un (1) mes, prorrogable por otro tanto a solicitud de parte; vencidos estos términos sin haberse dado respuesta, el IGAC declarará el desistimiento de la solicitud y el archivo del expediente mediante acto administrativo motivado (Decreto 1983 de 2019, ib.). Cuando el IGAC encuentre que la solicitud se encuentra completa, dicho Instituto expedirá acto administrativo que dé cuenta del inicio de la actuación administrativa (Decreto 1983 de 2019, art 1º, art. 2.2.2.5.3, num. 4). La importancia de dicho acto de trámite reside en que a partir de la fecha de su expedición empieza a correr el término de quince (15) días

⁷⁴ Facultad que puede haber sido otorgada en el acto de creación del EAT o por autorización posterior.

hábiles con el que cuenta el IGAC para expedir el acto administrativo motivado en el que se decida sobre la solicitud (Decreto 1983 de 2019, art 1º, art. 2.2.2.5.3, num. 5). Este último acto será notificado a los interesados personalmente o por aviso y se deben tener en cuenta los diez (10) siguientes a la notificación si se pretende interponer recurso de reposición contra dicho acto (Decreto 1983 de 2019, art 1º, art. 2.2.2.5.3, num. 6). Ahora bien, si cumplidos tres meses desde la radicación de la solicitud no se ha notificado la decisión del IGAC, deberá entenderse que dicha decisión es negativa (Decreto 1983 de 2019, art 1º, art. 2.2.2.5.3, num. 7).

El inicio de la prestación del servicio público catastral por parte del gestor habilitado no ocurrirá de forma inmediata con la firmeza del acto administrativo de habilitación. Debe recordarse el deber en cabeza del IGAC de definir para cada gestor “los criterios básicos de atención al ciudadano, de calidad del servicio, de protección al usuario, de interoperabilidad tecnológica, de reporte de información en el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC) y de gestión documental necesarios” (Decreto 1983 de 2019, art. 1º, art. 2.2.2.5.2). La definición de estas condiciones de prestación debe ocurrir dentro de un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la habilitación de cada gestor y dentro del mismo plazo deberá realizarse el empalme y la entrega de la información al respectivo gestor catastral (Decreto 1983 de 2019, ib.).

3.1.3. Procedimientos de deshabilitación como gestor catastral y de reasunción de servicio público

Conforme lo establecido en el Parágrafo 2º del Artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el Artículo 43 de la Ley 2294 de 2023, se desprende la posibilidad que tienen los gestores catastrales de solicitar la devolución de la prestación del servicio mediante la deshabilitación como gestores. Conforme a las facultades otorgadas mediante el numeral 3 del Artículo 47 de la Ley 2294 de 2023, estos aspectos fueron reglamentados por el IGAC mediante la expedición de la Resolución No. 1040 de 2023 (IGAC, Resolución 1040 de 2023). Específicamente en los Capítulos 5 y 6 de su Título III se norma, respectivamente, acerca de deshabilitación de gestores catastrales y la entrega de información catastral para la reasunción del servicio público de gestión catastral.

La deshabilitación se adelanta a solicitud de parte y consiste en

“un procedimiento mediante el cual el IGAC autoriza que un municipio, departamento o EAT devuelva la prestación del servicio público de gestión catastral por iniciativa propia.

En este caso, la competencia para ejecutar los procesos catastrales en esa jurisdicción retorna al gestor catastral de origen que le entregó el servicio.” (IGAC, Resolución No. 1040 de 2023, art. 3.5.1).

Por regla general, esta solicitud es procedente únicamente cuando se hayan cumplido diez (10) años contados a partir de la habilitación como gestor catastral (IGAC, Resolución 1040 de 2023, art. 3.5.1). Las excepciones a esta regla son las siguientes, conforme a la Resolución No. 1040 de 2023 (IGAC, art. 3.5.1):

- a. En los eventos en los que se demuestre imposibilidad financiera sobreviniente para cumplir con el cronograma de prestación del servicio aprobado en el acto administrativo de habilitación.
- b. Cuando contra el gestor exista una sanción en firme expedida por la SNR en ejercicio de las facultades establecidas en los artículos 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019
- c. Por la acreditación de eventos de fuerza mayor o caso fortuito que impidan el ejercicio de su rol como gestor catastral
- d. Para el caso de aquellos departamentos o EAT habilitados que demuestren “haber perdido sostenibilidad financiera, de acuerdo con las condiciones de su habilitación, debido a que uno o más municipios de su jurisdicción se retiren del departamento o EAT, soliciten habilitación o decidan contratar un gestor catastral diferente” (IGAC, Resolución 1040 de 2023, art. 3.5.1).
- e. Para los gestores catastrales de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla será improcedente esta solicitud, toda vez que ejercían funciones con anterioridad a la promulgación de la Ley 1955 de 2019 (IGAC, Resolución 1040 de 2023, art. 3.5.1, par. 2).

El procedimiento de deshabilitación inicia con la presentación de la solicitud escrita por parte del gestor, motivando las razones por las que debería acogerse su petición, y a la que se debe anexar un reporte del estado jurídico, administrativo y financiero con el que entregaría la prestación del servicio (IGAC, Resolución 1040 de 2023, art. 3.5.2, num. 1). Dicha solicitud será objeto de estudio por parte del IGAC, entidad que deberá decidir de fondo sobre la misma mediante la expedición de acto administrativo motivado dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud (IGAC, Resolución 1040 de 2023, art. 3.5.2, num. 2) Contra esta decisión proceden los recursos establecidos en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011. A partir de

la comunicación de la decisión del IGAC, el gestor catastral deshabilitado iniciará el proceso de entrega de información al gestor catastral que corresponda.

La entrega de información catastral para la reasunción del servicio público de gestión catastral procederá en alguno de los siguientes eventos:

- a. “Se cumpla el término de ejecución de un contrato y/o convenio interadministrativo celebrado para la prestación del servicio público de gestión catastral, sin que se prorrogue dicho contrato o convenio” (IGAC, Resolución 1040 de 2023, art. 3.6.1, num. 1).
- b. “Las partes de un contrato y/o convenio interadministrativo decidan la terminación anticipada del contrato o convenio” (IGAC, Resolución 1040 de 2023, art. 3.6.1, num. 2).
- c. “Se imponga sanción en firme por parte de la SNR al gestor catastral habilitado o contratado, de acuerdo con lo indicado en los artículos 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019, o la norma que los modifique o sustituya” (IGAC, Resolución 1040 de 2023, art. 3.6.1, num. 3).
- d. “El IGAC deshabilite a un gestor catastral, en los términos de la presente resolución” (IGAC, Resolución 1040 de 2023, art. 3.6.1, num. 4).
- e. “Un municipio haya solicitado salir de la jurisdicción de su gestor actual para retornar a su gestor de origen” (IGAC, Resolución 1040 de 2023, art. 3.6.1, num. 5).

Siempre que se acredite la ocurrencia de alguna de estas circunstancias, el gestor incurso en ella deberá entregar los insumos y la información respectivos dentro de un plazo de tres (3) meses desde la fecha en la que se informe dicha situación al gestor catastral que deba reasumir (IGAC, Resolución 1040 de 2023, art. 3.6.1).

3.2. El estado operativo de los gestores catastrales en Colombia

Para efectos del análisis de datos cuantitativos sobre el grado de descentralización que presenta la prestación del servicio de gestión catastral en Colombia, en líneas anteriores se pudo establecer las características de los sujetos de estudio. Se trata de EAT o de entidades del orden nacional o territorial que soliciten y hayan obtenido del IGAC como máxima autoridad catastral la habilitación como gestores catastrales para efectuar la prestación del servicio público de gestión catastral en determinada circunscripción territorial (uno o varios municipios). En este sentido,

estudiar el grado de descentralización en materia de prestación del servicio público de gestión catastral se medirá al hacer un análisis de datos cuantitativos de los gestores catastrales habilitados en Colombia, distintos al IGAC. En este sentido, se empezó por indagar acerca de la información reportada en bases de datos oficiales acerca de los gestores catastrales habilitados, haciendo uso de lo publicado por el DNP, como entidad con funciones de hacer seguimiento a la ejecución de políticas públicas en Colombia, y por el IGAC, como responsable de la regulación y de decidir sobre las habilitaciones de gestores catastrales. A partir de dichos reportes, se recopilaron las siguientes características de cada gestor catastral habilitado: (a) el nombre del gestor, (b) el acto jurídico de habilitación, (c) de la competencia territorial (municipios o distritos en los que estuviera habilitado para prestar el servicio), (d) si se encontraba o no en operación en la fecha de corte y (e) la fecha de inicio de operaciones del gestor o, en caso de que no haya empezado a operar, las circunstancias que impidieron que estuviera en operación en la fecha de corte.

La información recolectada y clasificada fue objeto de dos análisis estadísticos descriptivos. El primero de ellos se denomina *subjetivo*, pues está enfocado en torno a cuestiones como la naturaleza y las circunstancias operativas que rodean a cada uno de los sujetos de estudio. Este análisis presenta tres variables: (i) estado de operación a la fecha de corte, (ii) naturaleza jurídica del gestor y (iii) su procedencia geográfica⁷⁵. Por otro lado, el segundo análisis se denomina *objetivo* y se enfoca en los municipios o distritos beneficiarios de la prestación del servicio que adelanta cada gestor. En este análisis se usan dos variables: (i) la ubicación geográfica del municipio o distrito beneficiario y (ii) si ellos corresponden a una ciudad capital de departamento. Estos análisis permitirán conocer qué tanto están distribuidos los gestores catastrales distintos al IGAC a lo largo de la geografía nacional. Con lo anterior, se conocerá también hasta qué punto el esquema de competencias para la prestación del servicio público de gestión catastral ha cumplido con los objetivos de descentralizar la prestación del servicio.

⁷⁵ Si su sede principal se encuentra situada en alguna de las siguientes cinco regiones:

- Amazónica, que se entiende conformada por los departamentos de: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés.
- Andina, que se entiende conformada por los departamentos de: Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander y Tolima.
- Caribe, que se entiende conformada por los departamentos de: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia y Sucre.
- Orinoquía, que se entiende conformada por los departamentos de: Arauca, Casanare, Meta y Vichada.
- Pacífico, que se entiende conformada por los departamentos de: Chocó, Cauca, Nariño y Valle del Cauca.

3.2.1. Recuento y análisis de los gestores catastrales habilitados a 31 de diciembre de 2022

Acorde con la información publicada por el DNP (*s.f.a*), a corte 31 de diciembre de 2022 eran al menos cuarenta y dos (42) las entidades que habían sido reconocidas como gestores catastrales en Colombia. No obstante, el IGAC (2022a, 2022c, 2023a) reporta la habilitación de tres gestores catastrales no mencionados en la publicación del DNP: los Municipios de Málaga (Santander), Chiquinquirá (Boyacá) y Floridablanca (Santander). A partir de las dos fuentes mencionadas no sólo se determinaron cuáles entidades han sido reconocidas por el IGAC, sino que se pudo recoger información jurídica y técnica de cada operador. En el *Anexo 4* se recopilan los datos obtenidos a corte 31 de diciembre de 2022.

La información recopilada en el *Anexo 4* fue objeto de análisis que contribuyeron a una mejor comprensión de la situación operativa en la que se encuentran los gestores catastrales habilitados en Colombia y el grado de descentralización en la prestación del servicio. Aplicando el análisis *subjetivo*, el número total de gestores catastrales habilitados, sin contar al IGAC, asciende a la suma de cuarenta y cinco (45, equivalente al 100% de lo revisado). De este total: cuarenta (40, equivalente al 88.89% del total) se encontraban operando; cuatro (4, equivalentes al 8.89% del total) no habían iniciado con la operación en la jurisdicción en la que fueron habilitados y a uno (1, equivalente al 2.22% del total) no le fue entregada la prestación del servicio público de gestión catastral. Al discriminar los gestores en razón a la naturaleza de los entes habilitados, se observa que: tres (3⁷⁶) corresponden a departamentos o a entidades inmersas en la estructura orgánica de alguno de ellos; doce (12⁷⁷), a ciudades capitales o a entidades adscritas a una de ellas; seis (6⁷⁸), a EAT; veintidós (22⁷⁹), a municipios; los dos (2⁸⁰) restantes, a entidades del orden nacional. Ahora bien, al revisar la procedencia geográfica de los gestores catastrales habilitados, se obtuvieron resultados llamativos, pero quizá no tan sorprendentes. Del total de cuarenta y cinco (45) gestores habilitados: veintiocho (28, el 62.22%) tienen sus sedes ubicadas en la Región

⁷⁶ Equivalentes al 6.67% del total.

⁷⁷ Equivalentes al 26.67% del total.

⁷⁸ Equivalentes al 13.33% del total.

⁷⁹ Equivalentes al 48.89% del total.

⁸⁰ Equivalentes al 4.44% del total.

Andina⁸¹; nueve (9, el 20.00%), en la Región Caribe⁸²; tres (3, el 6.67%), en la Región Pacífico⁸³; uno (1, el 2.22%), en la Región Amazónica⁸⁴; uno (1, el 2.22%), en la Región Orinoquía⁸⁵; dos (2, el 4,44%) están habilitados a nivel nacional y tienen su sede principal en Distrito Capital de Bogotá (Región Andina). El gestor faltante (que representa un 2.22% del total) corresponde a un EAT⁸⁶ conformado en su gran mayoría por municipios ubicados en el Departamento de Norte de Santander (Región Andina) y que cuenta además con la participación del municipio de Río de Oro, Departamento de Cesar (Región Caribe).

El segundo de los análisis efectuados consistió en caracterizar los municipios en cuyo territorio se presta el servicio público catastral mediante un gestor habilitado y estudiar las relaciones que se advirtieron entre los municipios y sus respectivos gestores. Con fundamento en las anteriores premisas, sea lo primero indicar que a corte 31 de diciembre de 2022 había un total de doscientos ochenta y tres (283) municipios o distritos en los que el servicio público de gestión catastral era prestado por un gestor catastral habilitado distinto al IGAC. De este total, doscientos treinta y nueve (239, un 84.45%) se ubican en la Región Andina; trece (13, un 4.59%) se sitúan en la Región Caribe; veintinueve (29, un 10.25%) pertenecen al espacio geográfico de la Región Pacífico y, finalmente, las Regiones de la Amazonía y la Orinoquía aportan cada una de ellas apenas un municipio a este total (representando cada una un 0.35% del total). Una circunstancia que se podría clasificar de positiva es la baja incidencia de las ciudades capitales en este total, pues con apenas diecisiete (17) en el listado representan apenas el 6.01% del total de municipios cubiertos.

Para efectos de este análisis *objetivo* no fueron tomados en cuenta los municipios en los que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) haya prestado o preste el servicio público de gestión catastral. Lo anterior se justifica en tanto que la habilitación de la ANT no se circunscribe a

⁸¹ Para efectos de este análisis fueron considerados de la Región Andina aquellos municipios situados en los departamentos de: Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander y Tolima.

⁸² Para efectos de este análisis fueron considerados de la Región Caribe aquellos municipios situados en los departamentos de: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia y Sucre.

⁸³ Para efectos de este análisis fueron considerados de la Región Pacífico aquellos municipios situados en los departamentos de: Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.

⁸⁴ Para efectos de este análisis fueron considerados de la Región Amazónica aquellos municipios situados en los departamentos de: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés.

⁸⁵ Para efectos de este análisis fueron considerados de la Región Amazónica aquellos municipios situados en los departamentos de: Arauca, Casanare, Meta y Vichada.

⁸⁶ Asomunicipios.

municipios en particular, sino al desarrollo del objeto misional de dicha entidad en todo el territorio nacional. A pesar de la anterior precisión, la falta de claridad acerca del alcance territorial de las competencias de la ANT puede generar dudas acerca de la validez de los resultados sobre el grado de descentralización en la prestación del servicio, toda vez que pueden ser mayor la cantidad de municipios beneficiarios de la prestación hecha por un gestor distinto al IGAC.

Ahora bien, de los dos anteriores análisis se puede afirmar la existencia de una considerable concentración en la Región Andina tanto de gestores catastrales como de municipios beneficiarios de la prestación que ofrecen. Por el contrario, salta a la vista la marginal participación de gestores catastrales o de municipios cubiertos en las Regiones Amazónica y Orinoquía. Y es de anotar que los escasos gestores catastrales habilitados pertenecientes a estas dos Regiones siguen la tendencia nacional de prestar sus servicios exclusivamente en el territorio de su jurisdicción. Por su parte, en las Regiones Caribe y Pacífico también se presentan fenómenos de concentración en cuanto a la prestación. Mientras en el Caribe la gran mayoría de municipios cubiertos corresponden a ciudades capitales de Departamento o municipios que se encuentran cercanos a estas urbes; en el Pacífico, la gran mayoría de municipios beneficiarios son pertenecientes al Departamento del Valle del Cauca. De igual forma, en ambas Regiones se deben destacar los casos que no se ajustan a la tendencia de concentración en la prestación del servicio, pues en ellos se observa que suplen su necesidad con gestores de la Región Andina. Finalmente, son casos anecdóticos aquellos en los que un municipio de determinada Región se vea beneficiado de la prestación ofrecida por un gestor catastral cuya sede principal se sitúe en otra Región. Estos sucesos fueron apreciables en municipios beneficiarios de las Regiones Caribe y Pacífico con gestores catastrales de la Región Andina, a la vez que fueron inexistentes entre los municipios beneficiarios de las Regiones Amazónica y Orinoquía.

3.2.2. Recuento y análisis de los gestores catastrales habilitados a 31 de diciembre de 2023

A corte 31 de diciembre de 2023, las variaciones en el estado operativo presentadas en cuanto a los gestores catastrales habilitados fueron plasmadas en el *Anexo 5*. Empleando las dos alternativas de análisis propuestas a la información consolidada a 31 de diciembre de 2023, se obtuvieron los resultados a continuación descritos. El número total de gestores catastrales vinculados de forma alguna al trámite de habilitación asciende a la suma de cuarenta y siete (47, equivalente al 100% de lo revisado). De este total: (i) cuarenta y seis (46, equivalente al 97.87%

del total) se encontraban operando y (ii) a uno (1, equivalente al 2.13% del total) no le fue entregada la prestación del servicio público de gestión catastral. Al discriminar los gestores en razón a la naturaleza de los entes habilitados, se observa que: tres (3⁸⁷) corresponden a departamentos o a entidades inmersas en la estructura orgánica de alguno de ellos; catorce (14⁸⁸), a ciudades capitales o a entidades adscritas a una de ellas; seis (6⁸⁹), a EAT; veintidós (22⁹⁰), a municipios; los dos (2⁹¹) restantes, a entidades del orden nacional. Ahora bien, al revisar la procedencia geográfica de los gestores catastrales habilitados, se obtuvieron los resultados descritos a continuación. Del total de cuarenta y siete (47) gestores habilitados: veintinueve (29, el 61.70%) tienen sus sedes ubicadas en la Región Andina; diez (10, el 21.28%), en la Región Caribe; tres (3, el 6.38%), en la Región Pacífico; uno (1, el 2.13%), en la Región Amazónica; uno (1, el 2.13%), en la Región Orinoquía; dos (2, el 4.26%) están habilitados a nivel nacional y tienen su sede principal en Distrito Capital de Bogotá (Región Andina). El gestor faltante (que representa un 2.12% del total) corresponde a Asomunicipios, cuya situación fue expuesta en la sección anterior.

Una vez efectuado el segundo análisis para la información a corte 31 de diciembre de 2023, se pudo determinar que había un total de doscientos ochenta y cinco (285) municipios o distritos en los que el servicio público catastral era prestado por un gestor catastral habilitado distinto al IGAC. De este total, doscientos cuarenta y uno (241, un 84.56%) se ubican en la Región Andina; veintiocho (28, un 9,82%) se sitúan en la Región Pacífico; catorce (14, un 4.91%) pertenecen al espacio geográfico de la Región Caribe; uno (1, un 0.35%) se pueden ubicar en la Región Amazónica y, finalmente, la Región Orinoquía aporta un (1) municipio a este total (representando un 0.35% del total). Para el año 2023 se presentó un tenue aumento en la incidencia de las ciudades capitales de Departamento del 0.82%, al pasar de diecisiete (17, 6.05%) a diecinueve (19, 6.67% del total de 285 municipios).

⁸⁷ Equivalentes al 6.38% del total.

⁸⁸ Equivalentes al 29.79% del total.

⁸⁹ Equivalentes al 12.77% del total.

⁹⁰ Equivalentes al 46.61% del total.

⁹¹ Equivalentes al 4.26% del total.

3.3. Ejecución física de la implementación del catastro multipropósito: clara indicación de objetivos para una confusa medición de resultados

En las secciones anteriores se ofreció al lector un panorama acerca del grado de descentralización que se presenta en el esquema de prestación del servicio público de gestión catastral. A lo largo de los siguientes párrafos, se busca analizar el cumplimiento de las metas trazadas en la política pública de catastro multipropósito en cuanto a la actualización de información catastral. Para ello se empezó por hacer un recuento de los objetivos trazados por el Estado colombiano en materia de implementación del catastro multipropósito, haciendo especial énfasis en las metas de levantamiento o actualización medida en superficie de terreno⁹². Conforme a dichas metas, se estudiaron los resultados obtenidos y reportados por el Estado colombiano en dicha materia.

Sobre este tema en particular resultó necesario consultar las políticas públicas adoptadas por el CONPES en sus documentos homónimos. Y a pesar de que este tema ha sido abordado al menos desde el año 2001, lo cierto es que ha cobrado especial relevancia social a partir de la firma del *Acuerdo de Paz*. Bajo la anterior premisa, se tendrán en cuenta únicamente aquellos documentos expedidos a partir del año 2016. En el documento CONPES 3859 expedido el 13 de junio de 2016 fueron establecidas metas claras en materia de ejecución física de la implementación del catastro multipropósito. En dicha ocasión se indicó:

“El levantamiento catastral multipropósito en todo el país es una intervención ambiciosa como política pública, que significa una evolución hacia la adopción de un nuevo modelo catastral basado en los más altos estándares y buenas prácticas internacionales en temas cartográficos, tecnológicos, de interoperabilidad, de formación, actualización y conservación catastral. (...) Por esta razón y con el fin de avanzar con certeza y precisión, su implementación se ejecutará en dos fases: (i) prueba piloto (2016); y (ii) escalamiento progresivo (2017-2023). Estas fases incluyen el levantamiento del catastro multipropósito para el 25% del territorio nacional entre 2016 y 2018, y para todo el país, entre 2019 y 2023” (CONPES, 2016, págs. 54-55).

Así, para el año 2016 se debió haber realizado el levantamiento de información catastral con enfoque multipropósito en la totalidad del territorio de once municipios escogidos según criterios técnicos del DNP y el IGAC (CONPES, 2016, págs. 55-56). Con lo anterior se cumplirían los

⁹² Actividades englobadas, a efectos del presente escrito, en el término *ejecución física*.

objetivos de la fase de prueba piloto (fase 1) y, partiendo de la experiencia y los conocimientos adquiridos en ella, se podría dar tránsito a replicar estas actuaciones en el resto del territorio nacional. En palabras del CONPES (2016):

“En esta línea, una vez ejecutados los pilotos en 2016 (fase 1), se iniciará la fase de expansión del ejercicio (fase 2). Como parte de esta fase, se definirá un calendario de escalamiento progresivo, por regiones, que permita el levantamiento del catastro con enfoque multipropósito para un 25% del territorio nacional en 2018. (...)”

Como parte del operativo de escalamiento progresivo, se prevé completar la totalidad del ejercicio gradualmente entre 2019 y 2023, incluyendo tanto zonas urbanas como zonas rurales” (págs. 54-55, 57).

En suma, para el año 2016 debería haberse efectuado el levantamiento catastral con enfoque multipropósito en once (11) municipios; para el año 2018, en un 25% del territorio nacional y haberse actualizado el 100% del territorio nacional en el año 2023.

Ante el limitado avance obtenido en la ejecución física de los lineamientos de política pública establecidos en el documento CONPES 3859, fue necesario replantear los objetivos allí planteados. Esto fue hecho mediante el documento CONPES 3958 del 26 de marzo de 2019, de cuya redacción se resalta:

“Con la implementación de la estrategia de política del presente documento se espera que a 2025 se cuente con la actualización de la totalidad del catastro, en donde a 2022 se debe contar con una actualización del 60% del área del país, correspondiente a 650 municipios y 13.000.000 predios actualizados.” (CONPES, 2019, pp. 62).

Con esto, ha quedado expuesta la meta vigente en cuanto al área a actualizar a corte 31 de diciembre de 2022, meta en cuyo establecimiento se contemplaron variables tales como la modificación normativa tendiente a la creación del servicio público de gestión catastral.

Al emprender el análisis del cumplimiento de los descritos objetivos de actualización, se evidenciaron dos dificultades. Una de ellas gira en torno a la vaguedad en el significado del término *actualización*, usado en el mismo documento CONPES 3958. Este documento carece de una definición de lo que debe entenderse por *actualización*, circunstancia que redundaba en una ambigüedad en el uso de dicha palabra. En efecto, el término puede ser interpretado indistintamente de dos formas: una de ellas es asimilar *actualización* a levantamiento catastral enfoque multipropósito y la otra es entender por *actualización* el contar con información catastral

levantada no hace más de cinco (5) años⁹³. Ahora bien, todo aquel que pretenda hacer seguimiento a la implementación del catastro multipropósito y al grado de cumplimiento alcanzado en los objetivos establecidos en la estrategia de implementación del documento CONPES 3958 deberá empezar por esclarecer el significado del término *actualización*. A efectos prácticos, se puede considerar que entender por actualizada aquella información catastral generada con una antigüedad no mayor a cinco (5) años fue la interpretación asumida por el DNP. Ello se evidencia en la forma en la que dicho Departamento presenta la información recopilada disponible acerca del avance en la implementación del catastro multipropósito en Colombia. La disyuntiva planteada acerca de la definición del término *actualización* trajo a colación la segunda dificultad encontrada: la inexistente diversidad de fuentes de información que registren en forma periódica y sistemática el avance en la ejecución física de la implementación del catastro multipropósito en Colombia. En efecto, el DNP publica el estado del avance en la materia a partir de la información que le reporta el IGAC.

Debido a la infranqueable dificultad de encontrar otras fuentes, forzoso fue acudir a las cifras reportadas por el DNP en su *Diagnóstico municipal – Catastro Multipropósito* para efectuar el análisis que a continuación se plantea. Del universo de mil ciento veintidós (1122) municipios y áreas no municipalizadas existentes en la República de Colombia a corte 31 de diciembre de 2022, únicamente se reportaron cuarenta y ocho (48) que contaran con catastro actualizado en al menos alguno de sus componentes territoriales, bien se trate del rural o del urbano (DNP, *s.f.b*). Y discriminando según si el área o predio reportado se encuentra en zona rural o urbana, se tienen: 8'600.409 hectáreas actualizadas en zona rural, 100.152⁹⁴ hectáreas actualizadas en el área urbana;

⁹³ Este deber fue consagrado en el parágrafo 1º del artículo 90-1 del Estatuto Tributario, adicionado en virtud del artículo 79 de la Ley 223 de 1995. Y a pesar de que esta norma fue derogada el 29 de diciembre de 2003 por el artículo 69 de la Ley 863 del mismo año, pareciera que en la práctica administrativa aún se conserva la idea de obligatoriedad en la actualización catastral quinquenal. Esto se puede evidenciar en lo indicado por el IGAC (*s.f.a*) en su sitio web oficial: “Según la norma actualmente vigente cada 5 años. Sin embargo, con la eventual implementación del denominado catastro multipropósito, dicho proceso variara, con la metodología conocida como barrido predial”. Con la expedición de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, fue reintroducido este deber constante de actualización en los siguientes términos: “**ARTÍCULO 24. FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS CATASTROS.** Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de periodos máximos de cinco (5) años” (Ley 1450 de 2011, art. 24). Y a pesar de que dicha norma se encuentra contenida en un Plan Nacional de Desarrollo cuya vigencia corresponde a cuatro años, esta norma no ha sido expresamente derogada en leyes posteriores.

⁹⁴ Si bien este es el número que reporta el DNP (*s.f.b*), habría que restarle un total de 5.697 hectáreas correspondientes a las zonas urbanas de 10 municipios cuya información catastral urbana fue recolectada en fecha anterior al año 2018. Esto nos daría un total de 94.185 hectáreas de zona urbana cuya información catastral fue generada en fecha igual o posterior al año 2018.

439.031 predios actualizados en el área rural y 5'330.480⁹⁵ predios actualizados en zonas urbanas (DNP, *s.f.b*). Esto representa una superficie total de 8.700.561 hectáreas y 5.769.511 predios totales con catastro actualizado a corte 2022 (DNP, *s.f.b*). De tomar estas cifras como el estado de avance en la ejecución física a corte 2022 y compararlas con los objetivos del CONPES 3958 se obtuvieron los resultados a continuación descritos. La ejecución física de la implementación del catastro multipropósito a corte en el año 2022 fue completada: (i) en un 7.38% de los municipios propuestos y en el 4.28% de los municipios del país, (ii) en un 12.71% de la superficie propuesta y en el 7.63% de la superficie total del país y (iii) en un 44.38% de los predios propuestos y en el 32.05% de los predios del país. Con estos resultados, se podría concluir, a primera vista, una baja tasa de avance en materia de actualización catastral en Colombia; sin embargo, ello amerita mayor reflexión.

A pesar de lo contundentes que puedan parecer estas conclusiones, ellas se pueden objetar en tanto que se desprenden de los escasos datos disponibles. Aunada a su escasez, dichos datos no son objeto de validaciones externas más allá de las entidades estatales responsables de la regulación del servicio público de gestión catastral y de seguimiento a las políticas públicas estatales. En sí misma considerada, la información publicada por el DNP es cuestionable, empezando por el formato de fecha en el que fue reportado o medido el avance en la ejecución física de la implementación del catastro multipropósito en Colombia. Bajo circunstancia alguna podría considerarse suficientemente ilustrativa la mera indicación del año 2022 o 2023 para efectos de establecer la vigencia o actualidad de los datos reportados. Los demás cuestionamientos a los datos giran en torno a la descrita disyuntiva sobre la interpretación dada al termino *actualización*. Los municipios reportados por el DNP como catastralmente actualizados son aquellos en los que se efectuaron levantamientos con una antigüedad no superior a cinco (5) años contados a partir del 2022 en cualquiera de sus dos componentes territoriales. Esta circunstancia -en sí misma considerada- nunca podrá dar veraz cuenta de los municipios, predios o hectáreas de las que ya se dispone de información catastral con enfoque multipropósito. En este sentido, los datos del DNP no recogen expresamente las labores de catastro multipropósito que hayan podido ser desplegadas por los gestores catastrales habilitados.

A pesar de lo difusamente publicados que se encuentran los datos y las estadísticas referentes a la actualización del catastro en Colombia, pareciera existir un tácito reconocimiento

⁹⁵ Siguiendo la misma lógica empleada con la superficie de zona urbana, habría que restar a esta cifra un valor de 170.445 predios; obteniendo un total de 5'160.035 predios urbanos actualizados.

del escaso grado de actualización en el territorio nacional. Dicho reconocimiento se vislumbró el 21 de diciembre de 2023 con la adopción del Documento CONPES 4128 en el que fueron formuladas dos recomendaciones al Gobierno Nacional. La primera recomendación gira en torno a emitir concepto para realizar reajustes para la vigencia 2024 de los avalúos catastrales de aquellos predios no formados y no actualizados durante la vigencia 2023 (CONPES, 2023, p. 19). Dichos reajustes ascenderían al 2.55% para los predios rurales destinados a actividades agropecuarias y al 4.51% para los predios urbanos y los rurales destinados a actividades no agropecuarias (CONPES, ib.). La segunda recomendación es la solicitud de continuar el proceso de implementación del catastro multipropósito dirigida Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, al DNP, al DANE, al IGAC, a la SNR y a la ANT (CONPES, ib.).

En palabras del CONPES (2023), dicho Documento CONPES 4128:

“Se trata de un esfuerzo por reflejar la realidad patrimonial de los bienes inmuebles, en un contexto en el que la desactualización catastral es el estado que predomina en el 60,48 % del área urbana y en el 87,77 % del área rural de los municipios del país. Según información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para la vigencia 2023, de un total de 1.123 municipios, el 79,79 % presenta desactualización catastral de más de 10 años en la zona urbana y 82,55 % en la zona rural.” (p. 8).

Así mismo, se ofrecen otros indicios acerca de la desactualización de información catastral. En efecto,

“Para estimar el impacto fiscal del incremento propuesto para los avalúos a partir del 1 de enero de 2024 se consideraron los siguientes supuestos: (...) no incluir los predios de los municipios que actualizaron su catastro en la vigencia 2023, a saber: Santa Rosalía (Meta), San Juan de Arama (Meta), San Jacinto (Bolívar), San Carlos (Córdoba), Rioblanco (Tolima), Puerto Lleras (Meta), La Primavera (Meta), Gigante (Huila), Fuente de Oro (Meta), Fonseca (Guajira), El Guamo (Bolívar), Córdoba (Bolívar), Balboa (Cauca), Ataco (Tolima), Arauquita (Arauca) y Aipe (Huila)” (CONPES, 2023, p. 18).

La existencia de una baja tasa de actualización del catastro con enfoque multipropósito dio lugar a que el CONPES conceptuara favorablemente el reajuste de los avalúos catastrales y recomendara solicitara continuar con la implementación de la política pública relacionada. Pues el recaudo proyectado con la información catastral existente se estimó insuficiente para satisfacer las

necesidades fiscales de los municipios para el año 2024, frente a las variables macroeconómicas ocurridas (CONPES, 2023, pp. 12-17).

3.4. Perspectivas del servicio público de gestión catastral: oportunidades para el catastro multipropósito en las propuestas de la Misión de Descentralización

Los resultados de desactualización catastral reconocidos por el mismo CONPES se presentan en un contexto de prestación del servicio catastral caracterizado por una baja de distribución de los gestores catastrales habilitados para la totalidad de los municipios del país. Esto podría llevar a predicar, en principio, una cierta relación causal entre la baja el bajo grado de actualización de información catastral y el esquema de competencias para la prestación del servicio público de gestión catastral. En defensa de dicha afirmación se podrían alegar varias razones. Una de ellas podría ser la insuficiencia de esfuerzos administrativos desplegados por los gestores catastrales, incluido el IGAC. Otra de las razones que podrían sustentar la descrita relación de causalidad es la insuficiente presencia de gestores catastrales habilitados en todas las Regiones geográficas del país. Esta última circunstancia implica de suyo serias dificultades a la plena operatividad del esquema de competencias, considerado en su integridad, para llegar a todo el país y es una evidente consecuencia de la injustificada concentración de recursos estatales en algunas determinadas y reducidas áreas del territorio nacional. No se puede pasar por alto que a corte 31 de diciembre de 2022 los municipios en los que el servicio de gestión catastral era prestado por un gestor catastral distinto al IGAC representaba apenas el 25.22% del total de mil ciento veintidós (1122) municipios; cifra que apenas incrementó un 0.16% a 31 de diciembre de 2023⁹⁶.

La MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN⁹⁷ (2024) aborda los temas de la desactualización del catastro multipropósito (pp. 100, 104) y la descentralización administrativa en Colombia, brindando posibilidades de mejora para el esquema de competencias para la prestación del servicio público de gestión catastral. Los principales objetivos de la Misión de Descentralización consisten en presentar propuestas o recomendaciones relacionadas con la distribución de competencias entre

⁹⁶ Esto es, un 25.38% de municipios con cobertura de un gestor catastral habilitado distinto al IGAC. Sobre esta cifra en particular se debe tener presente que a corte 31 de diciembre de 2023, hubo gestores catastrales distintos al IGAC prestando sus servicios en doscientos ochenta y cinco (285) municipios del país. Además, se debe tener presente que a finales del año 2023 se ratificó mediante plebiscito un nuevo municipio en el Departamento de Chocó: Nuevo Belén de Bajirá (Noriega, 2024).

⁹⁷ La Misión de Descentralización fue creada, en cumplimiento de las Leyes 1955 de 2019 y 1962 de 2019 -parágrafo 4 de su artículo 10-, mediante el Decreto No. 1665 del 06 de diciembre de 2021 modificó el Decreto No. 1082 del 26 de mayo de 2015 (Decreto 1665 de 2021).

los niveles de gobierno, fuentes de financiación para las competencias descentralizadas, arquitectura institucional y modernización de la administración pública, participación ciudadana territorial y lo referente a la descentralización en territorios indígenas (Decreto 1665 de 2021, artículo 1º, artículo 2.2.14.3.2). Fruto de las labores realizadas a partir del 1º de marzo de 2022, en junio de 2024 la Misión de Descentralización presentó su Informe Final a consideración del Director del Departamento Nacional de Planeación (Misión de Descentralización, 2024, pp. 2 y 20). Entre las propuestas formuladas en dicho informe se encuentran contempladas: la modificación de las fuentes de financiación de las entidades territoriales, la creación de nuevas categorías de entidades territoriales y la definición del marco de competencias de las entidades territoriales en marco de una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT (Misión de Descentralización, 2024, pp. 29-32).

3.4.1. La creación de nuevas categorías de entidades territoriales y la redefinición del marco de competencias de las entidades territoriales para fortalecer la descentralización administrativa en la gestión catastral

La propuesta de una nueva distribución de competencias resulta relevante, paradójicamente, en tanto que ya ha sido adoptada para la prestación del servicio público de gestión catastral. De acuerdo con la MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN (2024),

“Las entidades territoriales y los esquemas asociativos podrán habilitarse para asumir competencias a cargo de entidades del nivel nacional, de acuerdo con los criterios jurídicos, financieros, institucionales y poblacionales (...)

Los municipios, que por condiciones particulares no puedan asumir determinadas competencias, podrán solicitar en virtud de los principios de subsidiaridad y concurrencia el traslado de estas competencias a la escala superior.” (pp. 62-63).

Así las cosas, se observa que el esquema de competencias para la prestación del servicio público de gestión catastral se ajusta a esta propuesta y resulta vanguardista con respecto a ella. Lo anterior se evidencia en la habilitación de departamentos, municipios, EAT o de capitales de departamentos como gestores catastrales y en la posibilidad de los gestores catastrales de solicitar su deshabilitación⁹⁸.

⁹⁸ Ver sección 3.1 del presente Capítulo.

Ahora bien, la definición del marco de competencias es una labor que se debe realizar en cada sector de competencias básicas, atendiendo la categorías municipales y departamentales que atiendan criterios geográficos (Misión de Descentralización, 2024, p. 52). En otras palabras, la definición concreta de las competencias a asumir por cada entidad territorial debe partir de la identificación de tipologías de municipios precisas, generadas a partir de criterios de categorización que atiendan la geografía más allá de las planas cifras de sus ingresos anuales o del número de sus habitantes. En este orden de ideas, la propuesta tendiente a una clara y precisa determinación de competencias entre entidades territoriales depende de establecer una nueva categorización de los municipios y departamentos de Colombia. Sobre este particular, la MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN (2024) formuló una propuesta de categorización de entidades territoriales a partir de

“una serie de criterios representativos de la realidad territorial, con las variables respectivas que sean pertinentes, universales, actualizables, sencillas y con fuentes de información imparciales, y combinarlas en un ejercicio para llegar a una categorización que los integre en forma adecuada.

En la medida en que se espera que las categorías sean el primer referente para la diferenciación de competencias, fuentes de financiación y entornos de desarrollo, los criterios a utilizar para su conformación deben ser esenciales para la referenciación de los principales atributos transversales territoriales. (...)

Así, el ejercicio de clasificación debe considerar las características o atributos de las entidades territoriales que se manifiestan en las circunstancias de su geografía. (...)

Como resultado del ejercicio se llega a 7 grupos de municipios, sin incluir a Bogotá, a los cuales se les han dado denominaciones que tratan de destacar su principal característica. (...)

El objetivo fundamental de este ejercicio de categorías municipales, que tiene en cuenta indicadores significativos que representan sus características geográficas, demográficas, socioeconómicas, financieras, y ambientales, es que cada grupo tenga municipios bastante similares a su interior y que haya atributos jalonadores que diferencien entre los diferentes grupos. (...)

Como resultado del ejercicio se llega a 4 grupos de departamentos, a los cuales se les han dado denominaciones que tratan de destacar su principal característica.” (pp. 42, 45-48).

En el evento de adoptarse esta propuesta de modificación normativa, deberían reevaluarse los requisitos técnicos económicos y financieros habilitantes de los gestores catastrales, con miras a lograr una mayor cobertura de prestadores a lo largo de la geografía nacional. Estas nuevas categorías propuestas facilitarían la adopción de nuevos enfoques (si se quiere diferenciales) para permitir la habilitación de gestores catastrales que presten su servicio en aquellos municipios tradicionalmente entendidos como “periféricos”⁹⁹. En efecto, resulta recomendable redefinir los requisitos diferenciados de habilitación como gestor catastral para ajustarlos a estas nuevas categorías de municipios. Con ello, se facilita la descentralización de la prestación del servicio en estos municipios “periféricos”, sin descuidar los estándares mínimos calidad y eficiencia requerida para la prestación del servicio. En todo caso, esta redefinición de los requisitos debe estar acompañada de mayor disponibilidad de recursos presupuestales para sumir estas obligaciones. En este sentido, resulta pertinente tomar en las modificaciones propuestas a las fuentes de financiación de las Entidades Territoriales.

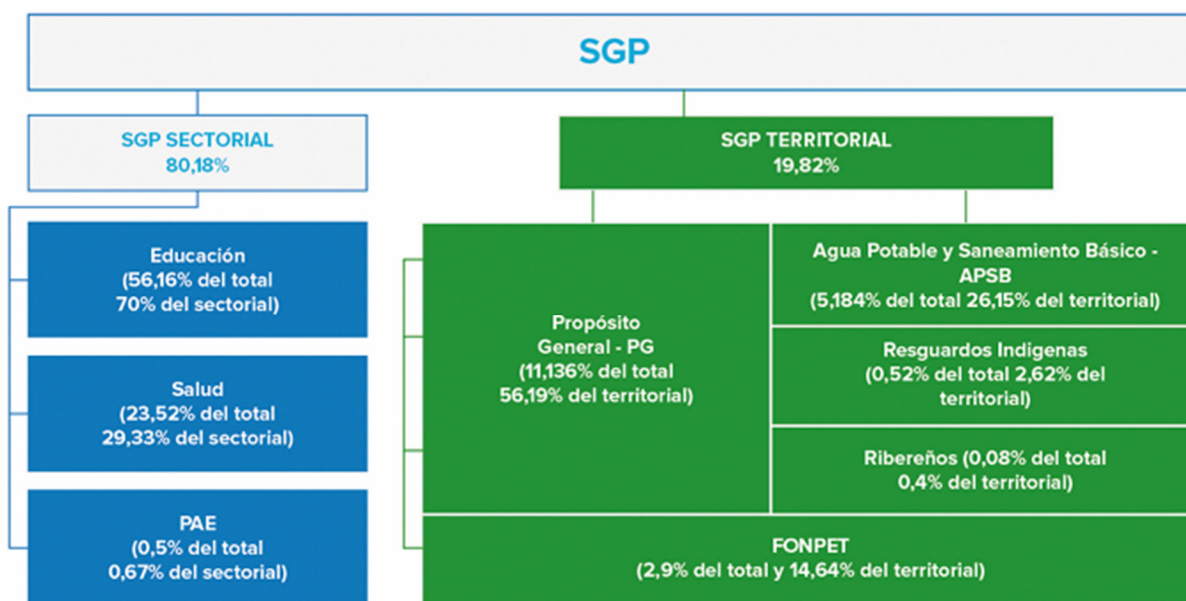
3.4.2. La modificación de fuentes de financiación para fortalecer la prestación del servicio público de gestión catastral por parte de entidades territoriales

La MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN (2024) también propone introducir modificaciones al Sistema de Financiamiento Territorial, lo que implicaría cambios al Sistema General de Participaciones – SGP y al Sistema General de Regalías – SGR, así como la creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial – FECET (pp. 31-32). En cuanto al SGP, se propone reestructurar su composición en dos bolsas: la Sectorial, equivalente al 80.18% del total de los recursos asignados, y la Territorial, que sería conformada con el restante 19.82% (Misión de Descentralización, ib., p. 88). Entre los recursos de la bolsa Territorial, se proponen asignaciones a: Resguardos Indígenas, por el 2.62%; Municipios Ribereños, por el 0.4%; Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET, por el 2.9% y Propósito General, por el 56.19% (Misión de Descentralización, ib.). Ahora bien, la asignación de Propósito General debería ser otorgada únicamente a municipios o distritos y sus recursos deberían destinarse, en primer lugar, a una asignación mínima que garantice el piso de asignación del año 2024 por este concepto ajustado por inflación (Misión de Descentralización, ib., p. 93). Y a aquellos recursos anuales excedentes debería aplicárseles la siguiente distribución: un 70% por “el criterio de igualación

⁹⁹ Y que se encuentran por fuera de las principales concentraciones advertidas en la sección 3.2 del presente Capítulo.

fiscal (inverso de la tributación per cápita¹⁰⁰); un 18% para aquellos municipios de categoría “densidad étnica” o cuya población étnica constituya más 33% de la población total; el 12% restante para municipios de "prevalencia ambiental" o cuya área reconocida en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP o en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales – REAA represente más del 60% de su extensión (Misión de Descentralización, ib., pp. 93-94). En la *Figura 1* se evidencia la distribución propuesta por la Misión de Descentralización (2024) de los recursos del SGP.

Figura 1. Nueva composición del SGP.



Fuente: Misión de Descentralización (2024, p. 88).

Además de las descritas características que asumiría el SGP, se debe tener presente que la propuesta de la Misión de Descentralización incluye la flexibilización de la destinación de los recursos de Propósito General del SGP. Bajo este entendido, dichos recursos no estarían limitados por destinaciones específicas, siendo decisión del Ente titular de la asignación su ejecución, siempre que no se destine más del 41% de su valor total en gastos de funcionamiento (Misión de Descentralización, ib., p. 98). A la luz de esta propuesta, los recursos de la bolsa Territorial propuestos a ser asignados a Resguardos Indígenas, Municipios Ribereños y Propósito General se perfilan como la fuente de financiación idónea para permitir que mayor cantidad de entidades

¹⁰⁰ “Se otorgarán más recursos a aquellos municipios cuya tributación per cápita sea menor, y viceversa. Este indicador es transitorio hasta tanto el MHCP y el DNP calculen la tributación potencial per cápita.” (Misión de Descentralización, 2024, p. 93; texto correspondiente a la nota 41 del original).

territoriales sean habilitadas como gestores catastrales para prestar sus servicios en los territorios actualmente no cubiertos. En efecto, no se puede pasar por alto que dichos recursos pueden ser invertidos según los criterios que determine cada entidad municipal, siendo viable destinarlos en proyectos de inversión relacionados al catastro multipropósito. Sobre este particular, téngase presente que, a la luz del párrafo del artículo 48 de la Ley 2294 de 2023, se consideran gastos de inversión aquellos relacionados con la gestión catastral.

Las anteriores conclusiones cobran mayor vigencia si se tiene presente que la misión propone modificar las proporciones de las bolsas Sectorial -pasando del 80.18% al 70% del Total- y Territorial -variando del 19.82% al 30% del Total- dentro de los cinco (5) años posteriores a la sanción de respectivo Acto Legislativo que modifique el SGP (Misión de Descentralización, ib., pp. 88-89). Así mismo, se busca que aumente la participación de las asignaciones a Resguardos Indígenas y Municipios Ribereños al 1% y 0.1% del total del SGP, disminuyendo la participación de la asignación del FONPET (Misión de Descentralización, ib., pp. 88-89). Se evidencia así el potencial de estas tres asignaciones como fuentes de financiación permanente de los gastos de inversión necesarios para la continua prestación del servicio público de gestión catastral.

Los proyectos de inversión para la prestación del servicio público de gestión contractual también podrían ejecutarse con recursos provenientes del SGR, de acuerdo con otra de las propuestas de la Misión de Descentralización. En efecto, dicha Misión propone que con recursos provenientes del SGR y del FECET se pueda financiar la ejecución de toda clase de proyectos coyunturales a ser ejecutados por entidades territoriales, entre ellos los de gestión catastral. En específico, la propuesta de modificación al SGR por parte de la MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN (2024) consiste en eliminar los esquemas de distribución de rendimientos financieros y mayor valor de recaudo para adicionar dichos recursos al sistema básico de asignación al SGR, manteniendo la proporción existente en el peso relativo de las asignaciones actuales (p. 142). Con fundamento en dicha reasignación de recursos, las asignaciones dentro del SGR quedarían de la forma presentada en la *Figura 2*.

Figura 2. Sistema General de Regalías (SGR) asignaciones actuales y propuestas.

Asignaciones Actuales		Asignaciones Nuevas	
Asignación	%	Asignación	%
Directas	20%	Directas	18,8%
Directa Anticipada	5%	Directa Anticipada	5%
Inversión Local	15%	Inversión Local	13,4%
Municipios Ribereños Río Magdalena y Canal del Dique	0,5%	Municipios Ribereños Río Magdalena y Canal del Dique	0,5%
Fondo de Ahorro Pensional Territorial – FONPET	2,25%	Fondo de Ahorro Pensional Territorial - FONPET	2,25%
Inversión Regional	34%	Inversión Regional	34%
Ambiental ⁶⁹	1%	Ambiental	4,2%
Ciencia, Tecnología e Innovación	10%	Ciencia, Tecnología e Innovación	8,2%
Paz	7%	Paz	7%
Fondo de Ahorro y Estabilización	2,25%	Fondo de Ahorro y Estabilización	2,25%
Asignación Étnica ⁷⁰		Asignación Étnica	1,45%
Operación ⁷¹	1%	Operación	1%
	1%		1%
	1%		1%
Total	100%	Total	100%

Fuente: Misión de Descentralización (2024, p. 143).

Aunada a esta redistribución de las asignaciones del SGR, también se propone una descentralización de estos recursos mediante la supresión de los OCAD Regionales, de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Paz (Misión de Descentralización, 2024, pp. 133-137). Con ello se busca respetar la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de estos recursos y, en el caso concreto de los recursos asignados a Paz, se busca encausar dichos recursos al cumplimiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET (Misión de Descentralización, ib.). Así las cosas, resulta viable para las administraciones territoriales poder acudir a los recursos asignados en el SGR para poder destinarlos a proyectos de inversión relacionados a la política pública de catastro multipropósito cuando así lo establezcan conforme a las realidades que presenten sus territorios.

A nivel departamental, otra fuente de financiación para proyectos de inversión relacionados a la gestión catastral se evidencia en la propuesta de creación del FECET. En efecto, el FECET se define

“como un instrumento de transferencias de equalización fiscal (vertical y horizontal) para compensar las brechas económicas intradepartamentales a través del financiamiento de inversiones supramunicipales habilitadoras de conectividad e integración funcional urbano-rural, y multiplicadoras de productividad, competitividad y desarrollo económico en los territorios más rezagados de cada departamento.” (Misión de Descentralización, 2024, p. 108).

La posibilidad de destinar recursos de este Fondo resulta plausible en tanto que sería administrado por los departamentos y que con dichos dineros se podrían “financiar programas y estrategias para el fortalecimiento de capacidades y cooperación técnica en formulación y ejecución de programas y proyectos” (Misión de Descentralización, 2024, p. 109). Bajo este entendido, salta a la vista los beneficios que tiene el catastro multipropósito para el fortalecimiento de las capacidades fiscales, por el impacto que puede representar en los avalúos catastrales y en el IPU. Así mismo, no se puede pasar por alto que la actualización del catastro redonda en el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los entes territoriales para formular políticas públicas, en tanto permite a las administraciones territoriales contar con información más precisa sobre las realidades sociales, económicas y geográficas de sus territorios¹⁰¹. Estas características hacen viable ejecutar proyectos de inversión en materia de catastro multipropósito con cargo a los recursos del FECET.

Ahora bien, la materialización de esta destinación de recursos del FECET a planes, programas o proyectos destinados a implementar la política pública de catastro multipropósito estaría sujeta a dos condiciones. Una de ellas, sería que cada proyecto o programa siguiera el conducto regular de gobernanza propuesto para su formulación, viabilización, estructuración, aprobación, ejecución y seguimiento en las instancias departamentales (Misión de Descentralización, 2024, p. 113-115). Esto, desde luego, dependerá de las necesidades y soluciones que cada administración plasme en los respectivos Planes Departamentales de Desarrollo. La segunda condición evidenciada será, desde luego, la adopción normativa de esta propuesta mediante la sanción de una Ley de la República. Sobre esta condicionante se evidencia un importante hito de avance, en tanto que el pasado 05 de agosto de 2024 fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia el Proyecto de Ley 141 de 2024 (Benavides Mora, 2024), “por medio del cual se crea el Fondo de

¹⁰¹ Sobre esta relación particular entre el catastro multipropósito y las capacidades técnicas de planeación y ordenamiento territorial, ver las secciones 2.4.1, 2.4.2 y 2.4.3 del presente escrito.

Convergencia Económica Territorial (FCET) y se dictan otras disposiciones”. En dicho Proyecto de Ley (Benavides Mora, 2024) consta la siguiente disposición:

“Artículo 5°. *Destinación de recursos del Fondo de Convergencia Económica Territorial (FCET)*. Los recursos que ingresen al Fondo para la Convergencia Económica Territorial se destinarán a:

(...)

2. Financiar estrategias para el fortalecimiento técnico en la formulación y ejecución de programas y proyectos, así como para la capacidad fiscal e institucional.” (p. 2).

De aprobarse esta redacción en el Congreso de la República, se daría vía libre a que los departamentos pudieran tramitar y financiar proyectos de política pública de catastro multipropósito con recursos del Fondo de Convergencia Económica Territorial.

3.5. Resultados arrojados en la implementación del catastro multipropósito en Colombia

Este Capítulo tuvo por finalidad el develar las condiciones de habilitación y operación de los gestores catastrales en Colombia. En procura de dicho fin se desplegó un análisis de datos cuantitativos de la información obtenida mediante la selección y organización documentos normativos y reportes de gestión expedidos por entes gubernamentales del orden nacional. El objeto de esta metodología consistió en cuantificar el grado de cumplimiento de dos principales objetivos establecidos en la política pública de catastro multipropósito. Por un lado, se procuró cuantificar el grado de descentralización en la prestación que ha logrado el esquema de competencias en la práctica administrativa. Por el otro lado, se indagó acerca del grado de cumplimiento en cuanto a cantidad de predios o de superficie de terreno con información catastral actualizada.

Siguiendo el plan metodológico propuesto, se empezó por hacer un análisis sistémico de los Decretos No. 1983 de 2019 y No. Decreto 1608 de 2022, expedidos por el Presidente de la República de Colombia, así como en la Resolución No. 1040 del 08 de agosto de 2023, proferida por el Director General del IGAC. Fruto de dicha labor se evidenció una consistente regulación jurídica referente a los gestores catastrales, en la que han sido contemplados diversos aspectos de su funcionamiento. En este sentido, existe una sólida reglamentación jurídica aplicable a los gestores catastrales en cuanto a la definición de sus conceptos, siguiendo por los requisitos

habilitantes exigidos, pasando por el procedimiento aplicable a su habilitación e inicio de operaciones y terminando en lo referente a su deshabilitación.

A partir de este recuento a la regulación normativa fue posible caracterizar a los gestores catastrales como sujetos de estudio del análisis de datos cuantitativos del grado de descentralización que presenta en la práctica administrativa el esquema de competencias. En este sentido, se recopiló información acerca de aquellos EAT o entidades del orden nacional o territorial que soliciten y hayan obtenido del IGAC como máxima autoridad catastral la habilitación como gestores catastrales para efectuar la prestación del servicio público de gestión catastral en determinada circunscripción territorial (uno o varios municipios). La información general de estos sujetos de estudio fue obtenida principalmente de los reportes de gestión publicados por el DNP (*s.f.a*) y por el IGAC (*s.f.b*) y fue objeto de dos análisis estadísticos descriptivos. El primero de dichos análisis fue denominado *subjetivo* en tanto que con este se examinó la naturaleza y circunstancias que rodean a cada uno de los prestadores. El segundo análisis fue denominado *objetivo* al partir de considerar las características de los municipios en cuyo territorio prestan el servicio catastral gestores catastrales distintos al IGAC. Haber desplegado estos análisis permitió acceder a un panorama general y completo de los gestores catastrales habilitados a corte 31 de diciembre de 2022 y 31 de diciembre de 2023. Fruto de estas labores se vislumbró una marcada concentración en la Región Andina tanto de operadores como de municipios cubiertos. Por otro lado, también pudo corroborarse una marcada participación de los municipios como gestores catastrales habilitados. No obstante, de este mismo análisis se pudo evidenciar una relativamente baja representatividad de los gestores catastrales habilitados en cuanto a municipios cubiertos del total nacional.

La segunda cuestión por tratar giró en torno al cumplimiento de los objetivos de política pública en cuanto al grado de actualización de la información catastral en Colombia. Para ello, fueron descritos de los objetivos planteados por el mismo Estado colombiano, mediante los documentos CONPES 3859 de 2016 y CONPES 3958 de 2019, en cuanto a la superficie de terreno a ser actualizada, objetivos cuantificables en Hectáreas y número de predios o municipios exitosamente intervenidos. Contraria a la claridad con la que fueron establecidas las cantidades de superficie, municipios o predios a ser intervenidos para el año 2022, los criterios usados para medir la ejecución física son ambiguos. Tomando únicamente la información reportada por el DNP (*s.f.b*), en ninguno de los indicadores con los que se mide el nivel o grado de avance de la

implementación del catastro multipropósito tan siquiera se alcanzaría el 50% de los resultados esperados. Y si bien estos resultados en materia de implementación son poco alentadores, a este sombrío panorama también debe sumársele la ambigüedad en el reporte de datos y la dificultad para conseguir fuentes de información distintas al DNP.

A manera de recuento, se evidenció una estructura institucional con competencias aparentemente bien definidas para la prestación del servicio de gestión catastral. En contraposición a este esquema aparentemente bien definido, se expuso un bajo grado de cumplimiento de la política pública de catastro multipropósito evidenciado en una baja tasa de predios y de superficie de tierra con información catastral actualizada. Aunado a esto anterior, también se determinó un bajo grado de descentralización en la prestación del servicio público de gestión catastral, evidenciada en una alta concentración de gestores catastrales habilitados que se concentran, tanto en su origen como en el espacio de operación, en la Región Andina y en algunas capitales de Departamento. No obstante, la información recopilada y presentada puede no resultar conducente para determinar una relación causal entre dichos bajos resultados y el esquema de competencias para la prestación del servicio público de gestión catastral. En efecto, dicho problema de investigación excede el alcance de este trabajo

A partir de los resultados obtenidos, también se inquirió sobre las perspectivas a futuro que presenta la implementación de la política pública de catastro multipropósito mediante la prestación del servicio de gestión catastral en Colombia. El sombrío panorama referente a la baja tasa de actualización del catastro en el país se vio confirmado tácitamente en el diagnóstico hecho y en las recomendaciones adoptadas por el CONPES en el Documento CONPES 4128 de 2023. Lo anterior, ofrece una perspectiva no muy halagüeña a corto o mediano plazo acerca de la gestión catastral en la totalidad del territorio nacional. Esta circunstancia es tomada en cuenta por la MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN (2024) como parte de las circunstancias de hecho que caracterizan el modelo de descentralización vigente. A partir de dicho reconocimiento, se pudo evidenciar que varias de las propuestas formuladas por dicha Misión tienen plena aplicabilidad para la prestación del servicio público de gestión catastral. En cuanto a la definición del marco de competencias de las entidades territoriales en marco de una nueva LOOT, el esquema vigente del servicio de gestión catastral se mostró vanguardista, toda vez que las posibilidades de las entidades territoriales de habilitarse o deshabilitarse para prestar un determinado servicio ya están contempladas en su marco regulatorio. Por otro lado, la creación de nuevas categorías de entidades territoriales, las

modificaciones al SGP y al SGR y la creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial se perfilaron como propuestas que permitirían fomentar la prestación del servicio por nuevos gestores catastrales en zonas geográficas que no han sido de interés a la fecha para aquellos gestores habilitados.

Sea esta la oportunidad de señalar que la puesta en marcha de estas propuestas para contribuir con el fortalecimiento de las capacidades de prestación del servicio presenta dos importantes condicionantes. La primera de ellas consiste en la adopción de dichas propuestas mediante la promulgación de los cuerpos normativos pertinentes¹⁰². Esta primera condicionante no representa una amenaza considerable para la materialización de las propuestas para fortalecer la prestación del servicio público de gestión catastral, considerando ya se presentan avances. Sobre el particular, se destaca que ante el Congreso de la República ya fueron radicados los primeros proyectos de Ley tendientes a acoger las recomendaciones de la Misión de Descentralización. Entre ellos, merece la pena detenerse el Proyecto de Ley 141 de 2024 de Cámara de Representantes, cuya promulgación implicaría a creación del Fondo de Convergencia Económica Territorial. La segunda limitante abordada en este Capítulo consiste en que las entidades territoriales decidan incluir dichas iniciativas para asignarles recursos mediante la formulación, viabilización, estructuración, aprobación, ejecución y seguimiento de los respectivos proyectos. Esto, se reitera, dependerá nuevamente de la necesidades y soluciones que cada administración plasme en los respectivos Planes de Desarrollo, en ejercicio de la descentralización administrativa a la que tiende el esquema de competencias para la prestación del servicio público de gestión catastral.

Como se concluyó en el Primer Capítulo, la política pública del esquema de las Leyes 1955 de 2019 y 2294 de 2023 y sus reglamentaciones para la prestación del servicio de gestión catastral el Estado colombiano adoptó la herramienta de la descentralización administrativa como la vía para cumplir con los objetivos de actualización del catastro multipropósito en Colombia. No obstante, lo descrito a lo largo de este Segundo Capítulo evidenció que la puesta en marcha del esquema de competencias para la prestación del servicio público no ha conseguido los resultados esperados en cuanto a descentralización de la prestación y a información actualizada en los plazos previstos. La solución a este entuerto se vislumbra en un giro estructural hacia un auténtico y mayor grado de descentralización administrativa, tanto de funciones como de presupuestos. Con

¹⁰² Sean Actos Legislativos, Leyes de la República o sus respectivas reglamentaciones.

ello se permitiría mitigar, por no decir que suprimir, el efecto de caducas instituciones estatales de fuerte tendencia centralista en la implementación de la política pública de catastro multipropósito, empoderando, a su vez, a la ciudadanía en las instancias territoriales de decisión política y administrativa.

Aunadas a las anteriores reflexiones, resulta importante hacer algunas salvedades en cuanto a los resultados obtenidos en el presente Capítulo. En efecto, ambos análisis de datos cuantitativos presentan la particularidad de estar fundamentados exclusivamente en la información reportada o las cifras consolidadas por el IGAC o el DNP, ante la inexistencia de fuentes autónomas o independientes de información acerca del sector. En sí misma considerada, esta circunstancia representa una dificultad para la pretendida descentralización de funciones en materia de catastro, pues se pone en cabeza de la máxima autoridad catastral tanto las funciones de reglamentar como de establecer y medir los indicadores de gestión para la prestación del servicio. Se debe insistir en la necesidad de separar las funciones de regulación del sector con las de medición de desempeño, siendo idóneo poder contar con actores externos e independientes al IGAC que ofrecieran cifras acerca de la prestación del servicio. Estas personas externas pueden ser tanto observatorios académicos o no gubernamentales como instancias técnicas asesoras independientes del IGAC.

Otra salvedad para destacar se presentó exclusivamente en el análisis del grado de descentralización en la prestación del servicio. Una circunstancia que dificultó emprender los análisis de datos estadísticos mencionados fue la falta de claridad acerca de los municipios en los que la ANT presta el servicio público de gestión catastral en desarrollo de sus funciones misionales de ordenamiento social de la propiedad rural. Fue necesario suprimir toda consideración acerca de los municipios cubiertos por la ANT en las cifras contempladas en los análisis efectuados. En este sentido, las cifras aquí presentadas pueden estar afectadas por una subrepresentación de la muestra, en tanto que la cifra de municipios en los que se presenta operación de gestores catastrales habilitados puede ser superior a la aquí descrita. Esta dificultad se podría sortear, nuevamente, con fuentes independientes de información que midan el desempeño del sector. No obstante, esta particularidad sí deja dudas acerca de si el esquema de competencias para la prestación del servicio público de gestión catastral ha logrado delimitar efectivamente qué gestor catastral es competente para cada municipio o espacio geográfico determinado.

Capítulo III

4. Dificultades particulares en el ejercicio de competencias por parte de los gestores catastrales

La baja tasa reportada de información catastral medida en predios y en superficie de tierra actualizados se constituye como un marcado indicio del escaso éxito que ha tenido el actual esquema de competencia en materia de catastro. De forma cercana a lo paradójico, una de las circunstancias que puede estar influyendo en esta baja tasa de éxito puede estar relacionada con una de las causas que dio origen a la introducción normativa del actual esquema de competencias. En efecto, se trata de la falta de articulación entre de los actores involucrados en las actividades de levantamiento, actualización y conservación catastral en Colombia. Ya para el año 2016, en el acápite 4 “Diagnóstico” del documento CONPES 3859 se evidenciaba lo siguiente:

“En Colombia diversas entidades producen y administran información geográfica sobre el suelo y las tierras de la nación lo mismo que sobre la propiedad inmueble, con diferentes propósitos. (...) Por ejemplo, los levantamientos prediales que realizan las autoridades ambientales en sus áreas protegidas, son inconsistentes con la información cartográfica oficial del IGAC. Esto dificulta la gestión efectiva de las áreas y genera incentivos para que las entidades generen su propia cartografía de forma desarticulada con la oficial, tal como fue expuesto en la dimensión física.” (CONPES, 2016, p. 36).

Y estas mismas dificultades seguían presentándose, conforme al panorama que afrontaba la implementación del catastro multipropósito en los términos del documento CONPES 3958. En dicha oportunidad se indicaba:

“Los arreglos institucionales actuales mantienen una desconexión entre la responsabilidad de realizar la actualización catastral, concentrada en el IGAC para la mayor parte de los municipios del país, la responsabilidad de disponer información sectorial, a cargo de diferentes entidades públicas y la responsabilidad de planear y ejecutar políticas de desarrollo territorial, a cargo de los gobiernos subnacionales. (...)”

En primer lugar, aunque el Documento CONPES 3859 establecía que el CSAOSR¹⁰³ debía promover la articulación entre el catastro y el registro y la implementación del catastro multipropósito, esta instancia solo se ha reunido una vez sin abordar dichos temas. Por lo

¹⁰³ Consejo Superior de Administración del Ordenamiento del Suelo Rural. Nota del autor.

anterior, aún no se cuenta con espacios institucionales que permitan una adecuada gobernanza y articulación de la política catastral con otras políticas como, por ejemplo, aquellas de los sectores de vivienda, ambiente, hacienda, minas, transporte, tecnologías de la información y las comunicaciones, e incluso defensa.

En cuanto a otros espacios relevantes para la política catastral, la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) tampoco ejerce un rol claro respecto a esta política, puesto que dicha comisión se ha concentrado en temas relacionados con uso del suelo, planes de ordenamiento territorial y departamental, sin abordar la problemática de catastro. Esta falta de articulación a nivel nacional afecta la generación de estrategias integrales para la actividad catastral de manera articulada con otras políticas y genera una visión limitada del potencial que tiene la política y la información catastral para el desarrollo del país.

De otro lado, el modelo de operación del IGAC, quien es la autoridad catastral en el país, concentra en esta única entidad funciones de regulación y vigilancia, y ejecución de la operación catastral.” (CONPES, 2019, pp. 33-34).

4.1. La necesidad de estudiar las controversias surgidas en torno al ejercicio de las funciones relacionadas a la prestación del servicio de gestión catastral

Las circunstancias de falta de articulación entre los actores parecieran seguirse presentando para la prestación del servicio público de gestión catastral. Esto se evidencia en el hecho de no poder determinar en qué municipios o circunscripción territorial presta la ANT sus servicios de gestor catastral como parte de misionalidad de ordenamiento social de la propiedad rural. Esta dificultad evidencia dificultades no sólo en la aplicación del esquema de competencias, sino en el esquema de competencias mismo. En este sentido, amerita ser abordado con mayor detalle el fenómeno de una eventual falta de articulación entre las Entidades estatales involucradas en las actividades de prestación del servicio de gestión catastral. De ello no se depende únicamente una forma de evaluar el éxito de la regulación normativa para resolver los diagnosticados problemas de gestión institucional del catastro en Colombia. También se perfila como una oportunidad para abordar la discusión sobre el esquema de competencias destinado a generar, conservar y mantener actualizada la información catastral de bienes inmuebles urbanos y especialmente rurales, a partir del estudio de las competencias precisas que cada actor asume en este proceso. Este análisis puede

contribuir con la obtención de una exitosa articulación entre actores de la que se desprendan las sinergias que den lugar a mejorar las cifras de predios o de superficie de terreno con información catastral actualizada, garantizando condiciones de seguridad jurídica y concordia social propias de la paz estable y duradera que motivó la firma del *Acuerdo de Paz*.

Así las cosas, será objetivo de este capítulo constatar las principales dificultades jurídico-administrativas que ha presentado el ejercicio de las competencias que corresponden a la misionalidad de los gestores catastrales, enfocándose en sus causas. De entrada, debe anotarse que pueden ser innumerables los casos puntuales de conflictos para determinar en qué jurisdicción territorial o sobre cuáles temas deba actuar una determinada autoridad administrativa o prestador del servicio. No obstante, en muchas ocasiones dichas circunstancias puedan haberse limitado a la simple práctica administrativa y la gestión cotidiana de las entidades públicas. En otras palabras, la amplia mayoría de casos acerca de conflictos o dudas acerca de la competencia de una autoridad administrativa no trascienden la simple cotidianidad al resolverse en instancias administrativas. Estos casos en sí mismos considerados no implican una auténtica dificultad o falencia en el esquema de competencias, pues las autoridades administrativas han podido sortear dichas dificultades puntuales con la aplicación de las normas del régimen vigente. De esta forma, resulta pertinente estudiar aquellos conflictos de competencias suscitados ante lo contencioso administrativo entre entidades con funciones relacionadas al levantamiento, conservación o actualización de información catastral. Al haber ameritado la intervención de la Rama Judicial, dichos casos representan aquellas circunstancias en las que no fue posible resolver dichas dificultades con las normas vigentes, siendo estas las auténticas falencias del esquema.

Al estudiar las decisiones judiciales, también se podrán apreciar las soluciones que se han brindado en el ordenamiento jurídico colombiano, especialmente por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para resolver las principales controversias o conflictos de competencia que se pueden presentar en materia de la prestación del servicio de catastro multipropósito. Determinar aquellas experiencias del pasado que pueden dar lugar a estructurar soluciones adecuadas para casos presentes o futuros se puede considerar un arte que tiene plena aplicación en el conocimiento jurídico. En específico, dicho arte se constituye como una de las más útiles herramientas de las que puede disponer un juez. A fin de cuentas,

“La actuación de los jueces es un ejercicio lógico de integrar la norma y los hechos de modo que se conozca lo que está bien o mal desde el punto de vista jurídico. (...)”

Tenemos entonces que a los jueces les está vedado generar normas y que se deben limitar a interpretarlas y aplicarlas; pero no siempre cuentan con la fortuna de encontrarse una regla precisamente ajustada al caso o simplemente encuentran que la norma aplicable lleva a un contrasentido respecto del sistema general de Derecho, a una iniquidad o un agravio injustificado a alguna de las partes que hace inútil esa ley como herramienta de decisión (...)

Los jueces, repetimos, tienen por función aplicar la norma y, por supuesto, tiene que interpretar su sentido cuando éste se presta para confusiones, con lo que fijan en cierta medida el Derecho” (Medina Pabón, 2017, pp. 215-216).

Estudiar las decisiones adoptadas desde instancias judiciales referentes a conflictos de competencia entre entidades que ejercen funciones en materia de catastro tiene la virtud de enseñar cómo en el seno del mismo Estado se terminan ajustando sus propias instituciones para facilitar el cumplimiento de sus finalidades constitucionales.

4.2. Conflictos de competencias en materia de catastro resueltos por el Consejo de Estado

Conforme a las anteriores consideraciones, se relacionan los conflictos de competencia en materia de catastro cuya importancia institucional haya dado lugar a ser resueltas mediante la intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa. En específico, se estudiarán aquellas decisiones sobre conflictos de competencias que involucren autoridades del nivel nacional, como la ANT, puesto que son ellas se podrán evidenciar las dificultades que se evidenciaron en el análisis de datos cuantitativos del Capítulo anterior. Conforme a lo anterior, se debe anotar que los conflictos de competencia que tengan que ver con las funciones de la ANT son de conocimiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en virtud del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así las cosas, las providencias relacionadas fueron obtenidas mediante la búsqueda en el buscador de jurisprudencia habilitado por la Alta Corte, así como por la interposición de un derecho de petición de petición de información y documentación ante el Consejo de Estado el día 04 de octubre de 2023, con el radicado No. CE-EXT-2023-2729. De dicho radicado se obtuvo respuesta el mismo día, remitiendo veintiún (21) providencias “que reporta la base de datos en relación con el tema `catastro multipropósito” (Consejo de Estado, J. Contreras Parra, comunicación, Radicado CE-EXT-2023-2729, 4 de octubre de 2023). De este universo, fueron escogidas aquellas providencias que tuvieran

por objeto temático “catastro multipropósito” y que hayan sido expedidas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. En específico, se tomaron en cuenta aquellos conflictos de competencia involucrando entidades del orden nacional, relacionados con funciones propias del levantamiento, formación o actualización de información catastral en Colombia.

4.2.1. Autos del 22 de octubre de 2015, Radicados No. 11001-03-06-00-214-00277-00(C), No. 11001-03-06-00-214-00278-00(C) y No. 11001-03-06-00-214-00279-00(C)

Estas tres decisiones se desprenden de la consulta presentada por el Departamento Nacional de Estadística – DANE, radicada ante el Consejo de Estado con el número 11001-03-06-000-2014-00113-00, consistente en “determinar cuál era la entidad pública competente para establecer la equivalencia entre algunas medidas costumbristas de superficie de tierras, y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI” (Consejo de Estado, 2015a). Del estudio llevado a cabo por la Sala de Consulta y Servicio Civil y tras una reunión sostenida con funcionarios del DANE, se pudo determinar que la consulta elevada consistía en tres (3) conflictos de competencia administrativa específicos que giraban en torno a la competencia para determinar la equivalencia entre unidades de medida tradicionales o costumbristas y aquellas propias de sistema métrico decimal, suscitada entre la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC y el Instituto Nacional de Metrología – INM (Consejo de Estado, 2015b). Y conforme a la solicitud del Director General del DANE, se archivó la consulta y se constituyeron tres (3) expedientes para cada caso particular (2015c). De esta forma, se inició el trámite de los expedientes con número de radicado 11001-03-06-00-214-00277-00, 11001-03-06-00-214-00278-00 y 11001-03-06-00-214-00277-00.

Así las cosas, en cada uno de los tres expedientes se busca

“determinar cuál es la entidad pública competente para efectuar la equivalencia de unas antiguas medidas agrarias o medidas costumbristas o históricas de superficie de tierras, como las llamadas “*Caballerías*”, “*Almud*”, “*Tabacos*”, “*Alzadas de Caballo*”, “*Fanegas*” y “*Cabulladas*”, a las medidas o unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI, adoptado por los Decretos 1731 de 1967 y 3464 de 1980 y en concordancia con la Ley 1512 de 2012, mediante la cual se aprobó la Convención del Metro firmada en París el 20 de mayo de 1875 y modificada el 6 de octubre de 1921, y el Reglamento Anexo” (Consejo de Estado, 2015a, 2015b, 2015c).

para tres bienes inmuebles en concreto. Dichos predios rurales se identifican como siguen:

- (i) “Hacienda Calenturas, ubicada en La Jagua, Municipio de Chiriguaná, Departamento del Cesar (antes Magdalena), dentro del folio de matrícula inmobiliaria No. 887-00696 expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos Seccional EL BANCO (Magdalena) sistema manual, el 10 de julio de 1989, estableció linderos muy generales, donde determina para esta hacienda, una cabida de siete (7) caballerías, dos (2) fanegadas y medio (1/2) almud” (Consejo de Estado, 2015a), cuya situación se estudia en el expediente 11001-03-06-00-214-00277-00.
- (ii) “Hacienda Carex, localizada en la Isla tierra Bomba, municipio de Cartagena (Bolívar), dentro del folio de matrícula No. 060-30053 expedido por la Oficina de registro de Instrumentos Públicos de Cartagena, abierto el 6 de diciembre de 1976 con base en Sentencia del 16 de julio de 1926 del juzgado 1º Civil del Circuito de Cartagena, refiere una cabida superficiaria de cinco (5) caballerías” (Consejo de Estado, 2015b), que es objeto del expediente 11001-03-06-00-214-00278-00.
- (iii) “Predio Corazonal o Cerrejón, localizado en el municipio de Barrancas (Guajira), sobre el cual se solicita la certificación de cabida y linderos para proceder al registro de Escritura Pública corrida en el año 1866, donde la cabida está expresada en “almudes, fanegas y amojonaduras”” (Consejo de Estado, 2015c), cuyas dificultades se analizan en el expediente 11001-03-06-00-214-00279-00.

En el trámite de estos tres (3) conflictos de competencias fue vinculado el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. Y una vez surtidas las actuaciones procesales de publicación en Secretaría consagradas en el Artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, la Sala realizó Audiencia Pública el 22 de julio de 2015, con la que las cuatro entidades públicas y organizaciones del sector privado¹⁰⁴ vinculadas al procedimiento pudieran exponer su posición al respecto.

Conforme al trámite precedente, procedió la Sala a abordar de fondo el conflicto puesto a su conocimiento. Empezó por estudiar la creación, objeto y funciones del INM, trayendo a colación lo establecido en el documento CONPES 3446 del 30 de octubre de 2006, *Lineamientos para una Política Nacional de Calidad* (Consejo de Estado, 2015a, 2015b, 2015c). En dicho documento CONPES 3446 se estableció la necesidad de crear el INM como “nodo articulador de la red nacional de laboratorios de referencia, y adelantará actividades de metrología científica e industrial, y de soporte para la aplicación de la metrología legal” (CONPES, 2006, pág. 21). Dicha

¹⁰⁴ Academia Colombiana de Historia, Sociedad Geográfica de Colombia.

necesidad fue satisfecha mediante la expedición del Decreto Ley No. 4175 del 03 de noviembre de 2011, compilado en el Decreto No. 1074 del 26 de mayo de 2015. Del estudio de estas normas, la Sala encuentra que el INM

“tiene asignadas varias funciones relacionadas entre sí e inscritas dentro del carácter técnico, científico y de investigación del Instituto, que lo facultan para hacer un estudio a fondo de las medidas agrarias antiguas y de las unidades del Sistema Internacional de Unidades – SI, para establecer las equivalencias entre unas y otras, de manera que los resultados del estudio sirvan para que se efectúen las mediciones del área de los predios y la longitud de sus linderos de acuerdo con las medidas del Sistema Internacional, a efectos de realizar el registro de la propiedad inmueble por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y la formación catastral a cargo del IGAC y los Catastros Descentralizados” (Consejo de Estado, 2015a, 2015b, 2015c).

Por otro lado, para estudiar las funciones asignadas a la SIC, la Sala trae a colación lo establecido en los Decretos No. 4886 del 23 de diciembre de 2011 y No. 1074 del 26 de mayo de 2016. De la revisión de estas normas se evidencia la existencia de sesenta y siete (67) funciones asignadas a esta entidad en materia de industria y comercio, sin aparecer entre este listado aquella referente a determinar la equivalencia entre unidades de medida del Sistema Internacional y aquellas costumbristas o históricas.

Como conclusión lógica de este análisis, la Sala determina que el INM es la entidad estatal competente para determinar la equivalencia entre unidades de medida costumbristas y las del Sistema Internacional de Medidas. Además,

“[l]a Sala observa que las autoridades judiciales y administrativas, en desarrollo de un procedimiento judicial o una actuación administrativa, pueden acudir al Instituto Nacional de Metrología de Colombia – INM, para que este, en razón de la mencionada competencia, certifique la equivalencia entre una o varias medidas agrarias antiguas y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI, y de esta forma, en el caso específico del presente conflicto, se podría efectuar la medición actual de la cabida y los linderos que permitiera realizar el registro inmobiliario y el procedimiento de formación catastral, con la definición correcta del componente físico” (Consejo de Estado, 2015a, 2015b, 2015c)

de los predios denominados *Hacienda Calenturas*, *Hacienda Carex* y *Predio Corazonal o Cerrejón*.

“De otra parte, las mencionadas equivalencias establecidas por el Instituto Nacional de Metrología de Colombia – INM serían aplicables de manera general, en los predios de regiones o lugares del país en donde aún se utilizan las medidas agrarias antiguas, si el Gobierno Nacional expide el Decreto que constituya la oficialización de tales equivalencias y la reglamentación, en este aspecto, i) de la función de metrología científica del Instituto Nacional de Metrología – INM, establecida en los artículos 1º, 2º, 5º, 6º numerales 1 a 3, 5, 8, 13, 16, 18 a 20, del Decreto Ley 4175 de 2011, arriba citados, ii) de las funciones de registro de la propiedad inmueble de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, referentes a los datos de cabida y linderos del predio que debe contener la matrícula inmobiliaria, conforme lo disponen, entre otras normas legales, los artículos 8º y 66 de la Ley 1579 de 2012, Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos , y iii) de la función del catastro, en especial en cuanto se refiere a la formación catastral y la identificación física de los predios, por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC y los Catastros Descentralizados, de conformidad, entre otras normas legales, con los artículos 5º y 6º numeral 7 del Decreto Ley 2113 de 1992” (Consejo de Estado, 2015a, 2015b, 2015c, subrayado añadido).

En estas tres providencias tienen en común el haber sido proferidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1955 de 2019. En específico, los conflictos de competencias resueltos en ellas se originaron en la no siempre armónica relación entre las entidades responsables de la información catastral y las entidades responsables del registro de instrumentos públicos. La descripción física contenida en los títulos de propiedad no siempre coincide con la información que recolectan las entidades catastrales y en ocasiones esta desconexión puede ser de tal entidad que ni siquiera coincidan las unidades de medida usadas. Son estas las dificultades que se buscan superar con el catastro multipropósito y su ya referida interconectividad con la información del registro de instrumentos públicos. Ahora bien, conforme ya se decantó en la Sala de Consulta y Servicios Civil del Consejo de Estado, las entidades catastrales y de registro deben acudir al INM como entidad técnica especializada para determinar las equivalencias de unidad de medida y armonizar las descripciones físicas contenidas en los títulos de propiedad con la información física catastral que siempre se mide en unidad del Sistema Internacional de medidas. Así pues, se observa que la prestación del servicio público de gestión catastral y la calidad de la información que registra pueden depender de organismos de carácter eminentemente técnico como el INM.

4.2.2. *Auto del 1º de octubre de 2019, Radicado No. 11001-03-06-000-2019-00064-00(C)*

Este expediente consiste en la solicitud elevada a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado por la Agencia Nacional de Tierras – ANT para dirimir un conflicto negativo de competencias suscitado entre dicha Agencia y el IGAC. El conflicto en cuestión surge por el derecho de petición interpuesto el 18 de abril de 2018 por el señor Miller Prieto Rojas ante la ANT solicitando la corrección de linderos del predio de su propiedad denominado “Las Palmas” (Consejo de Estado, 2019). La particularidad de dicho predio consiste en que alguna vez fue un baldío adjudicado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER mediante la Resolución No. 00671 del 24 de noviembre de 2004 a la señora María Edilma Prieto Rojas, de quien el señor Miller Prieto recibió el derecho de dominio mediante Escritura Pública No. 062 del 03 de abril de 2014 de la Notaría Única del Municipio de Nocaima (Consejo de Estado, 2019).

Tras varias comunicaciones oficiales remitidas entre la ANT y el IGAC, se hizo claro que ninguna de dichas entidades se consideraba con la competencia para atender la solicitud de corrección de los linderos del predio “Las Palmas”, lo que motivó a la ANT a elevar consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil. Tras surtirse el trámite estipulado en el Artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, la sala procedió a

“definir cuál es la autoridad competente para conocer del proceso de rectificación de linderos sobre el predio denominado Las Palmas, ubicado en la vereda Resguardo Alto del municipio de Nimaima (Cundinamarca) con un área de 715 m², que colinda así: «Por el NORTE: con Mariela Díaz Rojas, del detalle 3 al 1, en distancia de 21.16 metros [...]», propiedad del señor Miller Prieto Rojas, en virtud de la Resolución núm. 00671 del 24 de noviembre de 2004, expedida por el Incoder.” (Consejo de Estado, 2019).

Y para cumplir con este objetivo, la Sala estima necesario abordar cuatro consideraciones jurídicas acerca de la cuestión planteada.

La primera de las consideraciones consiste en hacer un recuento de las entidades responsables de la administración de las tierras baldías de la Nación, siendo el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA la primera en ser relacionada. El INCORA fue creado mediante la Ley 135 de 1961, fue reformado mediante la Ley 160 de 1994 y su liquidación fue ordenada en virtud del Decreto No. 1292 del 21 de mayo de 2003 (Consejo de Estado, 2019). Las funciones que ejercía el INCORA fueron asumidas por el INCODER, siendo este la segunda

entidad en ser reseñada. El INCODER fue creado mediante el Decreto No. 1300 del 21 de mayo de 2003 y reorganizado en dos ocasiones en virtud de los Decretos No. 3759 del 30 de septiembre de 2009 y No. 2623 del 17 de diciembre de 2012 (Consejo de Estado, 2019). Ahora bien, el Artículo 107 de la Ley 1753 de 2015 facultó al Presidente de la República “para crear una entidad u organismo (...) responsable de la administración de las tierras como recurso para el desarrollo rural, de la política de acceso a tierras y de la gestión de la seguridad jurídica para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo.” (Ley 1753 de 2015, art. 107). En desarrollo de esta facultad fueron expedidos los Decretos Ley No. 2633, 2364 y 2365 del 7 de diciembre de 2015, siendo el último de estos Decretos el que suprime y ordena la liquidación del INCODER (Consejo de Estado, 2019).

Así las cosas, la Agencia Nacional de Tierras – ANT fue constituida, en virtud del Decreto Ley No. 2363 de 2015, con el objeto de

“ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de su función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de la Nación” (Decreto-Ley 2363, art. 3º).

Y para lograr dicho objetivo, la ANT cuenta, entre otras, con las siguientes funciones:

“5. Apoyar la identificación física y jurídica de las tierras, en conjunto con la autoridad catastral, para la construcción del catastro multipropósito.

(...)

11. Administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5o y 6o del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.

12. Hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el Incoder o por el Incora, en los casos en los que haya lugar.” (Decreto-Ley 2363, art. 4º).

Ahora bien, la segunda de las consideraciones hechas por la Sala gira en torno al IGAC. Se hace un recuento de su evolución histórica mediante una breve relación al Decreto No. 1440 de 1935, a la Ley 78 de 1935, al Decreto No. 153 del 31 de enero de 1940 y al Artículo 3° del Decreto No. 290 del 8 de noviembre de 1957. En época más reciente, destaca la reestructuración efectuada mediante el Decreto Ley No. 2113 del 29 de diciembre de 1992, la modificación de su adscripción en los términos del Decreto No. 1174 del 29 de junio de 1999 y la compilación de las normas que lo regulan en el Decreto No. 1170 del 28 de mayo de 2015.

Hecho el recuento normativo referente al IGAC, aborda la Sala la tercera consideración. Y para ello, se estima

“importante indicar que el catastro consiste en un inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en Resolución núm. 0070 del 4 de febrero de 2011, por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral.

El catastro multipropósito es entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica. El artículo 104 de la Ley 1753 de 2015 estableció que el IGAC, con el apoyo de los catastros descentralizados, podrá realizar las actividades necesarias para la formación y actualización catastral de manera gradual e integral.” (Consejo de Estado, 2019).

A partir de la definición ofrecida del catastro, pasa la Sala a mencionar: los objetivos que debe cumplir el Registro en los términos del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos (Ley 1579 de 2012); el procedimiento de rectificación de área y linderos consagrado en el artículo 105 de la Ley 1753 de 2015 y las facultades otorgadas a la ANT en virtud de los artículos 62 y 63 del Decreto Ley No. 902 del 29 de mayo de 2017. Con lo anterior hecho, la Sala procede, finalmente, con la cuarta consideración, en la que se hace una exposición del marco constitucional y legal que regula la propiedad de los bienes baldíos y los procedimientos de su adjudicación establecidos en los Artículos 1° y 65 de la Ley 160 de 1994 y en el Decreto No. 1465 del 10 de julio de 2013. Y a partir de las cuatro consideraciones jurídicas efectuadas y al tenor de los hechos que constan en el

expediente, la Sala concluye que la ANT se encuentra revestida de la competencia para atender la solicitud de rectificación de la dimensión de los linderos del predio “Las Palmas”.

Esta decisión por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil tiene una especial relevancia en materia de catastro multipropósito en tanto que aborda una circunstancia que dificulta la operación de los actores responsables del catastro aún antes de la expedición de la Ley 1955 de 2019. Estos conflictos de origenan debido a la competencia en cabeza de la ANT para adelantar actuaciones en materia de catastro sobre aquellos bienes baldíos adjudicados, situaciones particulares en las que predios específicos pueden estar presentando múltiples entidades potencialmente competentes para adelantar las gestiones catastrales requeridas. Esta particularidad implica que las autoridades catastrales deban hacer un estudio cauteloso acerca de los predios en los que procedan a ejecutar actividades propias de catastro, pues no estarían facultadas para hacerlo en aquellos predios adjudicados en programas de ordenamiento social de la propiedad rural. En este sentido, se crean dificultades operativas, quizá involuntariamente con esta esta interpretación normativa. En principio, cualquier trámite que adelante o cualquier decisión que adopte en materia las autoridades catastrales (IGAC o gestores catastrales habilitados para el municipio) en esta clase predios puede verse viciada de nulidad, puesto que, en teoría, dicha autoridad carecería de competencia para ello. Esto sugiere que los actos de habilitación como gestor catastral para una determinada circunscripción territorial pueden estar sujetos a límites tácitos: los predios baldíos adjudicados a particulares por el Estado colombiano.

4.2.3. Auto del 05 de octubre de 2022, Radicación No. 11001-03-06-000-2022-00183-00

Consiste en el conflicto negativo de competencias elevado a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado por el IGAC mediante escrito de fecha 8 de julio de 2022. Dicho conflicto es suscitado en razón al derecho de petición elevado el 23 de febrero de 2021 ante la ANT por las señoras Margarita María Negrete de Osorio y Elvira de Jesús Osorio Negrete, en el que solicitan la corrección del área y de los linderos del predio denominado finca Los Guamos, identificado con “matrícula inmobiliaria núm. 143-17470 y referencia catastral num. 236860001000000110030000000000”, ubicado en el corregimiento de Carillo del Municipio de San Pelayo, Córdoba (Consejo de Estado, 2022). La propiedad de dicho predio fue trasladada a dichas señoras, según consta en la Escritura Pública No. 238 del 28 de agosto de 2019, en virtud de la sucesión del señor Guillermo Olivio Osorio Banda, quien lo adquirió por medio de la

adjudicación de bienes baldíos efectuada mediante la Resolución No. 1266 del 21 de agosto de 1992 del INCORA (Consejo de Estado, 2022). Ahora bien, las propietarias de predio advirtieron inconsistencias entre la extensión real del predio y la descripción física del bien que consta en las escrituras públicas, en razón a una oferta de compra elevada por la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, actuando mediante su contratista Sociedad Concesión Ruta al Mar (Consejo de Estado, 2022).

Conforme a las indicaciones recibidas por parte de la ANT, el apoderado de las propietarias solicitó copia del plano topográfico B-460-709 OBRA 231-086-4 levantado por el INCORA, en el que consta un área total del predio de 1.864,4 m², mayor a los 1.625 m² adjudicados en la mencionada Resolución No. 1266 de 1992. A pesar de los documentos obtenidos, la ANT dio respuesta el 29 de septiembre de 2021 indicando su falta de competencia para atender la solicitud elevada, toda vez que la atención a dicho trámite era función propia del IGAC (Consejo de Estado, 2022). Y en atención a la solicitud elevada por el apoderado de las propietarias, el IGAC dio respuesta mediante oficio del 3 de noviembre de 2021, estimando que la competencia para adelantar el trámite solicitado recaía exclusivamente en la ANT. Aunado a lo anterior, las propietarias del predio rechazaron la oferta de compra hecha por la Concesión Ruta al Mar y la ANI, puesto que había sido formulada con fundamento en la superficie adjudicada en virtud de la Resolución No. 1266 de 1992, circunstancia que impulsó a ordenar el inicio del trámite de expropiación de la finca Los Guamos, mediante Resolución No. 20216060011685 del 13 de julio de 2021, decisión confirmada mediante la Resolución No. 20216060017135 del 14 de octubre de 2021 (Consejo de Estado, 2022).

Tras haberse surtido el trámite establecido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado procede a “definir la autoridad competente para conocer de la solicitud de corrección de área de un predio baldío que fue adjudicado por el extinto Incora hoy ANT, mediante la Resolución núm. 1266 de 1992.” (Consejo de Estado, 2022). Y para dirimir el descrito conflicto de competencias, la Sala reitera el análisis de las normas aplicables al caso concreto, empleando el mismo método aplicado en el Auto del 1º de diciembre de 2019, radicado número 11001-03-06-000-2019-00064. A la luz de dicho análisis, se desprende las facultades en cabeza de la ANT para conocer y atender de fondo la solicitud de clarificación del área total y linderos del predio “finca

Los Guamos” ubicado en el corregimiento Carillo del Municipio de San Pelayo, Córdoba (Consejo de Estado, 2022).

El caso particular de las señoras Negrete de Osorio y Osorio Negrete ocurre en vigencia de la Ley 1955 de 2019 y del Decreto No. 148 del 4 de febrero de 2020 y se origina en las competencias asignadas a la ANT como gestor catastral específico para los predios objeto de procesos de ordenamiento social de la propiedad rural. En este caso se siguen evidenciando las delicadas consecuencias de la falta de claridad en cuanto a la competencia de los actores involucrados en la prestación del servicio de gestión catastral. La negativa de la ANT a asumir sus funciones legal y reglamentariamente establecidas conlleva demoras injustificadas en perjuicio de los estándares de continuidad que demanda la prestación del servicio público de gestión catastral. No se puede pasar por alto que fue necesario esperar al pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado tan solo para determinar de pleno derecho cuál es la entidad que puede atender de fondo la solicitud de las ciudadanas. Estas demoras crearon un riesgo en el legítimo derecho de propiedad de las señoras Negrete de Osorio y Osorio Negrete sobre el predio “finca Los Guamos”, en específico, por hacerse inviable valer contra terceros¹⁰⁵ la plenitud de sus derechos patrimoniales sobre los 1.864,4 m² de terreno debidamente cartografiados por el INCORA.

4.2.4. Auto del 23 de agosto de 2023, Radicado No. 11001-03-06-000-2023-00132-00

En esta providencia, la Sala de Consulta y Servicio Civil de Consejo de Estado dirime el conflicto negativo de competencias suscitado entre la ANT y el IGAC, que fue promovido por esta última entidad. Este conflicto tiene su origen en la solicitud elevada por la señora Martha Luz Ortiz Olmos ante el IGAC de Montería, consistente en la rectificación del área del “predio rural ubicado en el municipio de Buenavista (Córdoba), identificado con folio de matrícula número 142-25690 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Montelíbano (Córdoba)”, adjudicado como baldío por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante la Resolución No. 529 del 19 de noviembre de 1959 (Consejo de Estado, 2023a). Mediante comunicación del 2 de marzo de 2022, el IGAC negó su competencia para conocer de la solicitud presentada; haciendo la ANT lo propio el día 17 de octubre de 2022 (Consejo de Estado, 2023a). Así las cosas, el IGAC eleva el

¹⁰⁵ En este caso, el Estado mismo actuando por conducto de la ANI y su contratista Concesión Ruta al Mar.

descrito conflicto negativo de competencias ante el Consejo de Estado en atención a la solicitud presentada por la señora Ortiz Olmos el 9 de febrero de 2023.

Una vez surtidos los trámites establecidos en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, la Sala hace algunas aclaraciones previas. En primer lugar, esclarece su competencia para fallar en el conflicto formulado; en segundo lugar, indica la suspensión de términos para atender los derechos de petición de la solicitud en referencia, conforme a los términos del mencionado artículo 39; en tercer y último lugar, aclara que su decisión recae en determinar la autoridad competente para atender la solicitud elevada por la señora Ortiz Olmos, sin dictar derecho para aquel caso particular (Consejo de Estado, 2023a). Con las anteriores precisiones hechas, la Sala plantea la controversia a resolver en los siguientes términos:

“el problema jurídico de este asunto consiste en definir, a la luz de la normativa aplicable, cuál es la autoridad competente para conocer de la solicitud de rectificación de área, del inmueble identificado con folio de matrícula 142-25690, adjudicado como baldío por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el 19 de noviembre de 1959.

Para resolver el conflicto, la Sala analizará los siguientes temas:

- i) Liquidación y supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER); y funciones de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Reiteración;
- ii) El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), creación y funciones. Reiteración;
- iii) La función del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural respecto de la adjudicación de baldíos;
- iv) Naturaleza jurídica de los bienes baldíos en el ordenamiento jurídico colombiano; y,
- vi) El caso concreto.” (Consejo de Estado, 2023a).

En el análisis efectuado en los puntos i), ii) y iv), la Sala hace una reiteración de lo indicado al respecto en la decisión del 5 de octubre de 2022, Radicado No. 11001-03-06-000-2022-00183-

00, C.P. María del Pilar Bahamón Falla. En lo referente al análisis de la función del Ministerio y Desarrollo Rural para la adjudicación de baldíos de propiedad de la Nación, la Sala realiza un estudio de la evolución histórica de las normas que han regulado el funcionamiento de dicho Ministerio. Empieza la Sala por mencionar la Ley 25 de 1913, cuyo artículo 1º ordenó la creación de ocho Ministerios, entre ellos el de Agricultura (Consejo de Estado, 2023a). Dicho Ministerio sería posteriormente fusionado con el de Industria y Trabajo para crear el Ministerio de Economía Nacional en virtud de la Ley 96 de 1938 (Consejo de Estado, 2023a). A este Ministerio de Economía Nacional (hoy Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) le sería asignada la competencia para adjudicar bienes baldíos, función que mantendría hasta la expedición de la Ley 135 de 1961 (Consejo de Estado, 2023a). Y si bien el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha sido objeto de reforma mediante los Decretos No. 2420 de 1968, No. 501 de 1989, No. 1279 de 1994 y No. 2478 de 1999, ninguna de dichas reformas le ha vuelto a asignar la función de adjudicar bienes baldíos (Consejo de Estado, 2023a).

Conforme al hilo argumentativo desplegado y siguiendo la línea expuesta en el precedente del Radicado No. 11001-03-06-000-2022-00-2022-00183-00, la Sala concluye lo siguiente:

“la ANT, según el artículo 4º del Decreto Ley 2363 de 2015, reemplazó al INCODER (antes INCORA) en la administración de las tierras baldías de la Nación, y por lo tanto, le compete ejercer las funciones que antes de su creación se encontraban a cargo de estas dos últimas autoridades, entre ellas, la clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad (inciso 15 del artículo 12 de Ley 160 de 1994), así como su saneamiento.

Ahora bien, en el presente caso, hay que tener en cuenta que el acto de adjudicación del predio objeto de la petición de rectificación de área que originó el conflicto, a diferencia del asunto que se resolvió en la decisión transcrita en líneas precedentes, no fue expedido por el INCORA, ni por el INCODER, ni por la ANT, entidades que desde el año 1968 han tenido a cargo la administración de los baldíos de la nación, sino por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

(...)

Para la Sala, el hecho de que el acto de adjudicación del predio sobre el cual recae la solicitud de rectificación de área, haya sido expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y no por el INCORA, el INCODER o la ANT, no afecta ni da lugar a

aplicar una regla distinta a la contenida en el artículo 4° del Decreto Ley 2363 de 2015, toda vez que esta disposición no establece condicionamiento alguno, referido al sujeto, sobre la función de administración de baldíos que la referida Agencia ostenta.

En otras palabras, el artículo 4° del Decreto Ley 2363 de 2015 establece que la ANT es la encargada de administrar los bienes baldíos de la Nación, sin importar la autoridad que, en el pasado, los haya administrado o adjudicado.” (Consejo de Estado, 2023a).

Resulta relevante esta decisión de la Sala, en tanto se ratifica la competencia en cabeza de la ANT para adelantar los trámites de gestión catastral referentes a todos los bienes baldíos que alguna vez hayan sido adjudicados por la Nación, sin importar cuál haya sido la entidad responsable de haberlo adjudicado. Es también relevante esta decisión puesto que se evidencia que la Sala asume, en cierto grado, una posición contundente en cuanto a la aplicación de este criterio para determinar competencias. No obstante, la contundencia teórica para para dirimir esta clase de conflictos de competencia se contrasta con la ambigüedad creada referente a la forma en la que los gestores u operadores catastrales deban prestar el servicio para aquellos baldíos adjudicados que se sitúen en el espacio geográfico para el que se encuentran habilitados. Dificultad esta que pareciera haberse mantenido aún con la entrada en vigor del nuevo esquema de distribución de competencias en materia de catastro de la Ley 1955 de 2019, pues estos conflictos de competencia se siguen presentando aún a pesar de las decisiones previas adoptadas por la Sala.

4.2.5. Auto del 13 de septiembre de 2023, Radicado No. 11001-03-06-000-2023-00350-00

En esta decisión, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resuelve el conflicto negativo de competencias planteado por el IGAC en oficio del 6 de junio de 2023. Los hechos objeto del conflicto surgen cuando el señor Andrés Mauricio Martínez Padilla solicita tanto a la ANT como al IGAC la respectiva aclaración de la información de áreas y linderos que consta en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos acerca del predio Villa Carmen situado en la vereda cabecera del Municipio de Montería e identificado con el número predial 00-0100-00-0055-0009-0-00-00-000 y matrícula inmobiliaria número 140-147388, bien que había sido adjudicado por el INCORA a la señora Carmen Garcés de Martínez mediante la Resolución No. 404 del mes de julio de 1977 (Consejo de Estado, 2023b). En específico, solicita que las seis hectáreas (6 Ha.) dos mil doscientos cincuenta metros cuadrados (2.250 m²) se aclaren para ajustarse a la verdadera superficie que abarca dicho inmueble, esto es cuatro hectáreas (4 Ha.) seis

mil seiscientos treinta y cinco metros cuadrados (6.535 m²) (Consejo de Estado, 2023b). La particularidad de este caso es que el IGAC había resuelto previamente la solicitud de corrección del área del predio mediante la Resolución No. 23-001-0000-10-2016 del 27 de enero de 2017, información ajustada del predio que también fue certificada por dicho Instituto mediante certificado catastral especial del 14 de marzo de 2017 (Consejo de Estado, 2023b). No obstante, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Montería no recibió la orden de modificar el folio de matrícula inmobiliaria número 140-147388, circunstancia que dio origen a los derechos de petición del presente conflicto negativo de competencias.

Conforme a la información que consta en el expediente tras haberse surtido el trámite reglado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2º de la Ley 2180 de 2021, le corresponde a la Sala

“resolver cuál es la autoridad competente para ordenar a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Montería la corrección de los linderos del inmueble con folio de matrícula 140-147388, en los términos dispuestos por el IGAC en la Resolución 23-001-0000-70-2016 del 27 de enero de 2016.” (Consejo de Estado, 2023b).

La Sala aborda esta cuestión de fondo, después de haber: (i) esclarecido su competencia para fallar en el conflicto formulado, (ii) recordado la suspensión de términos que opera conforme al artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y (iii) delimitado los alcances de su decisión conforme a las competencias asignadas legalmente. Siguiendo el método empleado para resolver casos anteriores, la Sala reitera lo señalado en el Radicado No. 11001-03-06-000-2022-00183-00 con respecto a la naturaleza jurídica de los bienes baldíos en el ordenamiento jurídico y la posición de la Sala frente al tema de la corrección de áreas y linderos de bienes baldíos (Consejo de Estado, 2023b). Ahora bien, la Sala estima pertinente adelantar un estudio del procedimiento catastral de corrección de área por imprecisa determinación con efectos registrales, para lo que trae a colación lo establecido en los artículos 2.2.2.2.16 y 2.2.2.2.18 del Decreto Único Reglamentario No. 1170 del 28 de mayo de 2015 y 24 de la Resolución Conjunta IGAC No. 1101 SNR No. 11344 del 31 de diciembre de 2020 (Consejo de Estado, 2023b). De la relación hecha por la Sala de las normas que regulan procedimiento catastral de corrección de área por imprecisa determinación con efectos registrales, se evidencia “que la autoridad catastral que expidió el acto administrativo de corrección del área del inmueble, tiene a

cargo ordenar el registro del mismo ante la oficina de registro e instrumentos públicos respectiva.” (Consejo de Estado, 2023*b*).

Con fundamento en el hilo argumentativo desplegado,

“la Sala encuentra que la entidad competente para atender la solicitud del señor Andrés Mauricio Martínez Padilla, en lo atinente a que se ordene la inscripción en el registro de instrumentos públicos del acto administrativo de rectificación de área del bien inmueble Villa Carmen es del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Lo anterior, por las razones que pasan explicarse.

(...)

es claro que existe una decisión de fondo adoptada, mediante acto administrativo particular y concreto (sic), por el IGAC que resolvió el trámite catastral de rectificación de área. Decisión que se presume legal y resulta ejecutable, hasta tanto un juez de la república dicte su nulidad o la autoridad que lo expidió decida revocarlo, con las formalidades previstas en la ley.

Esta salvedad se realiza, teniendo en consideración lo planteado en el curso de la actuación administrativa de este conflicto, en relación con el carácter de bien baldío que tenía el inmueble sobre el cual recae el conflicto, y lo analizado en anteriores oportunidades por esta Sala, en el sentido que, la competencia para corregir el área o los linderos de los bienes baldíos es del resorte de la Agencia Nacional de Tierras.

(...)

en el caso en concreto la autoridad competente para ordenar a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Montería, que registre la Resolución Numero 23-001-0000-70-2016 mediante la cual se corrigió el área del predio Villa Carmen es el propio IGAC, por ser quien la expidió.

Así las cosas, el IGAC es el llamado a atender la solicitud del señor Andrés Mauricio Martínez Padilla relativa a que se ordene a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Montería corregir el área del predio Villa Carmen, con matrícula inmobiliaria 140-147388, de conformidad con la Resolución Numero 23-001-0000-70-2016 del mismo Instituto.” (Consejo de Estado, 2023*b*, subrayado fuera del texto original).

La solución dada por la Sala al presente caso responde a una lógica que se puede denominar pragmática en dos facetas. La Sala determina la competencia en cabeza del IGAC en tanto que la solicitud presentada por el señor Martínez Padilla consiste en ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Montería la inscripción de un acto administrativo proferido por aquella Entidad. Conforme al artículo 24 de la Resolución Conjunta IGAC No. 1101 SNR No. 11344 del 31 de diciembre de 2020 y atendiendo al principio de eficacia, le corresponde al IGAC ordenar la inscripción del acto administrativo proferido, más aún en cuanto tiene efectos registrales. En la aplicación hecha de esta suerte de criterio de competencia por atracción reside una de las facetas del pragmatismo mostrado por la Sala en su decisión, con las que pareciera estar cediendo en la rigurosidad de su criterio de competencia para bienes baldíos.

Y en esta aparente aplicación laxa del criterio de competencia para bienes baldíos se evidencia la segunda faceta de pragmatismo de la Sala. En específico, se evidencia en la salvedad hecha en cuanto a la presunción de legalidad de la Resolución, pues al hacer dicha precisión pareciera ponerse en tela de juicio la legalidad de ella, ratificando las consecuencias jurídicas de la aplicación del criterio de competencia. No obstante, de forma alguna se acusa explícitamente la ilegalidad de la Resolución, se deja en una mera insinuación con la que se refuerza las decisiones precedentes de la Sala. A fin de cuentas, el problema jurídico referente a la legalidad o ilegalidad de la Resolución No. 23-001-0000-10-2016 del 27 de enero de 2017 es un tema que debe ser ventilado por el cauce procesal de otro medio de control y cuyo conocimiento de fondo escapa de la competencia de la Sala.

En suma, la decisión dada por la Sala es razonable y ajustada a Derecho, pero en ella se refuerza la tesis de la competencia de ANT para conocer de fondo acerca de las solicitudes presentadas por los titulares referentes actividades propias de la gestión catastral y se omite ofrecer un remedio o solución práctica para los problemas operativos que dicha posición ocasiona. Es así que la Sala se ve avocada a tomar decisiones que *prima facie* contraían su propia doctrina, pero que son muestra de gran pragmatismo para resolver problemas puntuales ocasionados por la confusión que su propia doctrina origina en las entidades que ejecutan actividades propias el servicio de gestión catastral. Y todo lo anterior sin desconocer en forma alguna sus propios precedentes.

4.3. Resultados del Capítulo

Del estudio de casos efectuado en este capítulo, se pudo constatar un problema que ha presentado el ejercicio de la función de catastro, hoy declarada servicio público de gestión catastral. Dicho inconveniente gira en torno a las competencias en materia catastral que ciertas entidades conservan sobre determinados inmuebles específicos, aún sin haber sido contempladas en la regla general del esquema de competencias para la prestación de servicios públicos de gestión catastral. En específico, se pudo evidenciar que los casos que han llegado a conocimiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado han involucrado bienes baldíos adjudicados a particulares a nombre de la Nación por entidades del orden nacional. Sobre dichos bienes, el Consejo de Estado ha sostenido la tesis consistente en que la ANT conserva competencia exclusiva para adelantar trámites de naturaleza catastral. Las consecuencias de esta teoría llevan a dejar en dificultades a los demás gestores catastrales habilitados para emprender actividades catastrales en dichos predios específicos. De aplicarse de forma estricta la teoría que ha plasmado la Sala de Consulta y Servicio Civil en sus decisiones, estaría viciada de nulidad la intervención de un gestor catastral diferente de la ANT en predios que tengan o que alguna vez hayan tenido la condición de baldíos, por falta de competencia. De esta forma se evidencia una falencia en el esquema de competencias para la prestación del servicio público de gestión catastral, que se ha evidenciado en el ejercicio de las competencias asignadas.

En cierta forma se puede inferir que la contundencia de las tesis adoptadas en el seno de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dio lugar a la inclusión de dichos postulados en la legislación nacional, para corregir dicha falencia. Las competencias en materia de catastro en cabeza de la ANT fueron reconocidas de forma tajante y definitiva en la legislación nacional mediante la expedición de la Ley 2294 de 2023. En específico, se debe destacar su artículo 50, que establece:

“ARTÍCULO 50. Modifíquese el artículo 80 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedará así:
Artículo 80. Gestión Catastral a Cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). La Agencia Nacional de Tierras (ANT) en su calidad de gestor catastral especial, levantará los componentes físico y jurídico del catastro, necesarios para los procesos de ordenamiento social de la propiedad o los asociados al desarrollo de proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural” (Ley 2294 de 2023, art. 50).

A la luz de estas normas, corresponde a la ANT la “la facultad de incorporar la información levantada de manera directa en el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC) o la herramienta que haga sus veces”, pudiendo “adelantar los procedimientos catastrales con efectos registrales, ordenando a los Registradores de Instrumentos Públicos su inscripción” (Ley 2294 de 2023, art. 50). Lo anterior opera con excepción de los territorios de grupos étnicos, en los que la labor de la ANT se limita a “los procesos referidos a la dotación, formalización, seguridad jurídica y protección de los mismos” (Ley 2294 de 2023, art. 50, par.).

Esta falencia derivada de competencias especiales en materia catastral puede no ser exclusiva de los inmuebles objeto de procesos de ordenamiento social de la propiedad rural. En efecto, dificultades similares se podrían llegar a presentar en otros predios cuya titularidad sea de la Nación, como son los casos de los bienes administrados por la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales – PNN¹⁰⁶ y la Dirección General Marítima y Portuaria – DIMAR¹⁰⁷. Y a pesar de no ser exclusiva, resulta destacable la dificultad de coordinar operaciones con las entidades responsables de la administración de bienes baldíos, en razón a la dificultad para conocer el inventario de bienes que en un determinado municipio puedan haber sido objeto de adjudicación como baldíos. En contraste, la competencia de PNN y DIMAR pueden resultar más fáciles de identificar en razón a la relativa claridad con la que está determinada la superficie de los bienes que administran a nombre de la Nación. No obstante, para el caso de los bienes baldíos se tiene un gestor catastral habilitado exclusivamente para dichos bienes, circunstancia que no se presenta

¹⁰⁶ Corresponde a esta Unidad Administrativa Especial el ejercicio de las funciones a continuación transcritas: “**Artículo 2º. Funciones.** Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones:

(...)

1. Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman, según lo dispuesto en el Decreto-Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

(...)

4. Adelantar los estudios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

(...)

8. Adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios.” (Decreto 3572 de 2011, art. 2º).

¹⁰⁷ A esta dependencia del Ministerio de Defensa Nacional le corresponde ejercer “su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas: (...) litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar, puertos del país situados en su jurisdicción; islas, islotes y cayos y sobre los ríos” (Decreto 2324 de 1984, art. 2º). Y entre las funciones inherentes a dicha jurisdicción, se encuentran incluidas las de regular, autorizar y controlar “las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público (...) la construcción y el uso de islas y estructuras artificiales” en las áreas de su jurisdicción.” (Decreto 2324 de 1984, art. 5º, num. 21 y 22).

para los bienes que conforman Parques Nacionales Naturales o las zonas costeras y fluviales del país. Es un tema pendiente el determinar la forma en la que se debería garantizar la prestación en estas zonas en particular o, incluso, si la especialidad técnica de ellas amerita la habilitación de gestores catastrales específicos para ellas, de forma análoga a lo que ocurre con la ANT.

Ahora bien, la importancia de delimitar con claridad las competencias catastrales para bienes baldíos o que hayan sido objeto de adjudicación a particulares trasciende la simple cotidianidad de la función administrativa y las discusiones doctrinales del Derecho Administrativo. Resolver en campo cuáles son los predios de competencia de la ANT y cuáles son de competencia del gestor catastral habilitado en el municipio, implica conocer los predios baldíos o que hayan sido objeto de adjudicación en marco de procesos de ordenamiento social de la propiedad. Esto mismo debería poder realizarse con los inmuebles que conforman los Parques Nacionales Naturales y las zonas costeras o fluviales el país, en razón a la importancia estratégica que presentan para la nación y el pueblo colombiano. La fácil identificación y ubicación de estos bienes requiere hacer accesible, precisa y veraz la información en torno al inventario de los bienes baldíos de la Nación, de aquellos que hayan sido alguna vez adjudicados a particulares y, en general, los inmuebles de propiedad o de interés para el cumplimiento de los fines del Estado colombiano. Lograr este propósito facilitará la adecuada ejecución de las actividades de formación, actualización, conservación y divulgación necesarias para dar cumplimiento al Punto 1.1.9 del *Acuerdo de Paz*. Esto, además, redundaría en mejorar las condiciones de eficiencia en la prestación del servicio público de gestión catastral para todos los interesados. En conclusión, superar estas dificultades de operación administrativa en la prestación del servicio público implica cumplir con los objetivos del *Acuerdo de Paz* en torno al censo agropecuario y la seguridad en los derechos sobre los bienes inmuebles en Colombia, especialmente en aquellos rurales.

5. Conclusión

A lo largo de la presente tesis se identificaron las falencias que presenta el esquema vigente para la prestación del servicio público de gestión catastral en Colombia. Dicha labor fue realizada mediante el método del análisis guiado por una metodología mixta, específicamente por un diseño de triangulación divergente en el que se partió por un análisis de datos cuantitativos seguido de un posterior análisis cualitativo. Con base en dicha premisa, en el primer capítulo fue analizado el marco normativo que regula la prestación de la gestión catastral en Colombia, identificando en dicho esquema las características propias del servicio público. Fruto de una investigación documental, se concluye que el esquema de competencias para la prestación de la gestión catastral se caracteriza por tener cuatro roles definidos: al IGAC como autoridad catastral nacional, a los gestores catastrales como responsables de la prestación del servicio, a los operadores catastrales como particulares que apoyan las labores operativas del catastro y a la SNR como autoridad responsable de control y vigilancia de la prestación. Así, la gestión catastral y su esquema de competencias se ajustan a las características definatorias del servicio público en Colombia no únicamente por su declaratoria legal. La gestión catastral en Colombia también se puede considerar como un servicio público por las siguientes razones:

- a. Por la existencia de normas que regulan la entrada de cualquier persona como prestador (habilitación como gestor catastral).
- b. Por la participación de privados en actividades relacionadas con la prestación del servicio (como operadores catastrales);
- c. Por potestades de regulación asignadas a una autoridad administrativa en materia de los estándares técnicos y de calidad del servicio (funciones del IGAC como máxima autoridad catastral que cuenta con una instancia técnica asesora);
- d. Por la vigencia de un régimen de control y vigilancia ejercido por la SNR;
- e. Por la necesidad de adecuar sus procedimientos para la prestación del servicio conforme a enfoques diferenciales necesarios para la accesibilidad e inclusión de grupos étnicos.

Las falencias que presenta el esquema de competencias para la prestación del servicio público de gestión catastral fueron estudiadas en los partícipes o involucrados en dicha prestación que, en este caso, corresponde a los gestores catastrales. De esta forma, a lo largo del Capítulo

II se expusieron analíticamente las condiciones de habilitación y de operación de los gestores catastrales como actores protagónicos del esquema de competencias del servicio público de gestión catastral en los años 2022 a 2023. Esto fue hecho al abordar el cumplimiento de dos objetivos planteados en la política pública de catastro multipropósito en Colombia: la descentralización en la prestación del servicio y la actualización de la información catastral con enfoque multipropósito. Para la cuestión referente a la descentralización de los gestores catastrales, se efectuaron dos análisis de datos cuantitativos de estadística descriptiva: uno *subjetivo* (enfocado en las circunstancias de cada gestor catastral) y otro *objetivo* (centrado en los municipios que cuenta con gestor catastral habilitado). Fruto de estos análisis, se pudo apreciar una tendencia de los gestores catastrales habilitados a concentrarse en la Región Andina y en algunas capitales de Departamento, tanto por su origen como por los municipios en los que prestan sus servicios. En este análisis no se tuvieron en cuenta los municipios en los que prestaba sus servicios la ANT como gestor catastral para el cumplimiento de sus funciones de ordenamiento social de la propiedad rural. Por otro lado, en la cuestión referente a la actualización de información catastral con enfoque multipropósito, se evidenciaron dificultades metodológicas, pues no existe un consenso claro de lo que se debe entender por información catastral *actualizada*. La solución dada a dicha incertidumbre fue entender por *actualizada* aquella información catastral generada con una antigüedad no mayor a cinco (5) años, premisa que arrojó bajos resultados en materia de actualización del catastro multipropósito en Colombia.

En la primera cuestión cuantitativa abordada en el Capítulo II se evidenció la dificultad metodológica en torno a la falta de información acerca de los municipios en los que presta sus servicios la ANT como gestor catastral. Esta dificultad sugiere que se presentan falencias no sólo operativas en cuanto a la aplicación del esquema sino también jurídicas en cuanto al esquema mismo se refiere. En el Capítulo III, fueron constatadas las principales dificultades jurídico-administrativas que ha presentado el ejercicio de las competencias de los gestores catastrales desde la jurisprudencia del Consejo de Estado. Esto fue hecho mediante un análisis cualitativo centrado en aquellas providencias de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que resolvieran conflictos de competencia en materia de “catastro multipropósito” involucrando entidades del nivel central (como la ANT). Lo anterior, permitió determinar la existencia dificultades para determinar, en la práctica administrativa, las autoridades o prestadores competentes para atender las solicitudes en predios adjudicados por el Estado colombiano en

programas de reforma agraria u ordenamiento social de la propiedad rural. La solución de estas dificultades ha sido delimitada en las providencias de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, guiando estas pautas jurisprudenciales la labor del Legislativo para positivizar de forma clara y expresa el alcance de las competencias asignadas a la ANT en materia de gestión catastral.

En rigor, la descripción de estos resultados no puede dejar de hacerse sin unas salvedades metodológicas. De entrada, el no haber sido posible cuantificar el total de municipios en los que la ANT prestara sus servicios como gestor catastral implica que las cifras obtenidas puedan arrojar una subrepresentación del total de municipios cubiertos por un gestor catastral distinto al IGAC, aún si no opera en la totalidad de su territorio. Por otro lado, se puede cuestionar la información obtenida en razón a las fuentes de las que se obtuvo, pues se reitera, se tomó de la información publicada por el DNP y el IGAC. Y no se trata únicamente del problema de si es objetividad la información que generan los responsables de la política de gestión catastral cuya gestión se ve reflejada (y, a veces, calificada) en dichos avances. También se presenta una limitada diversidad de fuentes de información que validen y contrasten los reportes de gestión consolidados desde las entidades estatales. Así mismo, en las escasas fuentes disponibles no hay claridad acerca de las métricas usadas para medir y reportar el grado o nivel de actualización de la información catastral con enfoque multipropósito en el país. En este sentido, se hace un llamado a las entidades estatales relacionadas con la política pública de catastro multipropósito para que las mediciones y reportes sobre el avance de la gestión catastral multipropósito partan de métricas o instrumentos metodológicos claros, cuyas características sean expuestas en documentos o fichas técnicas accesibles al público. La publicación y consecuente divulgación de las métricas empleadas para medir la gestión es el primer paso para permitir ejercicios sólidos y fundamentados de análisis y crítica a la implementación del catastro multipropósito y la prestación del servicio público de gestión catastral. Este es, así mismo, el primer paso del que deben partir observatorios e instancias no gubernamentales interesadas en el seguimiento de la política pública de catastro multipropósito o en la prestación del servicio público en Colombia. Se reitera la importancia de contar con mediciones y cifras originadas en instancias independientes del IGAC o el DNP, bien sea a nivel estatal, no gubernamental o académico.

Partiendo de los resultados obtenidos, se afirma la existencia de falencias de tipo jurídico y operativo en la prestación hecha por los gestores catastrales en el marco del esquema de

competencias del servicio público de gestión catastral. Si bien en el esquema se predica una descentralización territorial del servicio hacia EAT o entidades departamentales o municipales, el mismo esquema muestra casos específicos en los que se reserva la prestación del servicio en entidades del nivel central en razón a la naturaleza de los predios a intervenir. Esta contradicción se aprecia en los de inmuebles objeto de procesos de reforma agraria o de ordenamiento social de la propiedad rural, así como aquellos de territorios o territorialidades propios de comunidades de grupos étnicos. Siendo reconocida la importancia social de la información catastral con enfoque multipropósito de estos predios, resulta importante ofrecer al país servicios ágiles y eficientes de gestión catastral para aquellos grupos étnicos y propietarios o beneficiarios de estos programas. Otra contradicción en la descentralización que caracteriza el esquema se advierte en los inmuebles situados en zonas costeras y fluviales o aquellos comprendidos entre los polígonos de Parques Nacionales Naturales. Si bien para estos casos el esquema de competencias no ha establecido que el servicio se deba prestar por una autoridad nacional en específico, las particularidades jurídicas de estos bienes y su importancia estratégica para el país ameritan un tratamiento especializado que incluso puede dar lugar a la habilitación de un gestor catastral a nivel nacional responsable de la prestación en estos inmuebles.

La forma para superar estas dificultades operativas sobre la determinación de competencia es la consolidación y divulgación de esta información mediante la inclusión de variables en los modelos extendidos del catastro multipropósito colombiano. Haciendo accesible dicha información al público general no solo se contribuye con la transparencia en la gestión estatal, sino que facilita a nivel operativo la determinación de competencias territoriales de cada gestor catastral. Para obtener esta información, resulta recomendable la implementación de programas o proyectos que permitan la identificación de la totalidad estos bienes de importancia ambiental o estratégica o en los que el nivel central se reserva la gestión catastral y su respectiva identificación física. Se sugiere que en los procesos de levantamiento, actualización y publicación de información catastral derivados de estos programas o proyectos se haga énfasis en la recolección de información acerca de si el predio presenta alguna de las siguientes características: ha sido adjudicado en programas de reforma agraria u ordenamiento social de la propiedad rural; está inmerso en un territorio o territorialidad de alguna comunidad o grupo étnico en específico; está inmerso en un Parque Nacional Natural; se encuentra en una zona costera o fluvial. Puedan no ser sencillas estas labores, pero sí necesarias para garantizar una eficiente prestación del servicio público que tienda

a la protección de los derechos de poblaciones históricamente vulnerables y de intereses colectivos cuya tutela corresponde al Estado colombiano.

Por otro lado, se advierte que los resultados obtenidos no son concluyentes para determinar una relación de causalidad entre falta de descentralización y baja tasa de actualización de información catastral. Este tema resulta terreno fértil para investigaciones futuras, bien sean emprendidas desde la academia o desde las instancias estatales. En el abordaje de investigaciones relacionadas con dicho tema, se sugiere complementar las herramientas conceptuales del Derecho con aquellas propias de otras ramas de conocimiento para dar una respuesta integral acerca de las causas de las bajas tasas de actualización del catastro multipropósito. Realizar investigaciones en este sentido permitirá conocer hasta qué punto ha sido efectiva la adopción del esquema de competencias para la prestación del servicio público de gestión catastral para actualizar el catastro e implementar su enfoque multipropósito en Colombia.

En tanto se ejecutan labores investigativas para determinar la relación que pueda existir entre la descentralización de la gestión catastral y la actualización del catastro multipropósito, resulta importante hacer énfasis en alcanzar un mayor grado de descentralización territorial en la prestación del servicio. Los resultados obtenidos para los años 2022 y 2023 evidencian que la prestación del servicio en una amplia mayoría de los municipios del país sigue concentrada en el nivel nacional, en entidades como el ICAG o la ANT. Existen casos en los que este fenómeno se presenta y se encuentra justificado debido a enfoques diferenciales a favor de poblaciones vulnerables e históricamente marginadas como lo son los beneficiarios de procesos de ordenamiento social de la propiedad rural y las comunidades o grupos étnicos. No obstante, estos casos no corresponden a la regla general, manteniéndose centralizada la prestación de la gestión catastral debido a la ausencia de gestores catastrales habilitados en buena parte del territorio nacional, marcadamente en las Regiones Amazónica, Orinoquía y Pacífico. Son varias las opciones que ofrece el esquema de competencias para lograr la prestación descentralizada en estos Municipios: la habilitación de EAT o entidades departamentales como gestores catastrales o la contratación o la contratación administrativa de estos servicios. No obstante, la puesta en marcha de dichas opciones implica el fortalecimiento de las condiciones de desarrollo, la economía, las capacidades de gestión de las administraciones municipales en estas regiones.

En este sentido, sigue siendo relevante la cuestión de la descentralización política y administrativa del Estado colombiano, expresada en propuestas como el Proyecto de Ley No. 141

de 2024 de Cámara de Representantes o las plasmadas en el Informe Final de la Misión de Descentralización. Y entre este grupo de propuestas, se evidenció que las de mayor impacto positivo en el fortalecimiento de la prestación del servicio de gestión catastral son: la definición del marco de competencias de las entidades territoriales en marco de una nueva LOOT, la creación de nuevas categorías de entidades territoriales y la modificación de las fuentes de financiación de las entidades territoriales. La prestación de servicios públicos por parte de instancias territoriales facilita la satisfacción de las necesidades particulares de cada comunidad, fomenta la participación democrática y el empoderamiento de la población en la toma de decisiones que los afectan directa y cotidianamente.

6. Bibliografía

- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera – Acuerdo de Paz. (2016, 24 de noviembre). https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0
- Arenas Mendoza, H. A. (2018). *El régimen de responsabilidad subjetiva*. Legis Editores.
- Águila, M. & Erba D. A. (2007). El Rol del Catastro en el Registro del Territorio. En D. A. Erba (ed.), *Catastro multifinilarario: aplicado a la definición de políticas de suelo urbano* (pp. 13-26). Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnst.edu/es/publications/books/catastro-multifinilarario-aplicado-la-definicion-politicas-suelo-urbano/>
- Alcázar Molina, M. G. (2015). Catastro multipropósito sostenible: una necesidad inaplazable. *Revista cartográfica*, 91, 9-33. <https://doi.org/10.35424/rcarto.i91.449>
- Avendaño Hernández, F. D. (2020) *Análisis de las problemáticas de la propiedad inmobiliaria en Colombia, generadas por el uso de la información catastral* [artículo para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico, Universidad de Antioquia]. Repositorio Institucional Universidad de Antioquia. <https://hdl.handle.net/10495/23037>
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID & Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2022, julio). *GOBERNANZA DEL MODELO NÚCLEO LADM_COL Y SUS MODELOS EXTENDIDOS*. https://www.icde.gov.co/sites/default/files/archivos/ICDE_GED_GUI_GobernanzaModelosLADM_V20220706.pdf
- Baquero Arévalo, C. A. & Matiz Sánchez, I. E. (2019). El acuerdo final de paz en Colombia y el catastro: avances durante el gobierno Santos y perspectivas en el gobierno Duque. *MAPPING. Revista internacional de Geomática y Ciencias de la Tierra*, 28(196), 36-46. ISSN: 1131-9100. <https://ojs.revistamapping.com/MAPPING/article/view/223/81>.
- Barreto Moreno, A. A. (2011). La teoría del servicio público y su aplicación real en materia de acueducto durante la década de los treinta. *Opinión Jurídica*, 10(20), 65-84. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/545>

- Benavides Mora, C. A. (2024, 5 de agosto). Proyecto de Ley 141. *Por medio de la cual se crea el Fondo de Convergencia Económica Territorial (FCET) y se dictan otras disposiciones*. Gaceta del Congreso 1154. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml;jsessionid=302099c39a8497c0d0fdb903fba6>
- Camacho Pineda, D. Y. & Niño Carranza, S. A. (2019). *Producción y evaluación de ortofotomosaicos generados a partir de imágenes capturadas por UAVs como posible solución para la actualización catastral de los municipios en Colombia; caso de estudio, Tena Cundinamarca* [proyecto de grado para optar al título de Ingeniero Catastral y Geodesta, Universidad Catastral Francisco José de Caldas]. Repositorio Institucional Universidad Distrital – RIUD. <http://hdl.handle.net/11349/25278>
- Campos Diceliz, A. C. & Poveda Camargo, N. (2019). PROPUESTA DE UN MODELO CATASTRO Y REGISTRO QUE MEJORE LAS INCONSISTENCIAS DE LA INFORMACIÓN COMO APORTE A CATASTRO MULTIPROPÓSITO (LADM) [proyecto de grado, Universidad Catastral Francisco José de Caldas]. Repositorio Institucional Universidad Distrital – RIUD. <http://hdl.handle.net/11349/16312>
- Cárdenas, J. H. & Escobar, N. (2018, 1º de enero). Retos de un nuevo sistema catastral en el marco de construcción de paz en Colombia. *Revista de Ingeniería*, 46(1), 46-53. <https://doi.org/10.16924/revinge.46.9>
- Cassagne, J. C. (2009). Las prestaciones de la Administración o de los particulares, regidas por el Derecho Administrativo. En *Derecho Administrativo* (II, pp. 402-434). Abeledo-Perrot, Pontificia Universidad Javeriana.
- Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH (2013). Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado. En *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad* (pp. 110-194). <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-new-9-agosto.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1991, 4 de marzo). Ley 21. *Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T.*,

- Ginebra 1989. Diario Oficial 39.720.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0021_1992.html
- Congreso de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial 41.094.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html
- Congreso de la República de Colombia. (1998, 29 de diciembre). Ley 486. *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 43.464.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 16 de junio). Ley 1450. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Diario Oficial 48102.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html
- Congreso de la República de Colombia. (2015, 9 de junio). Ley 1753. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*. Diario Oficial 49538.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- Congreso de la República de Colombia. (2019, 25 de mayo). Ley 1955. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html
- Congreso de la República de Colombia. (2019, 20 de agosto). Ley 1995. *Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial*.
https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1995_2019.html
- Congreso de la República de Colombia. (2023, 19 de mayo). Ley 2294. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (2015a, 22 de octubre). Auto Radicación número 11001-03-06-000-2014-0277-00(C) (Álvaro Namén Vargas, C.P.).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (2015b, 22 de octubre). Auto Radicación número 11001-03-06-000-2014-0278-00(C) (William Zambrano Cetina, C.P.).

- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (2015c, 22 de octubre). Auto. Radicación número 11001-03-06-000-2014-0279-00(C) (Germán Alberto Bula Escobar, C.P.).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (2019, 1° de diciembre). Auto. Radicación número 11001-03-06-000-2019-00064-00(C) (Germán Alberto Bula Escobar, C.P.).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (2022, 5 de octubre). Auto. Radicación número 11001-03-06-000-2022-00183-00 (María del Pilar Bahamón Falla, C.P.).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (2023a, 23 de agosto). Auto. Radicación número 11001-03-06-000-2023-00132-00 (María del Pilar Bahamón Falla, C.P.).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (2023b, 13 de septiembre). Auto. Radicación número 11001-03-06-000-2023-00350-00 (Édgar González López, C.P.).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. (2006, 30 de octubre). Documento CONPES 3446. *Lineamientos para una Política de la Calidad*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3446.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2010, 15 de febrero). Documento CONPES 3641. *Política Nacional para consolidar la interrelación del catastro y el registro*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3641.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2016, 13 de junio). Documento CONPES 3859. *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018, 26 de noviembre). Documento CONPES 3951. *Concepto favorable a La Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el Programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3951.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2019, 26 de marzo). Documento CONPES 3958. *Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. (2023, 22 de diciembre). Documento CONPES 4128. *Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2024*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4128.pdf>

- Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional n. 116.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr004.html
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1994, 27 de julio). Sentencia T-342/94 (Antonio Barrera Carbonell, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-342-94.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1995, 16 de enero). Sentencia T-007/95 (Antonio Barrera Carbonell, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/t-007-95.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1997, 3 de febrero). Sentencia SU039/97 (Antonio Barrera Carbonell, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU039-97.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1998, 18 de septiembre). Sentencia SU-510/98 (Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/su510-98.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2003, 23 de julio). Sentencia T-602/03 (Jaime Araújo Rentería, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-602-03.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2004, 22 de enero). Sentencia T-025/04 (Manuel José Cepeda Espinosa, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2009, 26 de enero). Auto 004/09 (Manuel José Cepeda Espinosa, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2009, 26 de enero). Auto 005-09 (Manuel José Cepeda Espinosa, M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm>
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2017, 11 de octubre). Sentencia C-630/17 (Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo, M. P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-630-17.htm>

Creswell, J. W. & Plano Clark, V. L. (2007). Choosing a Mixed Methods Design. En *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. (pp. 58-88). Sage Publications.

Departamento de Antioquia. Gerencia de Catastro (2022, 3 de octubre). Resolución 2022060334418. *Por medio de la cual se suspenden términos para la atención de trámites, actuaciones y procedimientos catastrales, se cancelan actuaciones administrativas y se entrega información definitiva al gestor catastral habilitado "Municipio de Marinilla", en cumplimiento al proceso de empalme.*
<https://www.antioquia.gov.co/images/PDF2/Resoluciones/2022/10/2022060334418.pdf>

Departamento Nacional de Estadística – DANE & Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2023a, 5 de diciembre). *Formato Memoria Justificativa. "Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 45 y 46 de la Ley 2294 de 2023 en relación con la implementación de la política de catastro multipropósito en territorios y territorialidades indígenas, y se adiciona el Capítulo 8 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Secciones 1 al 9 al Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Subsecciones 1 al 7 a la Sección 5 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, y las Subsecciones 1 al 2 a la Sección 7 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de información Estadística".* <https://www.dane.gov.co/files/proyectos-de-resoluciones-y-decretos/anex-DIRPEN-MemoriaJustificaDecretoMPC-2023.pdf>

Departamento Nacional de Estadística – DANE & Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2023b). *Proyecto de Decreto. Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 45 y 46 de la Ley 2294 de 2023 en relación con la implementación de la política de catastro multipropósito en territorios y territorialidades indígenas, y se adiciona el Capítulo 8 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Secciones 1 al 9 al Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Subsecciones 1 al 7 a la Sección 5 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, y las Subsecciones 1 al 2 a la Sección 7 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de información Estadística.* <https://www.dane.gov.co/files/proyectos-de-resoluciones-y-decretos/anex-DIRPEN-ProyectoDecretoMPC-2023.pdf>.

- Departamento Nacional de Planeación – DNP (2023, 2 de octubre). *Listo protocolo con organizaciones indígenas para implementar el Catastro Multipropósito en sus territorios*. https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/listo-protocolo-con-organizaciones-indigenas-para-implementar-el-catastro-multiproposito-en-sus-territorios.aspx
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (s.f.a). *Gestores catastrales*. Consultado el 10 de enero de 2023. <https://www.catastromultiproposito.gov.co/desarrollo-de-la-politica/Paginas/Gestores-catasatrales.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (s.f.b). *Diagnóstico municipal – Catastro Multipropósito*. Consultado el 16 de enero de 2022. <https://www.catastromultiproposito.gov.co/desarrollo-de-la-politica/Paginas/diagnostico-municipal.aspx>
- Duarte Castro, J. A. (2021). El catastro multipropósito como una construcción que parte de la comunidad: propuesta para alcanzar una visión con propiedad. *Equidad y Desarrollo*, (36), 239-262. <https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss36.10>
- Duguit, L. (2020). *Las transformaciones del derecho público* (A. Posada & R. Jaén, trads.). Ediciones Olejnik. <https://elibro-net.ez.urosario.edu.co/es/lc/urosario/titulos/249721>
- Gámez Rojas, M. R., Cuéllar Monroy C. & Mesa Garcés, C. (2021). *Procesos de mutaciones y divisiones materiales en el nuevo catastro multipropósito. Uso del modelo LADM_COL* [tesis de especialización en Gestión Territorial y Avalúos]. Repositorio Institucional Universidad Santo Tomás. <http://hdl.handle.net/11634/35650>
- Garnica Olarte, L. D. (2020). *Análisis de incentivos para el cumplimiento de los objetivos de la política nacional de catastro multipropósito* [trabajo de maestría, Universidad EAFIT]. Repositorio Institucional Universidad EAFIT. <http://hdl.handle.net/10784/24834>
- Garrido Falla, F. (1977). La actividad administrativa de prestación. En *Tratado de Derecho Administrativo* (5ª ed., vol. II, pp. 333-370). Instituto de Estudios Políticos.
- Giraldo Moreno, J. (2015). *Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos* (Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia). Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/02/Version-final-informes-CHCV.pdf>
- González Galván, J. A. (2022). La metodología de la investigación jurídica: su relevancia. En M. Marván Laborde (Coord.). *Metodologías de investigación jurídica y fenómenos de*

- relevancia jurídica* (pp. 81-85). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://elibro-net.ez.urosario.edu.co/es/ereader/urosario/271392>
- Hernández-Sampieri & Mendoza Torres (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. MacGraw-Hill.
- Hernández Vidal, J. (2016). Los servicios públicos en Colombia: convergencia entre la libre competencia, la intervención del Estado y la regulación de los mercados. En H. A. Arenas Mendoza (ed.), *Instituciones de Derecho Administrativo (I)* (pp. 331-349). Grupo Editorial Ibáñez, Editorial Universidad del Rosario.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2020, 13 de abril). Resolución 388. *Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito*. https://igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/catastro-multiproposito/res_388_13-04-2020_especificaciones_tecnicas_de_productos_catastro_multiproposito_3.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2022a, 2 de agosto). *Municipio de Málaga se convirtió en gestor catastral*. Consultado el 10 de enero de 2023. <https://www.igac.gov.co/index.php/node/459>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2022b, 29 de noviembre). *Málaga inicia la prestación del servicio público catastral*. Consultado el 10 de enero de 2023. <https://www.igac.gov.co/es/noticias/malaga-inicia-la-prestacion-del-servicio-publico-catastral>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2022c, 22 de diciembre). *Chiquinquirá se habilita como gestor catastral*. Consultado el 10 de enero de 2023. <https://www.igac.gov.co/es/noticias/chiquinquirá-se-habilita-como-gestor-catastral>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2022, 16 de febrero). Resolución N°. 321. *Por medio de la cual se suspenden los términos para todos los trámites, actuaciones y procedimientos catastrales del municipio de El Espinal (Tolima) y se fijan otras disposiciones*. <https://antiguo.igac.gov.co/es/contenido/resolucion-321-de-2022>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2022, 7 de octubre). Resolución No. 1161. *Por la cual se termina el período de empalme y se decide la entrega del servicio público catastral al gestor habilitado Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas*

https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/resolucion_uaegrtd_1161_firma.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2022, 20 de octubre). Resolución No. 1227. Por la cual se finaliza el período de empalme y se hace entrega del servicio público de catastral al gestor catastral municipio de Soledad-Atlántico para la gestión catastral en ese municipio. Diario Oficial 52.194. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 21 de febrero). Resolución 267. *Por la cual se adopta la guía para la elaboración del plan de calidad para el proceso de formación catastral y/o actualización de la formación catastral con enfoque multipropósito.* Diario Oficial No. 52.321. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 9 de marzo). Resolución 338. *Por la cual se adoptan decisiones de manera transitoria para la política pública de catastro multipropósito en los territorios y territorialidades indígenas, se deroga parcialmente la circular externa del 8 de noviembre de 2021 y se emiten directrices a los gestores y operadores catastrales.*

https://www.igac.gov.co/sites/default/files/transparencia/normograma/resolucion_338-2023.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2023a, 14 de marzo). *ALCALDÍA DE FLORIDABLANCA INICIA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO CATASTRAL.* <https://www.igac.gov.co/index.php/noticias/alcaldia-de-floridablanca-inicia-prestacion-del-servicio-publico-catastral>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 8 de agosto). Resolución 1040. *Por medio de la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito.* https://www.igac.gov.co/sites/default/files/transparencia/normograma/resolucion_1040_d_e_2023_con_anexos_.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 29 de marzo). Resolución 440. *Por la cual se hace entrega del servicio público catastral al Gestor catastral Departamento del Valle del Cauca el Municipio de Cartagena del Chairá-Caquetá.* Diario Oficial 52.351. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 29 de marzo). Resolución 441. *Por la cual se hace entrega del servicio público catastral al Gestor catastral Departamento del Valle*

- del Cauca el Municipio de Puerto Guzmán-Nariño.* Diario Oficial 52.351. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 17 de abril). Resolución 511. *Por la cual se hace entrega del servicio público catastral al Gestor catastral Departamento del Valle del Cauca el Municipio de San Vicente del Caguán-Caquetá.* Diario Oficial 52.370.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 25 de abril). Resolución 536. *Por la cual se finaliza el periodo de empalme y se hace entrega del servicio público catastral al Gestor Catastral municipio de Chiquinquirá - Boyacá, para la gestión catastral en esa localidad.* Diario Oficial 52.377. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 25 de abril). Resolución 537. *Por la cual se suspenden los términos en todos los trámites, actuaciones y procedimientos catastrales del Municipio de Puerto Leguízamo - Putumayo, y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 52.377. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 6 de junio). Resolución 771. *Por la cual se ordena la terminación del empalme para la entrega del servicio público catastral departamento del Valle del Cauca del municipio de Puerto Leguízamo, Putumayo, a solicitud del gestor y del municipio.* Diario Oficial 52.447. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 8 de agosto). Resolución 1040. *Por medio de la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito.* https://www.igac.gov.co/sites/default/files/transparencia/normograma/resolucion_1040_d_e_2023_con_anexos_.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2023b, 8 de septiembre). *TUNJA SE HABILITA COMO GESTOR CATASTRAL Y EMPEZARÁ A PRESTAR ESTE SERVICIO A SUS CIUDADANOS.* <https://www.igac.gov.co/index.php/noticias/tunja-se-habilita-como-gestor-catastral-y-empezara-prestar-este-servicio-sus-ciudadanos>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 29 de septiembre). Resolución 1265. *Por la cual se finaliza el periodo de empalme y se hace entrega del servicio público catastral al Gestor Catastral municipio de Montería, Córdoba, para la gestión catastral en dicha localidad.* Diario Oficial 52.568. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 17 de octubre). Resolución 1323. *Por la cual se finaliza el periodo de empalme y se hace entrega del servicio público catastral al Gestor Catastral municipio de Montería, Córdoba, para la gestión catastral en esa localidad.* Diario Oficial 52.568. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 20 de noviembre). Resolución 1518. *Por la cual se finaliza el periodo de empalme y se decide sobre la reasunción del servicio público catastral del Gestor Catastral Departamento del Valle del Cauca al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para la gestión catastral en el municipio de San Vicente del Caguán.* Diario Oficial. 52.586. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 7 de diciembre). Resolución 1584. *Por la cual se finaliza el periodo de empalme y se decide sobre la reasunción del servicio público catastral del Gestor Catastral Departamento del Valle del Cauca al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para la gestión catastral en el municipio de Solano.* Diario Oficial 52.608. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 22 de diciembre). Resolución 1719. *Por la cual se finaliza el periodo de empalme y se hace entrega del servicio público catastral al Gestor Catastral Municipio de Tunja - Boyacá, para la gestión catastral en esa localidad.* Diario Oficial 52.721. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 26 de diciembre). Resolución 1768. *Por la cual se finaliza el periodo de empalme y se decide sobre la reasunción del servicio público de gestión catastral por parte del Gestor Catastral Departamento del Valle del Cauca al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para la jurisdicción del Municipio de Puerto Guzmán – Putumayo.* Diario Oficial 52.721. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2023, 29 de diciembre). Resolución 1800. *Por la cual se finaliza el periodo de empalme y se decide sobre la reasunción del servicio público de gestión catastral por parte del Gestor Catastral Departamento del Valle del Cauca al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para la jurisdicción del Municipio de Cartagena del Chairá – Caquetá.* Diario Oficial 52.721. <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2024, 23 de febrero). Resolución 208. *Por la cual se finaliza el periodo de empalme y se decide sobre la reasunción del servicio público de*

- gestión catastral por parte del Gestor Catastral EAT Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño (Masora) al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para la jurisdicción de Medio Baudó - Chocó. Diario Oficial 52.721.*
<https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2024, 8 de abril). Resolución 389. *Por la cual se decide la entrega del servicio público de gestión catastral de Municipio de Yopal al Municipio de Sabanalarga. Diario Oficial 52.721.*
<https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (s.f.a). *¿Cada cuánto se debe hacer la actualización catastral?* Consultado el 16 de enero de 2022. <https://www.igac.gov.co/es/contenido/cada-cuanto-se-debe-hacer-la-actualizacion-catastral>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (s.f.b). *GESTIÓN CATASTRAL POR MUNICIPIOS.* [https://igac-
oit.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=f33c945fad3440c93f9300df02a
4f9b](https://igac-oit.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=f33c945fad3440c93f9300df02a4f9b)
- Kalmanovitz, S. (2018, 1º de enero). El catastro en la encrucijada. *Revista de Ingeniería*, 46(1), 10-13. <https://doi.org/10.16924/revinge.46.3>
- Lobo Ramírez, J. S. (2019). *Fortalecimiento de la gestión catastral (actualización y conservación) en el Departamento de Antioquia usando herramientas de código abierto* [informe de práctica para optar al título de Ingeniero de Sistemas, Universidad de Antioquia]. Repositorio Institucional Universidad de Antioquia. <https://hdl.handle.net/10495/15519>
- Machado Cartagena, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional.* Vivas, J. A. (colab.). Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Matiz Sánchez, I. E. & Moreno, L. (2017). El catastro multipropósito en Colombia, una herramienta para la construcción de paz. *CT Catastro*, 90, 97-120.
https://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct90/Catastro_90_accesible.pdf
<http://www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/revagr/index/assoc/HASH4266.dir/doc.pdf>

- Medina Pabón, J. E. (2017). La norma jurídica. En *Derecho Civil. Aproximación al Derecho. Derecho de Personas* (5ª ed.). Editorial Universidad del Rosario.
- Mejía Brito, B. (2018, 1º de enero). Catastro en las regiones: el caso de Dibulla, La Guajira. *Revista de Ingeniería*, 46(1), 70-71. <https://doi.org/10.16924/revinge.46.12>
- Misión de Descentralización. (2024, junio). *Informe Final Misión de Descentralización*. <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Misio%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf>
- Molano Bravo, A. (2015). *Los tres nudos de la guerra colombiana* (Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia). En E. Pizarro Leongómez & V. M. Moncayo Cruz (eds.). *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas* (pp. 541-598). <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/02/Version-final-informes-CHCV.pdf>
- Molina López, L. & Barreto Montero, L. F. (2018, 1º de enero). Catastro y planificación territorial: desafíos para implementar los Acuerdos de La Habana. *Revista de Ingeniería*, 46(1), 60-69. <https://doi.org/10.16924/revinge.46.11>
- Montaña Murillo, M. C. (2018, 1º de enero). Construcción de la nueva visión de catastro del país. *Revista de Ingeniería*, 46(1), 40-45. <https://doi.org/10.16924/revinge.46.8>
- Montaña Plata, A. (2005). *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Montoya Baquero, C., Baquero, D. A., Maldonado, H., & Rodríguez Mateus, W. (2022). *El catastro multipropósito. Reflexiones alrededor de su potencialidad y aplicación*. (D. Dorado, ed.). Escuela Superior de Administración Pública. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/26087/catastroMultiproposito.pdf?sequence=1>
- Moreno Castillo, L. F. (2018). Los servicios públicos y su permanencia como institución jurídica en Colombia. En K. Navarro & L. F. Moreno Castillo, *Teoría de los servicios públicos. Lecturas seleccionadas* (pp. 249-283). Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2762>
- Muñoz Rodríguez, W. M. (2020). *Implicaciones de la implementación del modelo de catastro multipropósito comparado con el catastro tradicional* [artículo para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico, Universidad de Antioquia]. Repositorio Institucional Universidad de Antioquia. <https://hdl.handle.net/10495/22417>

- Noriega, A. M. (2024, 9 de junio). *Datos que debes saber sobre Nuevo Belén de Bajirá, el municipio que escogerá a su primer alcalde*. Radio Nacional de Colombia. <https://www.radionacional.co/noticias-colombia/nuevo-belen-de-bajira-habitantes-fundacion-y-datos-choco>
- Páez, D. (2018, 1º de enero). Política de tierras en Colombia: ideas para el nuevo Gobierno. *Revista de Ingeniería*, 46(1), 54-59. <https://doi.org/10.16924/revinge.46.10>
- Pérez Escobar, J. (1969). *Metodología y técnica de la investigación jurídica*. Editorial Horizontes.
- Pérez Burgos, J. I. & Restrepo Rodríguez, S. (2018). Catastro como instrumento para el desarrollo territorial. Propuestas para la implementación de la política catastral. *Revista de Ingeniería*, 46(1), 32-39. <https://doi.org/10.16924/revinge.46.7>
- Pineda, F. (2016). La lucha por la tierra en Colombia: génesis de un conflicto que no acaba. *Goliardos. Revista Estudiantil de Investigaciones Históricas*, 20, 10-21. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gol/article/view/61171>
- Presidencia de la República de Colombia. (1940, 1 de julio). Decreto 1301. *Reglamentario la Ley 65 de 1939, sobre catastro*. Diario Oficial 24.415. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1262645>
- Presidencia de la República de Colombia. (1950, 20 de diciembre). Decreto 3743. *Por el cual se modifica el Decreto número 2663 de 1950, sobre Código Sustantivo del Trabajo*. Diario Oficial 27.504. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html
- Presidencia de la República de Colombia. (1986, 26 de diciembre). Decreto 3496. *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 36.441. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30022824>
- Presidencia de la República de Colombia. (1984, 18 de septiembre). Decreto 2324. *Por el cual se organiza la Dirección General Marítima y Portuaria*. Diario Oficial 36.780. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1436346>
- Presidencia de la República de Colombia. (2011, 27 de septiembre). Decreto 3572. *Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones*. Diario Oficial 48.205 <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1531632>

- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 7 de diciembre). Decreto-Ley 2363. *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura*. Diario Oficial 49.719. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2363_2015.html
- Presidencia de la República. (2019, 31 de octubre). Decreto 1983. *Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona un capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de información Estadística"*. Diario Oficial 51.123. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=101892>
- Presidencia de la República. (2020, 4 de febrero). Decreto 148. *Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística*. Diario Oficial 51.217. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105952>
- Presidencia de la República (2021, 6 de diciembre). Decreto 1665. *Por el cual se adiciona el Capítulo 3 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de crear la Misión de Descentralización*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=174039>
- Presidencia de la República. (2022, 5 de agosto). Decreto 1608. *Por el cual se modifican parcialmente los artículos 2.2. 2. 5.1, 2.2.2.5.6 y 2.2. 2.5.7 del Decreto 1170 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística", adicionado por el Decreto 1983 de 2019, "por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona un Capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística"*. Diario Oficial 52.117. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=192811>
- Quete Ovalle, S. P. (2017). *Metodología de clasificación física para el avalúo masivo de terrenos de predios rurales en un catastro multipropósito* [tesis de maestría, Universidad Nacional

- de Colombia]. Repositorio Universidad Nacional.
<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/63062>
- Real Academia Española – RAE. (2014). Reproducción. En Diccionario de la Lengua Española (23ª edición). Consultado del 13 de junio de 2025. <https://dle.rae.es/competencia?m=form>
- Real Academia Española – RAE. (2017). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico* (vol. II) (S. Muñoz Machado, ed.). Santillana Editorial.
- Restrepo Medina, M. A. & López Cárdenas, C. M. (eds.). (2016). *Adecuación de la Administración Pública colombiana al modelo de Estado regulatorio*. Editorial Universidad del Rosario.
<https://elibro-net.ez.urosario.edu.co/es/ereader/urosario/69716>
- Santofimio Gamboa, J. O. (2011). León Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del Derecho en las bases del concepto de servicio público. *Revista Digital de derecho Administrativo*, 5 (jun. 2011), 43-86.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2953>
- Santofimio Gamboa, J. O. (2023). Los actos administrativos. En *Compendio de Derecho Administrativo* (2ª ed., pp. 657-750). Universidad Externado de Colombia, Tirant-lo-Blanch.
- Segrelles Serrano, J. A. (2018). La desigualdad en el reparto de la tierra en Colombia: Obstáculo principal para una paz duradera y democrática. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 38(2), 409-433. <https://doi.org/10.5209/AGUC.62486>
- Suárez Rodríguez, L. N. (2021). *Las ventajas y desventajas administrativas de la actualización catastral en lo rural* [monografía de investigación, Escuela Superior de Administración Pública – ESAP]. Repositorio CDIM ESAP.
<https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/26161>
- Superintendencia de Notariado y Registro – SNR (2019, 28 de enero). *¿EN QUÉ CONSISTE EL MODELO LADM Y CUÁLES SON LOS BENEFICIOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO?*
<https://servicios.supernotariado.gov.co/files/portal/portal-ladm.pdf>
- Superintendencia de Notariado y Registro – SNR & Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2020, 28 de mayo). Resolución Conjunta SNR 04218 IGAC 499. *Por la cual se adopta el Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_COL.*

https://igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/catastro-multiproposito/04218_conjunta_snr_-_igac.pdf

Superintendencia de Notariado y Registro – SNR & Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2020, 31 de diciembre). Resolución Conjunta IGAC 1101 SNR 11344. *Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección y/o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad, y la corrección de área y/o linderos mediante escrituras aclaratorias.*

https://igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/resolucion_conjunta_igac_1101_snr_11344_de_2020.pdf

Tique Horta, J. L. (2023). *Nueva visión Constitucional y Legal del Catastro con Enfoque Multipropósito en Colombia* [tesis de maestría en Derecho, Universidad La Gran Colombia]. Repositorio Institucional Universidad La Gran Colombia. <http://hdl.handle.net/11396/8103>

Tello Mosquera, C. A. (2020). El catastro multipropósito en Colombia. Una mirada a su implementación desde un enfoque diferencial étnico. En M. del P. García Pachón (ed.), *Lecturas sobre el Derecho de Tierras. Tomo IV*. Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2888>

Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – Catastro Distrital. (s.f.). *Definición de Catastro*. <https://www.catastrobogota.gov.co/glosario-catastral/definicion-de-catastro>

Uribe Roldán, J. (2013). La investigación documental y el estado del arte como estrategias de investigación en ciencias sociales. En P. Páramo (ed.), *La investigación en ciencias sociales: estrategias de investigación* (pp. 197-212). Universidad Piloto de Colombia.

Vélez White, C. M. (2018, 1º de enero). El catastro y la descentralización. *Revista de Ingeniería*, 46(1), 14-15. <https://doi.org/10.16924/revinge.46.4>

Wills Obregón, M .E. (2015). *Los tres nudos de la guerra colombiana* (Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia). En E. Pizarro Leongómez & V. M. Moncayo Cruz (eds.). *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas* (pp. 762-806). <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/02/Version-final-informes-CHCV.pdf>

7. Anexos

Anexo 1. Distribución de competencias en materia de catastro multipropósito conforme la Ley 1955 de 2019.

<p>IGAC</p> <ul style="list-style-type: none"> •Máxima Autoridad Catastral. •Evalúa y decide sobre las solicitudes de habilitación como gestor catastral. •Prestador excepcional del servicio público de catastro.
<p>Gestores Catastrales</p> <ul style="list-style-type: none"> •Responsables por la formación, actualización y conservación de la información territorial. •Entidades Públicas de los ordenes nacional o territorial y Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales.
<p>ANT</p> <ul style="list-style-type: none"> •Puede ser habilitada como gestor catastral en el marco de sus funciones misionales.
<p>Operadores Catastrales</p> <ul style="list-style-type: none"> •Por vínculo contractual, pueden ejecutar para los Gestores Catastrales las labores operativas encaminadas a generar la información catastral. •Personas jurídicas de derecho público o privado.
<p>SNR</p> <ul style="list-style-type: none"> •Inspección, control y vigilancia sobre usuarios, gestores y operadores catastrales.

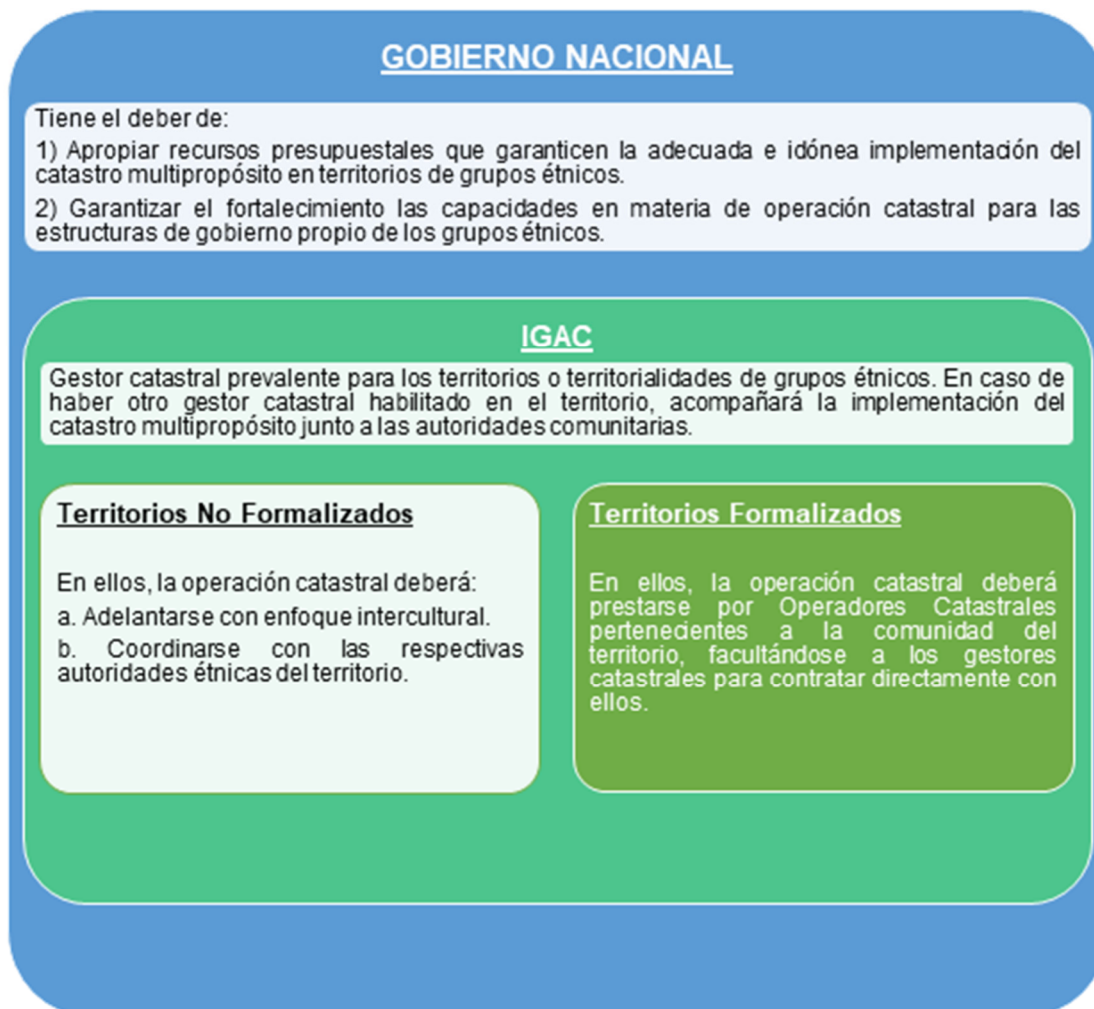
Fuente: elaboración propia.

Anexo 2. Distribución de competencias en materia de catastro multipropósito conforme la Ley 2294 de 2023.

<p>IGAC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Máxima Autoridad Catastral • Responsable de la gestión catastral junto a los Entes Territoriales y los EAT. • Evalúa y decide sobre las solicitudes de habilitación como gestor catastral y de devolución de la prestación por parte de los gestores catastrales habilitados. • Responsable de la gestión, custodia y promoción de la producción, mantenimiento y difusión de la información catastral.
<p>Instancia Técnica Asesora</p> <ul style="list-style-type: none"> • Guía, orienta y recomienda al IGAC acerca de la regulación técnico-normativa que adopte.
<p>Gestores Catastrales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entidades Públicas de los ordenes nacional o territorial y Esquemas Asociativos Territoriales. • Responsables por la formación, actualización y conservación de la información territorial. • Incorporan la información levantada de manera directa en el sistema informático dispuesto por el IGAC.
<p>ANT como gestor catastral especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presta el servicio de gestión catastral para los procesos de ordenamiento social de la propiedad o los asociados al desarrollo de proyectos estratégicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. • Revestida de la facultad de adelantar los procedimientos catastrales con efectos registrales, ordenando a los Registradores de Instrumentos Públicos su inscripción. • En territorios o territorialidades de grupos étnicos y campesiones sus facultades se limitarán a los procesos referidos a la dotación, formalización, seguridad jurídica y protección de los mismos.
<p>Operadores Catastrales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por vínculo contractual, pueden ejecutar para los Gestores Catastrales las labores operativas encaminadas a generar la información catastral. • Personas jurídicas de derecho público o privado.
<p>SNR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inspección, control y vigilancia sobre usuarios, gestores y operadores catastrales.

Fuente: elaboración propia.

Anexo 3. Actores en la gestión catastral en territorios formalizados y no formalizados de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.



Fuente: elaboración propia.

Anexo 4. Gestores catastrales habilitados en Colombia a corte 31 de diciembre de 2022.

No.	Nombre de la Entidad	Acto Jurídico de Habilitación	Competencia territorial (Municipio o Distrito)	¿En operación?	Fecha de inicio (DD/MM/AAAA) o Estado
1	Dirección de Sistemas de Información y Catastro Antioquia	Ley 1955 de 2019, Decretos Departamental es No. 199 de 1954 y No. 1556 de 1954.	Ciento trece (113) municipios del Departamento de Antioquia	Sí	25/05/2019
2	Municipio de Barranquilla	Ley 1955 de 2019	Barranquilla (Atlántico)	Sí	25/05/2019
3	Subdirección de Catastro Distrital de Cali	Ley 1955 de 2019 y Acuerdo Municipal No. 06 de 1981	Santiago de Cali (Valle del Cauca)	Sí	25/05/2019
4	Subsecretaría de Catastro de Medellín	Ley 1955 de 2019 y Acuerdo Municipal No. 14 de 1926	Medellín (Antioquia)	Sí	25/05/2019
5	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital Bogotá	Ley 1955 de 2019 y Resolución No. 37 de 1944 del entonces Instituto Geográfico Militar y Catastral	Bogotá, D.C. Por contrato: Cartagena (Bolívar), Palmira (Valle del Cauca) y Santa Rosa de Cabal (Risaralda)	Sí	25/05/2019
6	Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB)	IGAC Resolución No. 1267 del de 2019	Bucaramanga, Floridablanca, San Juan de Girón y Piedecuesta (Santander)	Sí	08/01/2020
7	Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO)	IGAC Resolución No. 937 del de 2019	Pereira, Dosquebradas y La Virginia (Risaralda)	Sí	15/10/2019
8	Municipio de Soacha	IGAC Resolución No. 377 del 2 de abril de 2020	Soacha. Por contrato: Tenjo (Cundinamarca)	Sí	17/07/2020

No.	Nombre de la Entidad	Acto Jurídico de Habilitación	Competencia territorial (Municipio o Distrito)	¿En operación?	Fecha de inicio (DD/MM/AAAA) o Estado
9	Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño (MASORA)	IGAC Resolución No. 307 del 12 de marzo de 2020, modificada por la Resolución No. 456 del 11 de mayo de 2020	El Retiro, El Santuario y San Vicente Ferrer (Antioquia) Por contrato: Medio Baudó ¹⁰⁸ (Chocó) y Manizales (Caldas)	Sí	15/07/2020
10	Área Metropolitana de Barranquilla (AMB)	IGAC Resolución No. 602 del 25 de junio de 2020	Galapa, Malambo y Puerto Colombia (Atlántico)	Sí	03/11/2020
11	Departamento del Valle del Cauca	IGAC Resolución No. 1546 del 16 de diciembre de 2019, modificada por las Resoluciones No. 444 del 6 de mayo de 2020 y No. 609 del 30 de junio de 2020	Alcalá, Ansermanuevo, Argelia, Bolívar, Candelaria, Cartago, Dagua, El Águila, El Cairo, El Dovio, Florida, Guacarí, La Cumbre, La Victoria, Obando, Pradera, Restrepo, Roldanillo, Sevilla, Toro, Trujillo, Tuluá, Versailles, Vijes (Valle del Cauca) Por contrato: Tuluá (Valle del Cauca)	Sí	03/11/2020

¹⁰⁸ Se debe anotar que el gestor catastral MASORA prestó el servicio en el Municipio de Medio Baudó hasta el 22 de febrero de 2024, reasumiendo el IGAC la prestación el día siguiente (IGAC, Resolución 208 de 2024, arts. 1º y 2º).

No.	Nombre de la Entidad	Acto Jurídico de Habilitación	Competencia territorial (Municipio o Distrito)	¿En operación?	Fecha de inicio (DD/MM/AAAA) o Estado
12	Departamento de Cundinamarca	IGAC Resolución No. 727 del 12 de agosto de 2020	Setenta y un (71) municipios del Departamento de Cundinamarca Por contrato: Gachetá, Ubaque, Cucunuba, Cogua y Guachetá (Cundinamarca)	Sí	30/11/2020
13	Municipio de Fusagasugá	IGAC Resolución No. 765 del 27 de agosto de 2020	Fusagasugá (Cundinamarca)	Sí	27/11/2020
14	Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta	IGAC Resolución No. 766 del 28 de agosto de 2020	Santa Marta (Magdalena)	Sí	01/12/2020
15	Municipio de San José de Cúcuta	IGAC Resolución No. 787 del 9 de septiembre de 2020	San José de Cúcuta (Norte de Santander)	Sí	15/12/2020
16	Área Metropolitana de Valle de Aburrá (AMVA)	IGAC Resolución No. 800 del 15 de septiembre de 2020	Barbosa, Girardota, Copacabana y Bello (Antioquia)	Sí	06/01/2021
17	Municipio de Rionegro	IGAC Resolución No. 937 del 3 de noviembre de 2020	Rionegro (Antioquia)	Sí	27/02/2021
18	Municipio de Sesquilé	IGAC Resolución No. 1057 del 16 de diciembre de 2020	Sesquilé (Cundinamarca)	Sí	16/04/2021

No.	Nombre de la Entidad	Acto Jurídico de Habilitación	Competencia territorial (Municipio o Distrito)	¿En operación?	Fecha de inicio (DD/MM/AAAA) o Estado
19	Municipio de Sincelejo	IGAC Resolución No. 1030 del 10/12/2020	Sincelejo (Sucre)	Sí	11/05/2021
20	Municipio de Zipaquirá	IGAC Resolución No. 96 del 9 de febrero de 2021	Zipaquirá Por contrato: Sopó y Cajicá (Cundinamarca)	Sí	09/06/2021
21	Municipio de Envigado	IGAC Resolución No. 95 del 9 de febrero de 2021	Envigado (Antioquia)	Sí	15/06/2021
22	Municipio de Armenia	IGAC Resolución No. 201 del 31 de marzo de 2021	Armenia (Quindío)	Sí	26/07/2021
23	Municipio de Jamundí	IGAC Resolución No. 202 del 31 de marzo de 2021	Jamundí Por contrato: Calima y El Darién (Valle del Cauca)	Sí	29/07/2021
24	Municipio de Sabaneta	IGAC Resolución No. 214 del 9 de abril de 2021	Sabaneta (Antioquia)	Sí	09/08/2021
25	Municipio de Neiva	IGAC Resolución No. 249 del 3 de mayo de 2021	Neiva (Huila)	Sí	30/08/2021
26	Municipio de Valledupar	IGAC Resolución No. 486 del 1º de julio de 2021	Valledupar (Cesar)	Sí	29/10/2021
27	Municipio de Ibagué	IGAC Resolución No. 494 del 2 de julio de 2021	Ibagué (Tolima)	Sí	18/10/2021

No.	Nombre de la Entidad	Acto Jurídico de Habilitación	Competencia territorial (Municipio o Distrito)	¿En operación?	Fecha de inicio (DD/MM/AAAA) o Estado
28	Asomunicipios	IGAC Resolución No. 1204 del 27 de agosto de 2021	Abrego, Bucarasica, Cáchira, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa de Belén, San Calixto, Sardinata, Teorama (Norte de Santander) y Río de Oro (Cesar).	Sí	13/12/2021
29	Municipio de Sabanalarga	IGAC Resolución No. 1224 del 3 de septiembre de 2021	Sabanalarga (Atlántico)	Sí	15/12/2021
30	Municipio de Girardot	IGAC Resolución No. 1415 del 10 de septiembre de 2021	Girardot (Cundinamarca)	Sí	11/01/2022
31	Municipio de Garzón	IGAC Resolución No. 1698 del 9 de noviembre de 2021	Garzón (Huila)	Sí	25/02/2022
32	Municipio de Chirigüaná	IGAC Resolución No. 1734 del 23 de noviembre de 2021	Chirigüaná (Cesar)	Sí	17/03/2022
33	Municipio de Cota	IGAC Resolución No. 449 del 29 de marzo de 2022	Cota (Cundinamarca)	Sí	21/07/2022
34	Municipio de Florencia	IGAC Resolución No. 655 del 23 de mayo de 2022	Florencia (Caquetá)	Sí	14/09/2022

No.	Nombre de la Entidad	Acto Jurídico de Habilitación	Competencia territorial (Municipio o Distrito)	¿En operación?	Fecha de inicio (DD/MM/AAAA) o Estado
35	Municipio de Villavicencio	IGAC Resolución No. 665 del 27 de mayo de 2022	Villavicencio (Meta)	Sí	16/09/2022
36	Municipio de Barrancabermeja	IGAC Resolución No. 681 del 1º de junio de 2022	Barrancabermeja (Santander)	Sí	19/09/2022
37	Municipio de Sahagún	IGAC Resolución No. 1448 del 23 de septiembre de 2021	Sahagún (Córdoba)	Sí	03/02/2022
38	Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Ley 1955 de 2019	Opera a nivel nacional en los proyectos priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Sí	25/05/2022
39	Unidad Administrativa Especial Gestión Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD)	IGAC Resolución No. 514 del 21 de abril de 2022, alcance hecho mediante la Resolución No. 591 del 16 de mayo de 2022	No ejerce funciones	No	El IGAC decidió no entregar la prestación del servicio público catastral al evidenciarse la imposibilidad técnica del gestor habilitado para asumir sus funciones (IGAC, Resolución 1161 de 2022, art. 2º).
40	Municipio de Marinilla	IGAC Resolución No. 732 del 22 de junio de 2022	Marinilla (Antioquia)	Sí	14/10/2023 (Departamento de Antioquia, Resolución 2022060334418 de 2022)
41	Municipio de El Espinal	IGAC Resolución No. 1697 del 9 de noviembre de 2021	El Espinal (Tolima)	Sí	10/03/2022 (IGAC, Resolución 321 de 2022, art. 3, par.)

No.	Nombre de la Entidad	Acto Jurídico de Habilitación	Competencia territorial (Municipio o Distrito)	¿En operación?	Fecha de inicio (DD/MM/AAAA) o Estado
42	Municipio de Soledad	IGAC Resolución No. 766 del 29 de junio de 2022	Soledad (Atlántico)	Sí	20/10/2022 (Resolución 1227 de 2022, art. 2º)
43	Municipio de Málaga	IGAC Resolución No. 854 del 1º de julio de 2022 (IGAC, 2022a)	Málaga (Santander) (IGAC, 2022b)	Sí (IGAC, 2022b)	29/11/2022 (IGAC, 2022b)
44	Municipio de Chiquinquirá	IGAC Resolución No. 1591 del 19 de diciembre de 2022 (IGAC, 2022c)	Chiquinquirá (Boyacá) (IGAC, 2022c)	No	Está pendiente el inicio del período de empalme
45	Municipio de Floridablanca	IGAC Resolución No. 1350 del 21 de noviembre de 2022 (IGAC, 2023a)	Floridablanca (Santander) (IGAC, 2023a)	No	Está pendiente el inicio del período de empalme

Fuente: elaboración propia¹⁰⁹.

¹⁰⁹ En todas aquellas celdas en las que no se especifique la fuente de la información, debe entenderse que fue tomada del DNP (s.f.a).

Anexo 5. Variaciones en el estado operativo de gestores catastrales habilitados en Colombia a corte 31 de diciembre de 2023.

No.	Nombre de la Entidad	Acto Jurídico de Habilitación	Competencia territorial (Municipio o Distrito)	¿En operación?	Fecha de inicio (DD/MM/AAA A) o Estado
6	Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB)	IGAC Resolución No. 1267 del de 2019	Bucaramanga, San Juan de Girón y Piedecuesta (Santander) ¹¹⁰	Sí	08/01/2020
10	Área Metropolitana de Barranquilla (AMB)	IGAC Resolución No. 602 del 25 de junio de 2020	Galapa y Puerto Colombia (Atlántico) ¹¹¹	Sí	03/11/2020
11	Departamento del Valle del Cauca	IGAC Resolución No. 1546 del 16 de diciembre de 2019, modificada por las Resoluciones No. 444 del 6 de mayo de 2020 y No. 609 del 30 de junio de 2020	Alcalá, Ansermanuevo, Argelia, Bolívar, Candelaria, Cartago, Dagua, El Águila, El Cairo, El Dovio, Florida, Guacarí, La Cumbre, La Victoria, Obando, Pradera, Restrepo, Roldanillo, Sevilla, Toro, Trujillo, Tuluá, Versalles (Valle del Cauca) ¹¹² Por contrato ¹¹³ : Malambo (Atlántico), Solano ¹¹⁴ ,	Sí	03/11/2020

¹¹⁰ Dejó de prestar el servicio en Floridablanca (Santander).

¹¹¹ Dejó de prestar el servicio en Malambo (Atlántico).

¹¹² Dejó de prestar el servicio en Vijes (Valle del Cauca).

¹¹³ Se debe hacer mención al caso del Municipio de Puerto Leguizamo (Putumayo), que suscribió el Convenio Interadministrativo CI-SPM-001-2022 con la Unidad Administrativa Especial de Catastro del gestor catastral habilitado Departamento del Valle del Cauca (IGAC, Resolución 537 de 2023). Mediante la Resolución No. 537 de 2023, el Director de Regulación y Habilitación del IGAC suspendió “los términos para la atención de trámites, actuaciones y procedimientos catastrales para el Municipio de Puerto Leguizamo” entre los días 28 de abril y 12 de mayo de 2023 (IGAC, Resolución 537 de 2023, art. 1º), con miras a dar inicio al período de empalme con el gestor catastral contratado. No obstante, a solicitud del Municipio de Puerto Leguizamo y del gestor catastral contratado, el IGAC (Resolución 771 de 2023, art. 1º) decidió no entregar la prestación del servicio al gestor contratado.

¹¹⁴ Prestación del servicio público entregada el 13 de marzo de 2023 (IGAC, Resolución 1584 de 2023) y reasumida por el IGAC el 7 de diciembre de 2023 (IGAC, *ib.*, art. 2º); en consecuencia, a corte 31 de diciembre de 2023 no se encontraba operando en el Municipio de Solano (Caquetá).

No.	Nombre de la Entidad	Acto Jurídico de Habilitación	Competencia territorial (Municipio o Distrito)	¿En operación?	Fecha de inicio (DD/MM/AAA A) o Estado
			Cartagena del Chairá ¹¹⁵ , San Vicente del Caguán ¹¹⁶ (Caquetá), Puerto Guzmán ¹¹⁷ (Putumayo), Tuluá (Valle del Cauca)		
29	Municipio de Sabanalarga	IGAC Resolución No. 1224 del 3 de septiembre de 2021	Sabanalarga (Atlántico) y Yopal (Casanare) ¹¹⁸	Sí	15/12/2021
44	Municipio de Chiquinquirá	IGAC Resolución No. 1591 del 19 de diciembre de 2022	Chiquinquirá (Boyacá) (IGAC, 2022c)	Sí	25/04/2023 (IGAC, Resolución 536 de 2023, art. 2º)
45	Municipio de Floridablanca	IGAC Resolución No. 1350 del 21 de noviembre de 2022	Floridablanca (Santander) (IGAC, 2023a)	Sí	14/03/2023 (IGAC, 2023a)
46	Municipio de Montería	IGAC Resolución No. 853 del 14 de julio de 2023	Montería (Córdoba)	Sí	18/10/2023 (IGAC, Resolución 1323 de 2023, art. 2º)
47	Municipio de Tunja	IGAC Resolución No. 1148 del 14 de septiembre de	Tunja (Boyacá)	Sí	26/12/2023 (IGAC, Resolución 1719 de 2023, art. 2º)

¹¹⁵ Prestación del servicio público entregada el 29 de marzo de 2023 (IGAC, Resolución 440 de 2023, art. 2º) y reasumida por el IGAC el 29 de diciembre de 2023 (IGAC, Resolución 1800 de 2023, art. 2º); en consecuencia, a corte 31 de diciembre de 2023 no se encontraba operando en el Municipio de Cartagena del Chairá (Caquetá).

¹¹⁶ Prestación del servicio público entregada el 17 de abril de 2023 (IGAC, Resolución 511 de 2023, art. 2º) y reasumida por el IGAC el 20 de noviembre de 2023 (IGAC, Resolución 1518 de 2023, art. 2º); en consecuencia, a corte 31 de diciembre de 2023 no se encontraba operando en el Municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá).

¹¹⁷ Prestación del servicio público entregada el 29 de marzo de 2023 (IGAC, Resolución 441 de 2023, art. 2º) y reasumida por el IGAC el 26 de diciembre de 2023 (IGAC, Resolución 1768 de 2023, art. 2º); en consecuencia, a corte 31 de diciembre de 2023 no se encontraba operando en el Municipio de Puerto Guzmán (Putumayo).

¹¹⁸ Gestión catastral contratada mediante Convenio Interadministrativo No. 1001.84.1707.2023 del 27 de junio de 2023, suscrito entre el Municipio de Yopal y la Empresa Industrial y Comercial del Estado Catasig SAS Eice del Municipio de Sabanalarga (IGAC, Resolución 389 de 2024). Toda vez que la entrega de la prestación del servicio en el Municipio de Yopal se haría únicamente hasta el 09 de abril de 2024 (IGAC, Resolución 389 de 2024, art. 2º); a corte 31 de diciembre de 2023, no se encontraba operando en Yopal.

No.	Nombre de la Entidad	Acto Jurídico de Habilitación	Competencia territorial (Municipio o Distrito)	¿En operación?	Fecha de inicio (DD/MM/AAA A) o Estado
		2023 (IGAC, 2023b)			

Fuente: elaboración propia¹¹⁹.

¹¹⁹ En todas aquellas celdas en las que no se especifique la fuente de la información, debe entenderse que fue tomada del IGAC (*s.f.b*).