



**La función catastral como componente de la Reforma Rural Integral en Colombia y su incidencia en la autonomía territorial desde la perspectiva de la participación de las comunidades y de los gobiernos locales**

Heart Antonio Grisales Centeno

Tesis de maestría presentada para optar al título de Magíster en Derecho

Directora

Diana Carolina Sánchez Zapata, Magíster (MSc) en Derecho

Universidad de Antioquia  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Maestría en Derecho  
Medellín, Antioquia, Colombia  
2021

Cita	(Grisales Centeno, 2021)
<b>Referencia</b> <b>Estilo APA 7 (2020)</b>	Grisales Centeno, H. A. (2021). <i>La función catastral como componente de la Reforma Rural Integral en Colombia y su incidencia en la autonomía territorial desde la perspectiva de la participación de las comunidades y de los gobiernos locales</i> [Tesis de maestría]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.



Maestría en Derecho, Cohorte X.

Grupo de Investigación Derecho y Sociedad.

Centro de Investigaciones Jurídicas (CIJ).



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

**Rector:** Jhon Jairo Arboleda Céspedes.

**Decano/Director:** Luquegi Gil Neira.

**Jefe departamento:** Nombres y Apellidos.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

## **Dedicatoria**

A mis amores

## **Agradecimientos**

A la Universidad de Antioquia, a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, a la Coordinación de la Maestría en Derecho, así como a todos sus profesores e invitados. En especial, todo mi agradecimiento y admiración a la directora de esta investigación por sus valiosos aportes académicos y profesionales.

## Tabla de contenido

Introducción	1
1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	7
1.1. Antecedentes de la investigación	14
1.2. Delimitación del objeto de estudio y el problema	22
2. REFERENTES CONCEPTUALES	34
2.1. Catastro	34
2.2. Autonomía territorial	36
2.3. Ordenamiento territorial	40
2.4. Participación democrática	44
2.5. Territorio	49
3. EL CATASTRO COMO FUNCIÓN ADMINISTRATIVA O COMO SERVICIO PÚBLICO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	56
3.1 El catastro en la legislación colombiana	66
3.2 La función catastral a partir de la Constitución de 1991	82
3.2.1. Las funciones públicas en el marco del Estado Social y democrático de derecho	83
3.2.2. La cláusula del Estado social y democrático de derecho y la función catastral	87
4. LA FUNCIÓN CATASTRAL EN LA RRI	91
5. REGLAMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN CATASTRAL	110
6. Conclusiones	126
7. Referencias bibliográficas	130

## Resumen

El presente trabajo analiza desde una perspectiva dogmática con un enfoque cualitativo, la incidencia de la regulación expedida para la instauración del modelo de catastro multipropósito, sobre la autonomía territorial y la participación de las comunidades y de los gobiernos locales, en el contexto de la implementación de los puntos 1 y 2 del Acuerdo Final Para la Paz suscrito el 11 de noviembre de 2016, referidos a la reforma rural integral y a la participación política, en un país que desde la Constitución Política de 1991 adoptó el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, tomando en cuenta el cambio de naturaleza de la función administrativa catastral, integrante de la función pública, hacia su clasificación como servicio público, durante un período en el que dos gobiernos sucesivos han pretendido desarrollar sus visiones, con todos los aciertos y desaciertos experimentados, acerca de la ruta necesaria para superar la violencia y consolidar las bases de un futuro en paz para el pueblo colombiano, pero con finalidades que se alejan de los propósitos pactados en la Habana.

*Palabras clave:* catastro, catastro multipropósito, reforma rural integral, autonomía territorial, participación democrática, ordenamiento territorial, territorio, paz territorial, enfoque territorial, acuerdo final para la paz.

## **Abstract**

This work analyses the impact of the regulation in order to the multipurpose cadastre model establishment over territorial autonomy and the participation of communities and local governments, in the implementation of points 1 and 2 of the Colombian Peace Agreement signed on November 11<sup>th</sup> of 2016 context, concerning about integral rural reform and political participation, in a country which adopted the Social and Democratic State of Law model since the 1991 Political Constitution starting from a dogmatic perspective with a qualitative approach, taking into account the basic change of the cadastral administrative function, as a part of the public function, towards its classification as a public service, during a two successive governments period where those have sought to develop their visions, with all the achievements and mistakes experienced, about the necessary route to overcome violence and consolidate the peaceful future foundations for the Colombian people, but with unconnected resolutions from the settled purposes in Havana.

*Keywords:* cadastre, multipurpose cadastre, integral rural reform, territorial autonomy, democratic participation, land-use planning, land, territorial peace, territorial approach, Colombian peace agreement.

## Introducción

El tema de estudio que se analiza en la presente investigación, relativo al análisis de la incidencia de la función catastral para la autonomía territorial, desde la perspectiva de la participación de las comunidades y de los gobiernos locales, en el contexto de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) en Colombia, surgió al conocer la iniciativa legislativa 019 de 2017, contentiva de la regulación del sistema nacional del catastro multipropósito para la implementación de la RRI, planteada en virtud de lo establecido en el punto 1 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera (Gobierno Nacional & Farc, EP, 2016)<sup>1</sup>.

Aunque este acercamiento se planteó inicialmente desde una mirada eminentemente técnica, hubo una transformación en la inquietud inicial que trascendió hacia lo sustancial, en términos del enfoque teórico que podría emplearse en la formulación del proyecto de investigación, por cuanto el tema de la gestión y ordenación del territorio y el papel de la función catastral en los estados contemporáneos comporta una preocupación de raigambre constitucional, por su incidencia directa en el ordenamiento social del territorio y por la influencia y transformaciones que se generan para las funciones estatales a partir del modelo de Estado constitucional y de la fórmula social y democrática de derecho.

Por lo anterior, el objetivo que se propuso para esta investigación ha sido el de analizar la incidencia de la transformación de la función catastral para la autonomía territorial, desde la perspectiva de la participación de las comunidades y de los gobiernos locales, en el contexto de la implementación de la RRI en Colombia.

---

<sup>1</sup> Este proyecto de Ley fue radicado el 16 de agosto de 2017, con ponencias publicadas en comisiones primera y tercera de la Cámara de Representantes y archivado por vencimiento de términos el 30 de noviembre de 2017. Posteriormente, fue radicado por segunda vez como proyecto de ley 242/2018C en abril de 2018 bajo la forma de ley ordinaria, una vez no se aprobara bajo el procedimiento de fast-track, siendo después archivado antes de pasar apenas por un primer debate, también por vencimiento de términos. Sin embargo, la aprobación de la RRI supone la puesta en funcionamiento del sistema nacional de catastro multipropósito, en adición a lo prescrito en el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015, donde se ordena su implementación.

Así, el desarrollo de la investigación propuesta asumió la perspectiva dogmática como enfoque teórico, pero no en su sentido lato, sino tomando en consideración criterios axiológicos que subyacen al modelo de Estado constitucional de derecho colombiano. Esta propuesta dogmática concibe el derecho extensivamente, abarcando la realidad social como contenido básico en el análisis jurídico.

La formulación del problema a investigar muestra que aunque el objeto de estudio es el derecho y por ende, cabría abordarlo con un enfoque estrictamente dogmático, el análisis de la función catastral y de las normas que involucran el problema de investigación propuesto, no se agota en la revisión de los modos en los cuales son establecidos los enunciados normativos, en el uso de los sistemas tradicionales de resolución de antinomias y lagunas, ni tampoco en el mero establecimiento de relaciones lógicas entre normas.

Además, la mirada propuesta se acerca a las concepciones postpositivistas<sup>2</sup> que involucran en el conocimiento y en la producción del derecho una clasificación normativa que sitúa a las normas producidas por el legislador en un lugar distinto al otorgado por el positivismo formalista, es decir, complejizan el estudio y la aplicación del derecho al reconocer los impactos que sobre estas operaciones cognoscitivas tiene la existencia de textos constitucionales con carácter vinculante y con contenidos axiológicos densos.

Con relación a los estadios posteriores del análisis dogmático propuesto, tales como la concretización de principios, la crítica de instituciones o normas jurídicas y los presupuestos de la formulación de propuestas, son importantes los aportes de autores como

---

<sup>2</sup> Como extensión del análisis en el nivel teórico, se acude a uno de los aportes esenciales de la Escuela de Frankfurt, explicado por la necesidad de observar el contexto en la producción de conocimiento, donde el problema radica no solamente en lo relacionado con las premisas, con los enunciados lógicos, con la verificación, sino también y especialmente en acometer la tarea científica bajo los prismas de los contextos donde se produzca y los efectos que va a generar ese conocimiento, es decir, con la gestión a ultranza de ese nuevo saber científico (Mardones, 2007). En esta línea y para la presente investigación, se ha logrado una aproximación inicial al enfoque del derecho en acción, conocido de manera tangencial como una perspectiva del derecho en contexto, explicado por Atehortúa (2017) del siguiente modo: el derecho debe entenderse como la manera en que los postulados normativos conciben las prácticas jurídicas en un entorno determinado y cómo estos se incorporan en las acciones que despliegan quienes tienen diferentes roles en la aplicación del derecho (Atehortúa, 2017).



Webber y Gadamer, bajo influencias filosóficas de Nietzsche y psicoanalíticas de Foucault, entre otros, con un enfoque hermenéutico que tomará fuerza en la segunda mitad del siglo XX con la crítica misma a la razón como único criterio de obtención del conocimiento y la verdad como objetivo supremo, escindiendo a las ciencias naturales de las ciencias del espíritu, a las cuales no se les puede aplicar los mismos presupuestos por las diferencias marcadas entre unas y otras, enfatizando su accionar en cómo hacer para aprehender y comprender las realidades sociales, para lo cual hay que renunciar a los fenómenos causales, porque no se pueden conocer las sociedades únicamente basados en hechos. Se trata de comprender, no de conocer simplemente, lo que implica atender a las motivaciones y a los sentidos y no solamente a la razón (Mardones, 2007)

Lo anterior puede observarse en el estudio de categorías analíticas que hacen parte del problema investigado, tales como la participación de las comunidades, sujetos colectivos que al margen de los mandatos legales definen aspectos específicos de la cotidianidad en su territorio, en aquello que Bourdieu ha denominado “campos” o el espacio de actividad social determinado por las actividades estructuradas y reguladas al interior del mismo. Es decir, esferas de la vida en las que el derecho legislado no tiene gran injerencia, las cuales se pueden verificar desde una mirada comprensiva, a la manera de Taubner con su postura de derecho reflexivo, el cual “permitiría intervenir en esas esferas autónomas de la realidad con las que [el derecho] estaría en un diálogo permanente” (Bourdieu & Teubner, 2000, p. 50).

Estas labores dogmáticas son compatibles con el modelo argumentativo, donde el valor de los enunciados depende de su capacidad de rendimiento, para lo cual se vale de métodos como el análisis lingüístico, el cual precisa el significado de las expresiones de las fuentes del derecho; del análisis lógico, que determina los elementos que componen una disposición y todas las soluciones posibles; del análisis sistemático, donde se correlacionan las instituciones jurídicas para solucionar problemas interpretativos; y del análisis ideológico, que revisa las posiciones políticas que subyacen a una disposición normativa (Courtis, 2006).

Así entonces, en el desarrollo de este análisis que comporta una aproximación también desde una perspectiva cualitativa, se precisa ubicar los conjuntos normativos en un contexto concreto y para caracterizarlos se requiere de los aportes de otras disciplinas (geografía crítica y estudios sociales) que están definiendo al territorio como algo más complejo que el mero espacio biofísico, es decir, un espacio en el cual se producen relaciones sociales y prácticas culturales, que también son impactadas por la ordenación del territorio a través de la regulación del derecho, aportes que se utilizarán para el análisis de la producción institucional en materia de diagnósticos y presupuestos de propuestas normativas para la implementación del sistema nacional del catastro multipropósito y para la verificación de su coherencia con esta clase de perspectivas. Por lo anterior, se trae a colación la conclusión de Cruz Parceró (2006), al tratar el tema de los métodos para los juristas, cuando señala:

Creo que con ello puede apreciarse que algunas de las actividades básicas que realizan los juristas están vinculadas a métodos generales no exclusivos del derecho -muchos de los cuales no han sido objeto de reflexión y menos de enseñanza explícita por parte de los juristas- (Cruz Parceró, 2006).

Este enfoque no será ajeno al análisis de la realidad colombiana, atendiendo a la perspectiva asumida para el estudio del tema de investigación en relación con la cultura jurídica, en la que la pregunta a resolver consulta además por los contextos en los que se desarrollan, apartándose de esquemas tradicionales para los cuales los entornos, así como otro tipo de factores externos al derecho quedaban aislados y los juristas que hacen parte de una comunidad académica emergente asumían la idea de proyectos educativos, a veces como transgresora de los estándares impuestos, en los que pareciera no haber posibilidades de liberación del ser humano de las presiones ejercidas por su propio sistema jurídico.

Ahora bien, teniendo en cuenta los objetivos que fueron planteados para el desarrollo de esta investigación, en un primer capítulo se abordarán algunas cuestiones metodológicas con respecto a la investigación propuesta, que tienen como propósito ubicar

y delimitar el objeto de estudio a partir de los antecedentes de investigación y el estado de la cuestión.

En un segundo capítulo se presentan algunas de las categorías centrales de la investigación a manera de referentes conceptuales, tales como catastro y función pública administrativa, autonomía territorial, ordenamiento territorial, participación democrática y territorio, con el fin de procurar al lector un acercamiento inicial a dichos conceptos que serán empleados en el desarrollo de los capítulos siguientes.

En el tercer capítulo se emprenderá el estudio del catastro como función pública administrativa en el marco del estado social y democrático de derecho, haciendo alusión al catastro en la legislación colombiana y a las transformaciones de la función catastral en Colombia, tomando como hito la Constitución política de Colombia de 1991.

En el cuarto capítulo se tratará la función catastral y la participación de las comunidades en la RRI, la función catastral y el catastro multipropósito bajo el enfoque territorial de la RRI, así como el ejercicio de las competencias de la entidad territorial municipal y sus corporaciones públicas en la RRI, buscando analizar la función catastral como componente de la reforma rural integral, sus transformaciones y su incidencia en la autonomía territorial, tanto desde la perspectiva de la participación de las comunidades como desde el ejercicio de las competencias de la entidad territorial municipal y sus corporaciones públicas.

En el quinto y último capítulo se habla de la configuración normativa de un sistema nacional de catastro multipropósito en el Estado social y democrático de derecho, a partir del análisis de su reglamentación y tomando como premisa el cambio en la clasificación jurídica de la función administrativa catastral al concebirla como un servicio público.

Luego del desarrollo de los capítulos precedentes se presentarán las conclusiones con respecto a la afectación de la autonomía territorial, desde la perspectiva del desarrollo

normativo de la participación de las comunidades y de los gobiernos locales a partir del análisis efectuado a la función catastral en la implementación de la RRI en Colombia.

## 1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Los rasgos característicos de la perspectiva dogmática asumida para la presente investigación comprenden tres formas de interpretación del derecho positivo. La forma cognitiva, que implica conocer significados y es propia del conocimiento científico. La forma decisoria, que presupone la interpretación cognitiva. Y la forma constructiva, donde se asocian nuevos significados, se formulan normas implícitas, inexpresas, a manera de inferencias que hace el intérprete a través de argumentos deductivos, lógicos, no deductivos (analogía, a contrario, *a fortiori*), utilizando elementos propios del sistema jurídico y de tesis doctrinales o teóricas y elementos ajenos al sistema jurídico (García Amado, 1992; Núñez Vaquero, 2014). También comprende la concretización de principios, la crítica de instituciones o normas jurídicas, presupuestos de la formulación de propuestas, encaminadas a modificar el derecho positivo vigente, bajo la forma de discursos de *lege ferenda*.

La forma cognitiva, se evidencia en el conocimiento de significados de instituciones y figuras que componen los objetivos de la presente investigación, tales como la autonomía territorial, en su concepción de principio estructural del Estado, de garantía institucional para su administración y desarrollo, y de prerrogativa de la entidades territoriales en el manejo de los asuntos que le son propios a su jurisdicción. También cuando se indaga por el significado de la función catastral como función pública o por la participación como principio y como derecho.

La forma decisoria, que se sustenta en el conocimiento previo de los significados enunciados, se emplea para analizar las propuestas normativas del sistema nacional del catastro multipropósito y evidenciar la conformidad de las mismas con el modelo de Estado social y democrático de derecho.

La forma constructiva, por su parte, permite la verificación orientada hacia el reconocimiento de preceptos que contemplan acciones afirmativas para las comunidades,

los territorios y sus dinámicas en el orden local, de manera previa a la adopción de normas que incidan en su desarrollo, lo que permitirá observar si las propuestas normativas son el producto de consensos y de acciones afirmativas para las comunidades afectadas.

En cuanto a la metodología utilizada para la investigación, la presente elaboración implicó el desarrollo de habilidades propias de la investigación cualitativa, tales como la identificación, recolección, descripción, comparación, análisis y comprensión del objeto de estudio. En este sentido, la investigación social se reconoce como una forma de enfrentarse al fenómeno pero desde una perspectiva interna, a partir de la lógica de los diversos actores sociales, poniendo de relieve los procesos históricos que le dieron lugar en el ámbito social de que se trate. Lo anterior se explica más a fondo por Galeano (2009), cuando afirma:

El enfoque cualitativo de investigación se entiende como un complejo de argumentos, visiones y lógicas de pensar y hacer, algunas de ellas con relaciones de conflicto, y no como competencias entre tradiciones; y como un conjunto de estrategias y técnicas que tienen ventajas y desventajas para objetos particulares en circunstancias específicas. Las limitaciones de una estrategia motivan la introducción de variantes en su aplicación o que sea combinada con otras dentro de un proyecto de investigación (Galeano. 2009, p. 21).

Se encuentra apropiada una mirada cualitativa para el estudio del problema de investigación, en la que los criterios a tener en cuenta para realizar el análisis dogmático de manera comprensiva de una función pública como la catastral, se cimienten en el modelo de Estado social adoptado en la Carta Política.

El enfoque cualitativo se observó útil para acometer el análisis de uno entre tantos fenómenos sociales de la actualidad colombiana en el contexto de la implementación del Acuerdo Final para la paz, empleando para su configuración una estrategia metodológica denominada investigación documental, la cual se distingue de la técnica de recolección de información que lleva el mismo nombre en que en la primera se puede llegar a utilizar más de una técnica investigativa.

En el desarrollo de esta modalidad de investigación se hizo necesario tomar decisiones de diseño de mayor relevancia que las que ameritaría cada técnica individualmente considerada. Así, la estrategia en mención se erige como un puente que permitió pasar del enfoque de investigación a las técnicas de recolección y al análisis de datos o resultados (Galeano, 2009, p. 19).

Por su parte, con relación a las técnicas de investigación empleadas, la estrategia de investigación requirió de la búsqueda, localización y consulta de materiales relacionados con el objeto de estudio, dotándola de un carácter flexible, en el sentido descrito por Galeano (2009), del siguiente modo:

El diseño proyectado deberá, por tanto, tener la característica de flexibilidad, para poder dar paso a diseños emergentes más acordes con las condiciones de la investigación, la disponibilidad de la documentación y el tipo de material realmente encontrado, su dispersión y su estado de conservación (Galeano, 2009, p. 117).

Es así que además de acudir a investigaciones académicas contenidas en libros, tesis y artículos de carácter científico, se revisaron informes oficiales, documentos institucionales y jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, todos ellos fuentes que pueden dar cuenta del tema de estudio en alguno de sus aspectos fundamentales, haciendo uso para su recolección, inventario y clasificación, de las fichas de contenido computarizadas como herramientas de sistematización.

Para la revisión documental, a medida que se realizó la lectura del material inicialmente recolectado, se establecieron patrones de similitudes, contradicciones y otros tipos de relaciones, hallados entre los documentos analizados, construyendo con ello las categorías de análisis que permitieron desarrollar los contenidos esenciales de la función catastral y las demás categorías de análisis, eso sí, teniendo presente en todo momento la procedencia de la información recopilada y los posibles sesgos en los que se podría incurrir al incluir sus resultados acríticamente.

A continuación se presenta la matriz elaborada con las categorías analíticas que componen esta investigación y que guiaron la utilización de las técnicas e instrumentos escogidos para el desarrollo de la estrategia empleada. Esta matriz inicial permitió mostrar la tipología en la cual se ubicaron las diferentes categorías, dependiendo del nivel de articulación que presentaban con todas las demás que componen la investigación. De esta manera, se encontraron unas categorías centrales y transversales. También se organizaron según su alcance para los efectos planteados en el estudio, hallando categorías de tipo descriptivo. Adicionalmente, se observan las categorías de tipo explicativo, que permitieron establecer su dependencia de las categorías principales y la inexistencia o viabilidad de relaciones de causa y efecto entre ellas (Galeano Marin & Aristizabal Salazar, 2008).

En el mismo sentido, se enunciaron los referentes teóricos o conceptuales parciales a los que se acudió para representar cada una de las categorías de la investigación, así como los referentes empíricos en los cuales se ven reflejados en el contexto de estudio, así:

Tabla 1. Ejercicio 1 del sistema categorial.

<b>Tipo de Categoría</b>	<b>Categoría analítica</b>	<b>Referente teórico</b>	<b>Referente empírico u observables</b>
<b>Transversal</b>	Territorio	Estudios sociales, geográficos críticos, históricos e institucionales Rodríguez, Et al; Estupiñán Albino & Barsky; Delgado Mahecha; Ferguson; Garavito; Klengel & Ortiz; Santos; Sarat	Acuerdo final para la paz, Documentos CONPES, Normatividad relacionada
<b>Central</b>	Autonomía Territorial	Teoría de las garantías institucionales Schmitt E. Schmidt; Sánchez Zapata; Estupiñán Achury; Hernández Becerra; Robledo Silva; Parejo Alfonso;	Constitución Política y legislación complementaria
<b>Central</b>	Ordenamiento territorial	Solarte Portilla; el derecho en contexto, Atehortúa Arredondo;	CONPES POT Modernos; LOOT y leyes concordantes,



<b>Tipo de Categoría</b>	<b>Categoría analítica</b>	<b>Referente teórico</b>	<b>Referente empírico u observables</b>
		Estupiñán Achury; Garrido; Quinchía, Agudelo y Arteaga; Montañez; Vallejos; Cruz-Parcerero; Massiris	planes de ordenamiento territorial
<b>Explicativa</b>	Paz Territorial	Bautista Bautista; Ulloa & Coronado; Cruz-Parcerero Gobernanza, Mercado Pacheco; Rodríguez Garavito et al.	Acuerdo final para la paz, Documentos CONPES, Normatividad relacionada
<b>Complementaria</b>	Participación de las comunidades	Pluralismo jurídico, Santos Rodríguez; el derecho en contexto, Atehortúa Arredondo; Cruz-Parcerero; Bonilla; De Sousa Santos; González Cárdenas; García Villegas; Piazzini; Desarrollo sostenible, Gobernanza, Mercado Pacheco; Rodríguez Garavito & Muñoz Ávila; Fuchs	Políticas públicas, proyectos normativos
<b>Complementaria</b>	Participación de los gobiernos locales	Teoría de las garantías institucionales, Schmitt; E. Schmidt; Pluralismo jurídico Moderado; Sánchez Zapata; Hernández Becerra; Gobernanza, Mercado Pacheco	Políticas públicas, Planes de ordenamiento territorial, proyectos normativos
<b>Descriptiva, complementaria, de contexto</b>	Reforma Rural Integral	Guardiola Rivera & Sandoval Villalba; Cruz-Parcerero; Desarrollo sostenible, Gobernanza, hitos. García Villegas et al; Cuervo Escobar	Acuerdo final para la paz, Documentos CONPES, Normatividad relacionada
<b>Explicativa</b>	Función pública administrativa, Servicio público, Estado Social y Democrático de Derecho	Teoría de la función pública, Amaya Arias; Sánchez Zapata; Teoría general del catastro, Guimet Pereña; Modelo constitucional de los servicios públicos	Constitución Política; Normativa catastral, jurisprudencia, Autoridades catastrales
<b>Complementaria, de contexto</b>	Catastro Multipropósito	Teoría general del catastro, Guimet Pereña;	Acuerdo final para la paz, Documentos CONPES, Normas relacionadas

Fuente: Construcción propia, (2018-2021).

Como técnica de esta investigación documental se utilizó también la del análisis de contenido, por su compatibilidad con los ejercicios previos en el sentido de ubicar semánticamente estas categorías en unidades de registro y en unidades de contexto, logrando su mejor aprovechamiento en procesadores de texto como Word, Power Point y Excel, y eventualmente con el uso de aplicaciones para el manejo de grandes cantidades de datos y archivos como Google Drive, mientras que para la recopilación de materiales bibliográficos y su registro se utilizó el software especializado Mendeley, mediante el cual se viene realizando la referenciación de los diferentes textos consultados, ubicándolos en carpetas específicas de acuerdo con los temas particulares que se formularon y para la citación del material bibliográfico en el texto elaborado. Lo que se buscó con esta técnica era develar el sentido latente y el contexto de las fuentes analizadas interpretando los datos a través de inferencias teóricas resultantes de la codificación y categorización de la información consultada (Galeano, 2009, p. 131). Para ello ha sido importante no perder de vista peligros como los que se advierten por parte de esta autora al referirse a la estrategia elegida, así:

Durante la valoración del material documental es necesario tener en cuenta el posible criterio de selectividad y sesgo de quien produjo, registró, conservó o archivó la información, ya que está la posibilidad de una supervivencia selectiva del material y su “naturaleza secundaria”, pues se trata de material producido generalmente con propósitos diferentes a los del investigador. (Galeano. 2009, p. 118)

Lo anterior es relevante para el estudio realizado, por cuanto dentro del universo de textos consultados, se encontraron algunos elaborados por instituciones contratadas por el Gobierno Nacional o por algunas de sus agencias en el ámbito de la restitución de tierras, de la implementación de la RRI o del sistema nacional de catastro multipropósito.

Ahora bien, frente a los instrumentos de investigación, la información se recopiló utilizando fichas de contenido y analíticas, dentro de las cuales se consignaron los apartes que se consideraron relevantes para los temas de la investigación, tales como definiciones, explicaciones, interpretaciones, posturas, opiniones, resultados y conclusiones, lo cual permitió la elaboración de nuevos contenidos de forma intratextual dentro del mismo instrumento o intertextual a medida que se adelantaba el trabajo de escritura.

Debido a la modalidad o estrategia de investigación escogida para el presente trabajo, las distintas fuentes de investigación provienen de la legislación y en general del ordenamiento jurídico, las cuales se consultaron en el Diario Oficial o en los repositorios virtuales del Congreso de la República. La doctrina y la jurisprudencia de las altas Cortes, son de origen institucional, bien sea del ámbito nacional o internacional, o particular, proveniente de trabajos de carácter investigativo y hasta de opinión, observando que la búsqueda de estas otras fuentes se realizó en diferentes repositorios de tesis doctorales, de maestría y especializaciones de algunas universidades del país, tales como la Universidad Externado de Colombia, la Universidad Nacional, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la Universidad Autónoma y la Universidad del Rosario, así como en sitios Web que presentan propuestas e investigaciones para la implementación de los Acuerdos de Paz<sup>3</sup>, donde se identifican trabajos o temas afines al propuesto en la presente investigación, así como en trabajos de autores reconocidos en materias directamente relacionadas con las unidades de registro o de contexto en estudio.

Como consideraciones éticas cabe mencionar que si bien la presente investigación se inicia con ocasión de la experiencia en el ejercicio laboral desempeñado como servidor público en un cargo que hace parte de la Subsecretaría de Catastro de la Secretaría de Gestión y Control Territorial del Municipio de Medellín, reconocida como autoridad catastral desde la expedición de la Ley 14 de 1983 y con los cambios introducidos por el actual Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019), denominada como gestora

---

<sup>3</sup> De especial referencia se consultaron sitios Web como [www.dejusticia.org](http://www.dejusticia.org), <https://movimientodevictimas.org>, <https://www.proadmintierra.info/proyecto/pilotos-catastro-multiproposito/>, <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/default.aspx>, entre otros.

catastral, el proceso investigativo y sus resultados estuvieron sometidos a las limitaciones contenidas en el artículo 157 de la Resolución 70 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), relacionado con el derecho de habeas data, en concordancia con el derecho a la intimidad contemplado en el artículo 15 de la Constitución Política.

### **1.1. Antecedentes de la investigación**

Desde el plano académico, se encontraron algunos trabajos que permiten perfilar las categorías analíticas que sirven de base para el análisis propuesto. En primer lugar, en su tesis de maestría, Sánchez (2012) se propone realizar un análisis del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia, sustentado en la potestad normativa y reglamentaria de los Concejos Municipales, con posterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991, evidenciando la incidencia de la garantía institucional de la autonomía en la funcionalidad de dicho sistema.

A pesar de presentarse como una investigación de carácter eminentemente dogmático con un enfoque metodológico hermenéutico, se observa el desarrollo de un estudio cualitativo que se vale de la estrategia de la investigación documental, partiendo de la idea del Derecho como un concepto cambiante e inacabado, un producto social, donde cobra especial relevancia el papel de los sujetos que lo producen.

Se destaca al Municipio como entidad fundamental de la organización del Estado en el que la autonomía territorial es una garantía constitucional indiscutible para su administración y desarrollo. Asimismo, el ejercicio de ciertas competencias exclusivas de los gobiernos locales, y de su correlativa corporación pública, el Concejo Municipal, para el cual se propone una lectura diferente del sistema de fuentes del Derecho Administrativo, que permita interrelacionar principios como los de jerarquía, competencia, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Así, dicha investigación permite aclarar el concepto de autonomía territorial, relacionada con el rol de los Concejos Municipales como participantes del sistema de fuentes del derecho administrativo, dentro del cual se pretende formular por parte del Gobierno Central la política pública del sistema nacional de catastro multipropósito.

Asimismo, Robledo Silva (2010) se pregunta ¿De qué manera debe interpretarse la autonomía que la Constitución de 1991 le garantiza a los municipios? A lo cual responde desde las garantías institucionales, según las cuales pretende llevar a cabo una interpretación de la autonomía territorial en el sistema jurídico colombiano capaz de “aportar elementos para orientar y enfocar, con mayor claridad, algunos de los principales problemas que suscita nuestra organización territorial” (Robledo Silva, 2010, p. 18).

Para esta tarea se apoya en tres fuentes principales, la Constitución y la Ley, los estudios doctrinales y la jurisprudencia colombiana y española. Señala la aplicación del método histórico en su investigación y concluye que la autonomía municipal debe estudiarse a partir de la teoría de las garantías institucionales, lo cual permite interpretarla como un objeto protegido por la Constitución frente a la acción del legislador, el cual debe respetar ciertas características o rasgos fundamentales que constituyen su núcleo esencial (Robledo Silva, 2010).

Se resalta la mirada de la autonomía municipal como garantía institucional, que es la concepción que se pretende utilizar para comprender dicha categoría en el trabajo que se adelanta. Igualmente, el desarrollo del tema de la competencia de los órganos colegiados como forma de participación de los gobiernos locales a través del control político a sus mandatarios.

De otro lado, como parte de una obra conjunta resultado de procesos de investigación, docencia, actividad política o social desarrollados por los autores, mediante las cuales se busca incidir en la comprensión del ordenamiento territorial como concepto pluridimensional y en la solución de problemas de carácter territorial, Massiris (2004) se

encarga del desarrollo del concepto de ordenamiento territorial en los países de América Latina, evidenciando los problemas de carácter político, normativo y social.

La anterior es una muestra de un análisis de conceptos de la categoría principal investigada, con contenido histórico y de contexto, desde los que se refleja un estado del arte del concepto de ordenamiento territorial y los diversos enfoques teóricos y metodológicos a partir de un estudio interdisciplinario.

A los efectos de la presente investigación, este análisis permite relacionar el concepto de ordenamiento territorial con el de participación social, en desventaja ante los intereses gubernamentales y de grupos empresariales y corporativos que imponen su voluntad e intereses, condicionando la acción ordenadora del Estado, haciendo énfasis en el carácter integrador de esta categoría y la necesidad de un compromiso con el apoyo a la participación social y a la concertación como forma de hacer de la ordenación un proceso de construcción colectiva del uso y ocupación deseado del territorio.

En sentido similar, Estupiñán, et al. (2017) presenta un estudio comparado que se emplea en la obra para el análisis de la evolución del modelo de Estado unitario en algunos países de América Latina, dentro de los cuales se incluye a Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, con algunas referencias a Chile y Uruguay, mencionando que el estudio se realiza en dos vías, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. En la primera se buscan elementos típicos de esta forma de Estado que aún perviven en esta área del mundo, mientras que en la segunda vía se indaga por nuevas manifestaciones del modelo estatal que permiten ampliar el alcance de su análisis al llevarlo al contexto de los modelos de descentralización.

En este contexto, el principio de unidad ha tenido que interpretarse bajo las nuevas orientaciones territoriales. Cada Estado lo ha desarrollado de forma distinta, conforme a su historia y condiciones sociales, económicas y políticas, así las tensiones entre descentralización y centralización o entre unidad, autonomía y descentralización, en los diversos Estados unitarios estudiados, sean diferentes y

arrojen importantes datos para la investigación comparada de los modelos territoriales (Estupiñán Achury et al., 2017, p. 119)

Estupiñán (2001) presenta también un análisis histórico, enunciado desde el mismo título de la obra, en el cual se trata de dar cuenta de la aplicación del método científico a los diferentes momentos analizados, partiendo siempre de la base del ordenamiento territorial para su caracterización en cada uno de los diferentes contextos encontrados, como categoría principal de su estudio, planteando la cuestión de ¿Regionalizar qué, por quién, para y en favor de quién?

Aunque el marco teórico de este análisis se circunscribe al análisis histórico del ordenamiento territorial, lo que supondría una limitación del alcance del estudio en materia conceptual, se logra evidenciar una ruptura desde lo epistemológico que puede ser de gran utilidad para los objetivos que se pretenden.

Se destaca entonces como un estudio histórico del ordenamiento territorial en Colombia, que servirá de base para adelantar algunas actividades de la investigación que se propone realizar, en el sentido de ubicar dentro de los contextos algunas aproximaciones al problema planteado y su desenlace como referencia del presente análisis.

Asimismo, para explicar el contexto de la implementación de la reforma rural integral en Colombia, son útiles elaboraciones como las de Ulloa & Coronado (2016), en las cuales se pretende promover la consolidación de la dimensión ambiental en estudios y trabajos aplicados en los ámbitos nacional e internacional, partiendo de los nuevos retos que plantean los conflictos por procesos extractivistas en territorios locales y las consecuencias implícitas para los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos en el contexto de las negociaciones de paz en Colombia y con miras a su implementación.

En la investigación de Ulloa & Coronado (2016) se presentan diversos estudios de casos, relacionados con recursos naturales, páramos, bosques, cultivos de palma,

hidroeléctricas, minería de oro y otros metales, con análisis críticos y propositivos en el contexto de las negociaciones de paz y la implementación de los acuerdos.

De este modo, se replantea la idea de desarrollo y extractivismo, debido a la falta de análisis de las situaciones concretas de los pueblos indígenas (se agregaría en este punto la de otros pueblos como los campesinos), de las desigualdades, de los desconocimientos y la fragmentación territorial de las lógicas de las que se valen. Igualmente, concluye que todos los conflictos y formas de exclusión social y política, así como la expoliación de la naturaleza, están interrelacionados cada vez en forma más convergente, y quienes sufren estos flagelos tienen el desafío de construir sus propios programas, formulando propuestas de planeación que les garanticen un mejor vivir.

En resumen, se esboza un contexto relacionado directamente con las categorías de territorio y ordenamiento territorial, a la par que permite establecer un contexto del extractivismo en Colombia, de gran utilidad a la hora de establecer nexos entre la participación ciudadana y la de los gobiernos locales en los asuntos que les competen dentro de sus instancias deliberativas y decisorias.

Por la misma senda, Solarte Portilla (2006) habla en primer lugar del ordenamiento territorial como división del territorio, el proceso histórico, las entidades territoriales y las funciones asignadas a dichas entidades. En segundo lugar, trata la categoría principal de su estudio, planteándolo como instrumento de planificación del territorio, finalizando con algunas propuestas de confección de un mejor ordenamiento territorial desde ambas perspectivas.

A pesar de lo anterior, el texto en comento presenta un análisis dogmático del concepto de ordenamiento territorial, concluyendo que la elaboración de instrumentos de planeamiento debe obedecer a necesidades fácticas y exigencias del servicio o proyecto que se acometa. Igualmente, advierte que no es suficiente con la expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial POT en las entidades territoriales, pues deben implementarse



otros instrumentos que son fundamentales para planear acciones y cumplir las metas trazadas.

Así, este trabajo reviste importancia como ejemplo de un modelo dogmático de análisis del concepto de ordenamiento territorial, como categoría relevante en el tema de investigación, en el que se observa la inclusión de otros conceptos principales como los de autonomía territorial y territorio.

Por otro lado, Santos Rodríguez (2016) analiza la democratización de la administración pública y la participación ciudadana como retos del derecho administrativo contemporáneo para posteriormente mostrar cómo funciona dicha participación en las decisiones administrativas en el derecho colombiano y finaliza con unas propuestas de cómo deben ser dichas categorías de análisis desde el derecho administrativo.

Se sustenta en un análisis doctrinal y jurisprudencial del principio de participación democrática para proponer un deber ser en la materia, aunque desde la lectura del texto no se desprende expresamente dicha afirmación, a pesar de suscribirse a la idea de la necesidad de fomentar la participación ciudadana como uno de los grandes retos del derecho administrativo contemporáneo, a la par que considera que es una exigencia constitucional, aunque en la realidad sea evidenciada como una excepción y no como una regla general, sin llegar a extremos de imposición del criterio de la mayoría bajo el pretexto de fomentar la participación democrática, desconociendo derechos de las minorías.

Reviste importancia el análisis de este texto como ejemplo de un modelo doctrinal y jurisprudencial de análisis del principio de participación democrática, como referente conceptual de la categoría de participación de las comunidades y como concepto relevante en el tema de investigación.

Llama la atención el trabajo de García Villegas, et al. (2016), en el que los autores utilizan la medición de capacidad institucional que realizaron en una investigación anterior (El derecho al Estado, 2013), la actualizan y complementan con un índice de capacidad

tributaria para identificar mejor aquello que llaman debilidad institucional. Buscan además que la tipología de estados locales precarios que construyan, pueda servir para preparar los arreglos institucionales y las políticas públicas que se deberían diseñar luego de la suscripción del Acuerdo de Paz.

En este documento se analizan cuatro municipios (Puerto Asís en el departamento de Putumayo, San Vicente del Caguán en el Caquetá, Tarazá en Antioquia y San Jacinto en Bolívar). A partir de estos estudios de caso intentan presentar diversas situaciones que les permiten proponer posteriormente una tipología de Estados locales precarios, concluyendo que el Estado colombiano debe emprender un proyecto de construcción de instituciones locales en su periferia, con o sin acuerdo de paz para evitar problemas como criminalidad organizada, corrupción, apartheid institucional, entre otros, provenientes de la incapacidad del Estado para controlar más de la mitad del territorio nacional.

Lo anterior aporta a la investigación que se emprendió al presentar un apartado correspondiente al Acuerdo Final previo a su suscripción, lo que permite tener una mirada en retrospectiva de lo que se esperaba para su implementación, combinando los conceptos de eficacia y participación de las comunidades y de los gobiernos locales.

Desde una óptica temporal posterior a la suscripción del Acuerdo Final, Rodríguez Garavito, et al, (2017), plantea una pregunta básica en este contexto: “¿cómo regular y tramitar los debates, las disputas y los dilemas ambientales con el fin de construir la paz?”. Su objetivo es “identificar los vacíos históricos, las realizaciones y los desafíos de las políticas públicas en asuntos ambientales que tienen impacto directo sobre las posibilidades de una paz duradera en Colombia” (Rodríguez Garavito, Rodríguez Franco, & Durán Crane, 2017).

Para responder a dicho interrogante, presentan un análisis en retrospectiva, pero con una intención prospectiva de cara al posacuerdo, aunada a un desarrollo empírico que consiste en una selección y análisis de casos de 49 municipios colombianos, basados en 3 investigaciones previas, concluyendo por ejemplo en materia ambiental, aspecto en el que

se centra el interés del texto, que el desafío está, no solo en garantizar que la tierra se use de acuerdo con su vocación, sino que en aquellas zonas en donde no está siendo bien utilizada se le provean alternativas a los habitantes para que sustituyan los usos incompatibles y garanticen la disponibilidad y sostenibilidad de los servicios ecosistémicos que presta el medio ambiente sin perjudicar su capacidad de generar ingresos y vivir una vida digna.

Con el fin de verificar los avances en la implementación de los puntos suscritos en el Acuerdo Final para la Paz, se consultaron hasta la fecha de entrega de los resultados de la presente investigación, los informes que el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, como responsable escogido por las partes para el análisis y seguimiento de las 578 disposiciones acordadas en la Habana, viene produciendo cada año. Dicho análisis, realizado desde una perspectiva independiente por un observador externo, permitirá mitigar la posibilidad de presentación de sesgos en los resultados que se produzcan en el tiempo.

Igualmente, se realizó un seguimiento a los informes elaborados periódicamente desde la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, compuesta por el Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP/PPP) y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), cuyos datos contribuyeron a elaborar la contrastación de los resultados encontrados en la verificación de los avances en la implementación de los puntos del Acuerdo Final para la Paz. Se destaca en estos informes, que advierten un enfoque analítico, haciendo uso fuentes de información públicas y privadas, recalcando la importancia del contexto que abordan, premisas que se encuentran acordes a las planteadas dentro de la estrategia metodológica planteada en la presente investigación.

Finalmente, en Catastro para la paz Tensiones, problemas, posibilidades, los autores parten de los resultados de informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “y de la Misión Rural en 2011 y 2015, respectivamente, para presentar un análisis de la aplicación de la política del catastro multipropósito en Colombia, enfatizando en la producción normativa expedida a partir de la expedición del Acuerdo

Final para la Paz (León & Dávila, 2020), lo cual permitirá verificar el contenido de las disposiciones relativas a este tema dentro de la investigación.

Para cerrar este apartado, es importante mencionar que el concepto de territorio se erige como un referente obligatorio para todas las unidades de análisis verificadas, por cuanto es abordado en cada uno de los trabajos de formas distintas. Así, en la presente investigación se incluyen conceptos de estudios sociales, geográficos críticos, históricos e institucionales que se han ocupado de analizar el territorio como categoría analítica, entendiéndolo desde perspectivas que van desde la idea meramente espacial (Alonso Peña, 2006; Garrido, 2008; Guimet Pereña, 2003), de la cual hacen uso los poderes institucionales en el ejercicio de las funciones asignadas en cada una de sus instancias, hasta concepciones provenientes de las ciencias sociales y que se presentan como alternativas y comprensivas de la realidad social que puede determinar su contenido o es determinada por aquél (Albino & Barsky, 1997; Delgado Mahecha, 2003; Ferguson, 1988; Rodríguez, 2011; Klengel & Ortiz, 2016; Santos, 2007; Sarat, 2001).

No sobra evidenciar que una vez verificadas las fuentes presentadas, no se encontraron investigaciones similares a la que se pretende y que respondan a preguntas como la que sustenta esta investigación.

## **1.2. Delimitación del objeto de estudio y el problema**

En este apartado se presentan las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se desarrolló el análisis de la función pública catastral y su incidencia en la autonomía territorial, desde la perspectiva de la participación de las comunidades y de los gobiernos locales, en el ámbito de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) contemplada en el punto 1 del Acuerdo Final para la Paz, buscando con ello establecer una contextualización temporal del problema de investigación y precisar su alcance.

El ejercicio de la actividad catastral en Colombia desde sus inicios en el año de 1821 con la expedición de la Ley General del Cantón (Ley de septiembre 30 de 1821)

estuvo vinculado únicamente a las cargas tributarias sobre la propiedad inmobiliaria y a precarios inventarios de tierras desarrollados empíricamente, pero con la profesionalización de la actividad catastral, inicialmente con el programa de topografía en 1955 y en la década de los sesenta del siglo XX bajo la denominación de ingeniería catastral y geodesia, la concomitante aparición de nuevas tecnologías de reconocimiento y levantamiento de la información predial, aunado al posterior desarrollo de nuevas posibilidades de registro, almacenamiento y procesamiento de datos, esta labor ha constituido el insumo básico para el diagnóstico, análisis y toma de decisiones en otras dimensiones del territorio diferentes a su tradicional aspecto fiscal, tal y como se verá más adelante en el recuento normativo que da cuenta de la incorporación del catastro en el ordenamiento jurídico colombiano.

A pesar de tales desarrollos en la materia, la información recopilada en las bases de datos disponibles por parte de las autoridades catastrales en Colombia resulta insuficiente para efectos de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI), contemplada en el Acuerdo final para la paz, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC (2016) bien sea por las inconsistencias que se presentan a la hora de su contrastación con otras fuentes de información o por su escasa existencia para algunos espacios geográficos del país, sobretodo en el ámbito rural.

Lo anterior, debido a factores como el de la violencia y el narcotráfico, los cuales han suscitado un aumento inusitado en gastos del Estado para contrarrestar y mitigar sus efectos, haciendo que dichos avances en materia catastral no hayan obtenido el alcance esperado. De este modo, la falta de atención a esta función pública en el sector rural fue aprovechada con formas aparentemente revestidas de legalidad y de otras maneras abiertamente ilícitas por actores ilegales para obtener provecho del territorio así despojado. Como ejemplo de lo anterior se pueden citar trabajos como los de Ocampo Prado et. al (2014), en el cual relatan como

El desplazamiento forzado de pobladores rurales, fenómeno caracterizado como violación masiva de los Derechos Humanos, se configuró en la década de los noventa, causado por la acción del paramilitarismo, principalmente; esta acción de

despojo y expulsión sistemática de pobladores de sus tierras rurales se convirtió en un instrumento de control territorial para los grupos armados ilegales. (Ocampo Prado et al., 2014)

Es por ello que una de las necesidades actuales para la implementación de la RRI es la de consolidar una información confiable acerca de las condiciones estructurales del campo tales como la pobreza, la conformación de la propiedad de la tierra, entre otras.

Dentro de las acciones que demandan estas condiciones, sobre las cuales incide la función catastral, se encuentra la de la determinación de los usos del suelo, función que si bien corresponde por atribución constitucional a los concejos municipales acorde con lo establecido en el artículo 313 numeral 7 superior, puede servirse y apoyarse de los insumos que provean los análisis catastrales para la mejor adecuación de espacio físico en los territorios municipales, pues si bien estos tienen una vocación natural para su mejor aprovechamiento, la realidad efectiva de su utilización dista mucho de aquellas finalidades pretendidas. De ahí la necesidad de contemplar mejoras en el catastro que permitan no solo la identificación de tierras baldías, con alta biodiversidad o pertenecientes a comunidades ancestrales que puedan existir en cada una de las regiones del territorio colombiano, sino también que incluyan los aportes de catastros consolidados y que responden a sus necesidades locales, tales como los correspondientes a centralidades que han podido invertir en programas y proyectos relacionados con esta función.

El Artículo 104 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país”, promovió la implementación del sistema de catastro nacional con enfoque multipropósito “(...) entendido como aquél 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 a la planeación social y económica”.

Sin embargo, a pesar de haber introducido en el ámbito normativo nacional la noción de catastro multipropósito, quedó pendiente la definición de la metodología para su

implementación, así como la legislación del Sistema Nacional de Gestión de Tierras y la reglamentación de temas como la rectificación de áreas y linderos, tema crucial para la determinación física, jurídica y hasta económica del derecho de propiedad inmueble. En esta senda, con relación a la metodología para la implementación del mencionado sistema, en el documento Conpes 3859 de junio de 2016 se presenta la política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, propuesto para un plazo de 8 años hasta el 2023, señalando que

(...) en cumplimiento del PND 2014-2018: Todos por un nuevo país, este documento CONPES propone 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. Haciendo esto, la política objeto de este documento contribuirá a generar las condiciones para dar sostenibilidad a los procesos de paz territorial, mejorar las capacidades e instrumentos del Estado para priorizar y asignar mejor la inversión pública en las regiones, y garantizar el efectivo cumplimiento de las funciones económica, social y ambiental de la propiedad, tal como lo establece la Constitución Política (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2016, p. 4).

Posteriormente, tras la firma del Acuerdo final para la paz entre el Gobierno colombiano y las Farc-EP el 24 de noviembre de 2016, desde el poder ejecutivo se adelantaron una serie de iniciativas legislativas en procura de la implementación del punto 1 del mencionado acuerdo, en el que se convino la denominada RRI, la cual

(...) contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía (Acuerdo Final, 2016, p. 7).

La Reforma Rural Estructural desarrollada bajo la denominación “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” o “RRI”, como punto inicial del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el día 24 de noviembre de 2016 en la Habana, Cuba, entre el Estado colombiano y las FARC-EP, contempla dentro de sus principales enfoques, el territorial, el cual plantea como presupuestos para su implementación el "reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades” (Acuerdo final. 2016, p.6), teniendo como propósitos principales los de garantizar la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación de la ciudadanía en la planeación de sus territorios. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad. (Acuerdo final. 2016, p.7).

Ahora bien, para la implementación de la RRI se hace imprescindible dirigir el ejercicio de la función catastral hacia el desarrollo de los principios enunciados y al logro de los propósitos acordados en La Habana, presentándose como insumo básico para el conocimiento del territorio con miras a su ordenación y planeación, y la información catastral, como su elemento esencial. Al respecto la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, 2014) menciona cómo “Colombia enfrenta una paradoja de gran disponibilidad de datos e información, pero poca aplicación de esta en procesos de planeación y toma de decisiones de política pública.” (UPRA, 2014). Dicha relación viene precedida de una contradicción señalada también por esta Entidad cuando se refiere a los Planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR), así:

(...) esta contradicción obedece claramente al doble discurso del Gobierno actual, que tiene sus seguidores en el país, sobre el modelo de desarrollo rural de Colombia. Objetivamente es necesario destacar que el Gobierno ha fijado una posición en la Habana y otra en los proyectos de Ley en curso, que serán presentados



próximamente para su debate y aprobación en el Congreso de la República (UPRA, 2014, p. 41)

Así entonces, se pretende analizar la incidencia de la función catastral para la autonomía territorial, desde la perspectiva del desarrollo normativo de la participación de las comunidades y de los gobiernos locales, en el contexto de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) en Colombia. Adicionalmente, para el análisis pretendido en esta investigación fue necesario delimitar material y temporalmente el objeto de estudio, tomando de todos los puntos acordados en la Habana únicamente los relacionados con la RRI y la apertura democrática, enmarcados en el ámbito de la implementación de estas figuras acordadas para Colombia.

Dentro de este ámbito, el ejercicio de la función pública catastral adquiere relevancia en la superación de problemas identificados en documentos oficiales (CONPES, 2016a, p. 19) (CONPES, 2016b, pp. 19-28) (CONPES, 2019b, pp. 9-21) y (CONPES, 2010, pp. 11-22) en escenarios y situaciones tan sensibles como:

- a) El contraste con el registro público inmobiliario, que permite el comercio entre personas y el acceso a garantías y créditos del sistema financiero, sólo refleja precariamente el contenido de instrumentos públicos que difícilmente permiten determinar la ubicación física de los predios sobre los que recaen los derechos reales.
- b) Procesos de restitución de tierras, con información de relaciones jurídicas o formales o informales de las víctimas con los predios recuperados.
- c) Conflictos por falta de definición de cabida y linderos de los predios.
- d) Desconocimiento de configuraciones del territorio a través del tiempo para la toma de decisiones relativas al ordenamiento territorial.
- e) Procesos de regularización y titulación de la propiedad inmobiliaria.
- f) Conflictos limítrofes entre unidades orgánicas catastrales (entidades territoriales) para el conocimiento, aprovechamiento, protección y explotación de recursos naturales de cada jurisdicción.

- g) Falta de certeza jurídica para la Planeación, formulación, promoción y ejecución de proyectos de largo alcance como los planes de desarrollo estratégico territorial (PDET) y los planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR).
- h) La correcta aplicación de las políticas de vivienda urbana y rural, planeación urbana ante el crecimiento de la población y la demanda de servicios públicos.
- i) Compra de predios para proyectos de infraestructura.

Al respecto, se ha observado necesario incluir en esta investigación el punto 2 del Acuerdo final, el cual comporta un objetivo superior al de permitir el concurso de excombatientes en las contiendas electorales, enfatizando en la noción política de apertura democrática, para “fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política” (Acuerdo Final, 2016, p. 35). Asimismo, en estrecha relación con la RRI se encuentra

(...) la participación ciudadana, en la discusión de los planes de desarrollo, de las políticas públicas y en general de los asuntos que atañen a la comunidad, (que) incida efectivamente en las decisiones de las autoridades y corporaciones públicas correspondientes. De esa manera la participación ciudadana se convierte en un verdadero complemento y al mismo tiempo en un mecanismo de control del sistema de representación política y de la administración pública (Acuerdo final, 2016, p. 36).

No obstante, desde el Plan Nacional de Desarrollo formalizado en la Ley 1753 de 2015 y normas como la Ley 1776 de 2016 o Ley ZIDRES, Zonas de Interés para el Desarrollo Rural, Económico y Social se limitan las medidas de protección a la economía campesina, observándose contradicciones entre lo establecido por el Gobierno Nacional con anterioridad a la firma del Acuerdo Final y lo plasmado en este convenio con las FARC-EP. Así lo advierte Mateus Moreno (2016), cuando cita:

En este punto, Fajardo (2014a) puntualiza cómo los procesos de apropiación de tierras campesinas y baldías han beneficiado a la agroindustria, al extractivismo y a los proyectos de infraestructura. En consecuencia, la senda del post-acuerdo está dirigida a perpetuar la hegemonía de los grandes dominios territoriales mediante iniciativas como el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Paz, equidad, educación y la figura de las Zonas de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), que se encuentran alineadas a las directrices de la política económica global (Mateus Moreno, 2016).

Dentro de este otro conjunto de iniciativas, se promovió desde la Presidencia de la República una propuesta para regular el sistema nacional de catastro multipropósito, como componente básico de la RRI, contenida en principio en el proyecto de ley No. 019/2017 “Por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito — Procedimiento legislativo especial para la paz”, radicado el 16 de agosto de 2017, con ponencias publicadas en comisiones primera y tercera de la Cámara de Representantes y archivado por vencimiento de términos el 30 de noviembre de 2017. Sin embargo, como la causal de su archivo en el Congreso de la República obedeció a factores meramente formales, se presenta el análisis efectuado sobre el mismo, debido a que si bien ha sido retomado como una nueva iniciativa normativa por parte del Gobierno Nacional, sigue pendiente la publicación del nuevo proyecto normativo. De acuerdo con el informe de ponencia positiva para primer debate:

(...) Este proyecto de ley tiene por objeto establecer las reglas para la gestión del Sistema Nacional Catastral Multipropósito, los principios, objetivos, procesos e instrumentos para la adecuada gestión, integración e interoperabilidad de la información catastral, con el Registro de Instrumentos Públicos y otros sistemas de información sobre el territorio. (Proyecto de Ley 019. 2017, p. 2).

El mencionado proyecto de ley planteaba como finalidad principal implementar el punto 1.1.9 del Acuerdo Final, que establece:

Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural: con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra, (...) (Acuerdo final. 2016, p. 18).

En procura de este objetivo, desde el Acuerdo Final se planteó crear:

(...) una instancia de alto nivel que se encargará de la formulación de lineamientos generales de uso de la tierra, atendiendo las características de su vocación, el bien común y las visiones territoriales de desarrollo rural construidos en el marco de las instancias de participación que contarán con representación equitativa de hombres y mujeres y de las autoridades territoriales” (Acuerdo Final. 2016, p. 18)

No obstante, si bien el mencionado proyecto incorporaba como uno de sus principios el de participación ciudadana, entendida como aquella que podrían ejercer “las comunidades y las personas en la generación, mantenimiento y uso de la información”, y en su artículo 16 enunciaba la participación de las comunidades y las instituciones públicas, así como la aplicación de enfoques diferenciales de género, étnico, entre otros que no definía esta propuesta, no se observaba un desarrollo efectivo y equitativo del propósito acordado, más allá de “la implementación de esquemas de veeduría ciudadana que hagan seguimiento al proceso de gestión catastral, propongan estrategias para los barridos prediales y acompañen los ejercicios de divulgación comunitaria de la información levantada” (Proyecto de Ley 019, 2017)

Igualmente, se planteaba crear la figura de los “gestores catastrales”, incluyendo en ella al IGAC y a las actuales autoridades catastrales (Bogotá, Medellín, Cali y Antioquia), así como aquellas entidades delegadas o esquemas asociativos de entidades que logren obtener la habilitación correspondiente de parte de la “autoridad reguladora catastral” nacional (IGAC), los cuales deberían socializar con la comunidad local, previamente, los

alcances, objetivos y beneficios del proceso de levantamiento de la información catastral, apoyando la implementación de esquemas de veeduría ciudadana durante el proceso y al final, acompañando los ejercicios de divulgación de la información levantada a las comunidades locales. Sin embargo, no se observaba que se promoviera su participación desde la formulación y ejecución misma del proceso definido.

A la par de lo anterior, se incluía una figura adicional, la de los “operadores catastrales”, los cuales pueden ser personas jurídicas de derecho público o privado con los cuales los gestores catastrales se encuentran autorizados a contratar las labores a ellos encomendadas, quienes podrán ejercer su actividad en cualquier jurisdicción del país.

Todas estas figuras fueron posteriormente recogidas por el documento CONPES 3958 de 26 de marzo de 2019, mediante el cual se formula la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, reemplazando el documento CONPES 3859 del año 2016, señalando lo siguiente:

Con el fin de promover la competencia en la gestión catastral, el DANE, como entidad cabeza de sector, impulsará las modificaciones normativas necesarias para definir la gestión catastral como un servicio público, el cual podrá ser prestado por entidades territoriales, esquemas asociativos, agencias del orden nacional, de acuerdo con la habilitación que realice el IGAC. Los gestores catastrales que sean habilitados estarán bajo el régimen de inspección, vigilancia, control y sanción establecido por la SNR. Los gestores territoriales podrán prestar el servicio directamente o a través de operadores particulares (Consejo Nacional de Política Pública y Social, 2019, p. 48)

Al respecto también cabe mencionar que el 2 de mayo de 2019 fue aprobado el texto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que define la gestión catastral como un servicio público, tal como se menciona en el documento CONPES referenciado.

Igualmente, si bien la Constitución Política permite la participación de particulares en el ejercicio de las funciones públicas, (Artículo 123 C.P.); en el cumplimiento de funciones administrativas (Artículo 210 C.P) y en la prestación de servicios públicos (Artículo 365 C.P) cabría preguntarse acerca de las posibles consecuencias de este tipo de medidas para el ejercicio de la participación democrática de las comunidades y de los gobiernos locales al posibilitar desde la centralidad el ejercicio de una función pública como la catastral, por parte del sector privado en una actividad para aquellos inconsulta, pero de la cual deberán servirse a la hora de tomar decisiones relativas a los usos del suelo en determinados territorios que podrían resultar estratégicos en la protección de los recursos naturales no renovables y en la prevención de los riesgos inherentes al modelo extractivo que en su materialización han devenido en detrimento de intereses sociales y económicos colectivos de carácter local (Ulloa & Coronado, 2016).

Todo lo expuesto se presenta en contraposición a los objetivos de la función pública del ordenamiento territorial, contemplados en la Ley 388 de 1997, relacionados con la autonomía de los territorios en la creación y definición de los usos del suelo y de lo público, así como para ejecutar eficientemente acciones urbanísticas, en concordancia con la función social de la propiedad, la protección ambiental, ecológica y cultural y el concurso de la Nación y los Entes territoriales para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, así como en los principios de la función social y ecológica de la propiedad, de la prevalencia del interés general sobre el particular y de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios (Congreso de la República, Ley 388 de 1997, artículos 1º y 2º).

Estas contradicciones se analizan en sus efectos sobre la garantía institucional de la autonomía territorial, bajo la perspectiva de la participación de las comunidades y de los gobiernos locales como componentes intrínsecos de la misma, que supone, entre otros criterios, la articulación territorial entre los distintos sectores y entidades que permita realmente atender las necesidades de la población respecto al ordenamiento social de la propiedad en su territorio, para la formulación, implementación y mantenimiento de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR- de conformidad con el numeral 4 del artículo 43 del Decreto Ley 902 de 2017.

El ejercicio de la función pública catastral, no obstante las finalidades y propósitos que se le plantean como instrumento de información para la planeación y el ordenamiento territorial, podría llegar a afectar la competencia de los concejos municipales para regular los usos del suelo (Asamblea Nacional Conartículo 313, numeral 7), así como la garantía de participación de las comunidades, en tanto no se disponga de mecanismos acertados para incorporar las visiones locales sobre el desarrollo y la planeación del territorio o se condicione la construcción de las mismas a los lineamientos que prevean organismos centrales.

Se advierte que propuestas como la que se plantea con el sistema nacional de catastro multipropósito podrían llegar a conducir a la centralización de funciones como la planeación de la ordenación del territorio, lo cual no solo implica en términos constitucionales una tensión con la autonomía territorial prevista como principio estructural del Estado, como garantía institucional y como derecho de las entidades territoriales cuya manifestación se encuentra tanto en la participación ciudadana como en la participación de los gobiernos territoriales en la adopción de decisiones de los asuntos de carácter local, sino además una contradicción con los propósitos mismos del Acuerdo de Paz, desde el enfoque territorial, participativo, transversal y estructural al mismo.

## **2. REFERENTES CONCEPTUALES**

En este capítulo se abordarán en primer lugar, la noción de catastro, sobre la cual se asienta el problema de investigación, haciendo manifiesta la necesidad de una construcción de normativas acordes con el modelo de Estado social y democrático de derecho y con los propósitos que sustentan el enfoque territorial de la RRI en el Acuerdo Final para la Paz, tal y como se analizará en el capítulo final.

En segundo lugar, se abordan las categorías de autonomía territorial, ordenamiento territorial, participación democrática y territorio, con el propósito de realizar una aproximación teórica a los conceptos centrales a partir de los cuales se acometerá la cuestión principal y que permitirán desarrollar los objetivos de la investigación, así como plantear en el capítulo correspondiente al análisis de las propuestas normativas del sistema nacional del catastro multipropósito las posibles relaciones e incidencias que subyacen a estos conceptos.

### **2.1.Catastro**

El catastro puede ser definido como un inventario o repositorio de información que permite consolidar datos de las características físicas, jurídicas o económicas de los predios ubicados en un espacio geográfico determinado, valiéndose de las herramientas de recolección de información disponibles según la época y el entorno en que se realice. No obstante, la teoría general busca la inclusión de aspectos que subyacen a la mirada técnico-jurídica tradicional. Así por ejemplo, una primera definición que puede ser útil a los efectos planteados es presentada por Guimet Pereña (2003) cuando señala:

El Catastro es, en cada país, fruto de su historia, cultura, sistema de valores y entorno económico, legal y político. Por ello no puede, más allá de un esquema de objetivos comunes consustanciales con la definición del mismo, ser tratado con carácter general e independiente del contexto socioeconómico presente en cada país. Aun así, se han abordado, en el presente documento, desde una perspectiva lo más



abstracta posible, todos aquellos temas en que ello se ha considerado factible, de cara a una teorización, limitada, por supuesto, para responder a la ambición generalizadora que el presente trabajo se ha planteado (...) (Guimet Pereña, 2003, p. 3).

Por su parte, la normativa vigente en materia catastral se encuentra contenida en la Resolución 70 de 2011, modificada por la Resolución 1055 de 2012 y expedida por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC), la cual recoge la definición contenida desde el artículo 2 del Decreto 3496 de 1983, que definía al catastro del siguiente modo:

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.

En muchos países europeos, señala Guimet Pereña (2003), se ha implementado el denominado Catastro Multifuncional, que integra los aspectos físico y fiscal con el jurídico, adicionando otros datos considerados relevantes, tales como usos públicos y afectaciones que inciden en la propiedad inmueble, inscribiendo en las bases de datos catastrales información relativa a cargas derivadas de la normativa y de la planeación urbanística, controlando dichas cargas y compilando toda esta información en un mismo repositorio (Guimet Pereña, 2003, p. 118).

Una vez precisado el sentido del concepto desde su teoría general, se presentan dos definiciones institucionales relacionadas específicamente con el enfoque multipropósito del catastro, recogidas en los Documentos CONPES 3859 de 2016 y 3958 de 2019, respectivamente, del siguiente modo:

El catastro es un instrumento para la identificación y medición de los predios que integran un territorio, tradicionalmente usado en la gestión fiscal y la definición de los derechos de propiedad. Sin embargo, el enfoque multipropósito que puede adquirir el catastro lo convierte en un instrumento único para llevar a cabo

eficazmente otras finalidades centrales del Estado como la planeación, el ordenamiento territorial y ambiental, la gestión de tierras, la programación y asignación de inversiones y, en general, la formulación y ejecución de políticas públicas de toda índole en los territorios (CONPES, 2016, p. 9).

El catastro actual de Colombia es una operación estadística tipo censo o inventario de la propiedad inmueble. Por su parte, el catastro con enfoque multipropósito es un sistema de información del territorio que registra de manera sistemática y permanente la información física, jurídica, económica, territorial de todos los predios (i.e. públicos, privados, formales e informales) localizados en el territorio, la cual es confiable y consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble en cabida y linderos (Consejo Nacional de Política Pública y Social, 2019, p. 22)

## **2.2. Autonomía territorial**

Para explicar esta categoría se acudirá a la teoría de las garantías institucionales, que si bien tiene un origen que se remonta a los trabajos de Schmitt al ocuparse de la Constitución de Weimar de 1919, ha sido abordada por otros autores como Parejo Alfonso que se han ocupado del tema manteniendo su plena vigencia, introduciendo esta categoría de raigambre alemana al ordenamiento jurídico español. Así por ejemplo, Schmidt-Jortzig considera que es una herramienta de hermenéutica jurídica a través de la cual se establecen núcleos esenciales y complejos normativos o instituciones. También Parejo, citado por Robledo Silva (2010), sostiene la ampliación del ámbito de los derechos fundamentales con esta garantía, lo cual permite un mayor alcance potencial desde la intervención legislativa, aunque siempre protegido de los excesos del legislador por su origen constitucional. Así lo explica la autora:

Debe tenerse en cuenta que el constituyente a la hora de regular las distintas instituciones está obligado a valorar la realidad social que los rodea, es decir, la imagen o la concepción generalizada que la comunidad tenga de dichas instituciones.

(...) los cambios y modificaciones que introduzca el legislador a las instituciones garantizadas serán aceptables en la medida en que obedezcan a un proceso evolutivo lógico y normal de la institución y no a cambios abruptos que terminen desnaturalizándola (Robledo Silva, 2010, p. 124).

La noción de autonomía en el ámbito territorial, entonces, significa para la autora la referencia a la idea de distribución del poder entre el Estado como instancia central y las instancias territoriales que lo conforman. El principio unitario, por su parte, se erige como fundamento y límite de la autonomía territorial. Así, es la unidad la que define los límites de los poderes públicos de que son titulares los entes autónomos y la que define los intereses y los poderes del Estado como instancia central. En esta senda, el núcleo esencial de la autonomía municipal está compuesto por tres tipos de autonomía: política, administrativa y financiera. Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado estos tres tipos de autonomía, del siguiente modo:

(...) autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcaldes, concejales y ediles), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos (Corte Constitucional. Sentencia C- 1051, 2001).

El alto tribunal ha delimitado el alcance de este precepto reafirmando la importancia de las autoridades locales como conocedoras de las necesidades de todo orden en su ámbito jurisdiccional por su relación más cercana con sus comunidades, advirtiendo que

En consecuencia, el legislador no puede establecer reglas que vacíen la competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior, punto sobre el cual la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que la ley no puede, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer

normas que limiten la autonomía de las entidades territoriales hasta el punto de que la capacidad para gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal (Corte Constitucional. Sentencia C- 1051 de 2001. Magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería).

Al respecto, son importantes los aportes de Estupiñán Achury et al. (2017), cuando afirman que dicho alcance se encuentra limitado si se comparan Estados regionales o federales. Se refieren a la capacidad de autogobierno y autoregulación como el desarrollo máximo de la autonomía. Sin embargo, bajo el imperio de figuras como la unidad legislativa y de la unidad nacional, estas capacidades no han podido ser desarrolladas por las autoridades locales. En este sentido, concluyen que

En el contexto de un modelo unitario como el colombiano, el principio de autonomía presenta diversas lecturas conforme a los vaivenes que relativizan a diario sus alcances. Dichas oscilaciones están a tono con las tensiones que se originan entre tendencias recentralizadoras o centralizadoras, incluso bajo las imposiciones que soportan buena parte de las políticas públicas sobre la materia. Por esto, a la hora de desarrollar o limitar el campo de acción del principio de autonomía, es frecuente que se presenten acalorados debates entre las diversas tendencias que esto genera (Estupiñán Achury et al., 2017, p. 176).

Es por ello que la consagración del principio de autonomía territorial en el Texto Constitucional vigente en Colombia se surtió, de acuerdo con lo indicado por Hernández Becerra, en un escenario de grandes discusiones que decantaron en la escogencia de los términos que menos disenso suscitaron en su confección (citado por Estupiñán Achury et al., 2017, p. 169). De este modo, con relación al desarrollo posterior que se le dio al mencionado principio en la Constitución Política de 1991, señala:

Así las cosas, la autonomía de las entidades territoriales ha quedado a merced del intérprete constitucional, es decir, en medio de la más absoluta incertidumbre. Ni la Corte Constitucional, con su jurisprudencia, ni la doctrina, que escasamente se ha

ocupado de la materia, han logrado construir una teoría consistente de este principio (Hernández Becerra, 2015).

Al respecto, la Corte Constitucional en varios de sus fallos se ha referido a esta categoría y a la tensión existente desde su inclusión en el Texto Superior, reiterando la jurisprudencia contenida en algunas providencias como las Sentencias C-219 de 1997, C-1258 de 2001, C-894 de 2003, C-931 de 2006, C-149 de 2010 y C-123 de 2014, recogidas en la siguiente providencia:

Ese diseño constitucional implica, entonces, la necesidad de armonizar los principios de unidad y de autonomía, que se encuentran en tensión. Para lograr esto la Corte ha reconocido la existencia de un sistema de limitaciones recíprocas, en el que el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía. Por tal motivo, la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro: el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales (Corte Constitucional, Sentencia T-445, 2016).

Por lo anterior, al examinar la autonomía territorial como principio, Sánchez Zapata (2012), precisa su papel en la interpretación normativa y en la aplicación que de las normas se realiza por parte de los operadores jurídicos, explicando con los autores mencionados que

La autonomía de las entidades territoriales, como principio de carácter constitucional, siempre debe evaluarse frente al poder legislativo, teniendo en cuenta los principios y derechos constitucionales y las garantías institucionales

reconocidas a las administraciones territoriales, frente al gobierno nacional central y a los demás organismos autónomos e independientes del orden nacional (Sánchez Zapata, 2012, p. 162).

Finalmente, Robledo (2010) hace referencia al término “local”, asegurando que posee un significado más o menos generalizado en el contexto europeo para referirse a las organizaciones o entidades supramunicipales. Por el contrario, no hay univocidad en el concepto de autonomía local o territorial, diferenciándose de un estado a otro por el marco competencial de las entidades locales y el grado de autonomía con que puedan ejercerlas. Igualmente, como se dijo anteriormente, se abordará el estudio de la autonomía local desde la teoría de las garantías institucionales, buscando su aplicación al caso colombiano tratando el concepto de “municipio” desde sus elementos esenciales del territorio, la población y el aparato de gobierno y administración.

### **2.3. Ordenamiento territorial**

El derecho en contexto será la perspectiva orientadora para esta categoría, pues propugna porque el derecho se entienda como un instrumento posibilitador para sus destinatarios en sus distintas esferas de vida, que conciba las prácticas jurídicas de los receptores de la norma en entornos disímiles y comprenda sus diversas formas de incorporación de la Ley en el desarrollo de sus facetas sociales (Atehortúa, 2017, p. 15). En este sentido, Massiris (2004) entiende la ordenación del territorio como:

(...) un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico político-administrativo, con el que se pretende configurar en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo (Massiris, 2004).

Por su parte, Garrido (2008), presenta las siguientes definiciones que se dieron con mucha antelación, hablando de un caso en España:

La primera definición de este concepto que hemos encontrado en bibliografía de España es la dada en 1969 por G. Saenz de Buruaga: “es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional, y de la distribución de esta transformación y de la población total entre los núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales” (Garrido, 2008, p, 54)

De manera más sencilla podríamos explicar la Ordenación del Territorio con la definición que se dio en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio de 1983 y que forma parte de la Carta Europea de Ordenación de Territorio, de este modo se define la Ordenación Territorial: “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque, interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” (Garrido, 2008, p.55)

No obstante, la falta de claridad en los mecanismos de articulación para armonizar las acciones sectoriales y territoriales, hace que se confunda al ordenamiento territorial con la planificación ambiental y el urbanismo. Igualmente, las prácticas de ordenamiento territorial no abarcan la totalidad de las distintas instancias territoriales de los países. Tampoco existe una organización administrativa que favorezca la gestión integral de la ordenación del territorio. Observa el sesgo de algunos agentes planificadores que apartados de rol técnico terminan comprometiéndose con fuerzas sociales diversas. Es por esto que se trae a colación el siguiente apartado:

Una de las principales características de los sistemas sociales en su interacción con la naturaleza es la convivencia de posturas contrapuestas en el territorio: por ejemplo la “conservacionista” vs. la “productivista”. El desafío de los proyectos de OT es diseñar un modelo de gestión que contemple varias posturas, basándose en la

evaluación de los vínculos existentes entre la sociedad y los ecosistemas. La situación, entre otras cosas, exige la integración entre las ciencias sociales y naturales, y la utilización de nuevos marcos de análisis basados en una perspectiva sistémica (Vallejos et al., 2014, p.123)

Relacionado con este concepto, se observa en Solarte Portilla (2006) un esfuerzo acucioso para dotar de contenido teórico la categoría analizada, cuando trata la definición del término “Estado”, haciendo uso de las concepciones establecidas por autores clásicos como Hegel con su idea del Estado como manifestación de lo absoluto, de lo divino sobre la tierra, que se limita y explica a sí mismo por su carácter ético, Bourdieu que lo concibe como una forma de poder que ennoblece a la obediencia bajo unas simples relaciones de fuerza, Rousseau con su contrato social, Kelsen con su ordenación de la conducta humana y Marx con su instrumento de dominación de clases, así como de algunos autores contemporáneos como Carlos Alberto Olano y Hernán Alejandro Olano para quienes dicha institución es la más importante a la cual están subordinados en relación de coordinación todos los individuos. De forma aplicada, aunque desde una perspectiva interdisciplinaria, Piazzini (2004) señala al respecto:

El ordenamiento del territorio, entendido como “reformismo institucional” (Borja, 2000: 19), se ve abocado, cada vez más, a comprender de manera crítica e integral las dimensiones histórica, cultural y social que lo configuran, así como a reconsiderar el lugar que en este entramado ocupan las dimensiones económica y política, las cuales han primado en el ejercicio tradicional de planear, gestionar y proyectar los territorios. Así se dará paso a un ordenamiento espacial como “redefinición de las relaciones entre el espacio socialmente construido y la geografía política del Estado”. A su vez, esto “rebaso los asuntos de la administración y planificación estatal, y se proyecta hasta la construcción de nuevos modelos de sociedad y de formas políticas”, en los cuales los procesos y movimientos sociales juegan un papel central (Borja, 2000: 24) (Piazzini Suárez, 2004, p.168).

Más adelante, Vallejos et al. (2014) concluye en su texto:



Es importante que la toma de decisiones en el ordenamiento territorial tenga en cuenta el balance adecuado de todos los tipos de capital del sistema para garantizar la provisión de servicios de manera sostenible en el tiempo. La planificación participativa para el manejo de los recursos naturales es necesaria para involucrar a las partes interesadas en múltiples niveles de la búsqueda de soluciones, favoreciendo el intercambio de ideas, el fortalecimiento de las relaciones e incrementando la cohesión social. Las estrategias de planificación en ausencia de un análisis social adecuado, tienen un riesgo alto de fracasar debido a la falta de viabilidad en las políticas propuestas (Vallejos et al., 2014, p.135).

No obstante, la realidad del ordenamiento territorial colombiano parece persistir en orientaciones diferentes, presentadas por ejemplo, por Estupiñán (2017), cuando explica el alcance que ha tenido la Ley orgánica de ordenamiento territorial 1411 de 2011, así:

Sin duda, el centro de dicha normativa está en el impulso de esquemas asociativos territoriales, esto es, alianzas estratégicas de entidades territoriales con miras a impulsar el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades; cuyo objetivo es producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas que no implican una reestructuración del Estado ni su institucionalización, sino procesos complementarios para apoyar y fomentar las instituciones existentes. Así la nueva LooT se dedicó a desarrollar, preferentemente, el artículo 285 de la Constitución Política, que no requería de un procedimiento legislativo especializado. Dicho artículo constitucional hace referencia a que fuera de la división general del territorio se construirán otras divisiones territoriales para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado (Estupiñán Achury et al., 2017, p. 188).

En una obra reciente, los autores Quinchía, Agudelo y Arteaga (2018), hacen evidente las debilidades de la Ley 388 de 1997, desde el punto de vista de los procedimientos para la planeación del ordenamiento territorial partiendo de la omisión de las entidades territoriales creadas y reconocidas previamente por la Constitución Política,

tales como los resguardos indígenas y los territorios titulados a las comunidades afrocolombianas, privándolos de participación en los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios o excluyéndolos de la posibilidad de recibir inversiones de carácter local.

Continúan la exposición de estas debilidades, exponiendo el sesgo urbano emanado de esta Ley, cuando realiza un amplio despliegue jurídico, técnico y económico para todos los asuntos relacionados con la gestión del suelo urbano, en contraposición a la atención que le predica a lo rural, suelo para el cual se dejan de lado temas tan importantes como la distribución y la propiedad de la tierra, haciendo inalcanzable el propósito del ordenamiento territorial como instrumento para el desarrollo sostenible. Esta debilidad se la atribuyen los autores a la adaptación irreflexiva de una norma de origen foráneo, que no es otro que la Ley del suelo española, donde asuntos como este son competencia de entidades diferentes a los municipios (Quinchía Roldán et al., 2018).

#### **2.4. Participación democrática**

Si bien existen diferentes enfoques desde los cuales se puede analizar un concepto como el de la participación democrática, el presente trabajo se orientará por la comprensión de esta categoría como principio estructural del Estado social y democrático de derecho, como derecho fundamental y como deber del Estado que debe garantizarse en todas las funciones estatales, entre ellas, la función catastral.

Así, nos encontraremos con posturas aún más cercanas a la idea de democracia que se pretende utilizar para la lectura del problema de investigación, encontrándonos aportes como los de De Sousa Santos (2011), quien menciona ejemplos como el de África, donde se ha intentado “dar voz a otros conocimientos ancestrales, otras costumbres, raíces, maneras de gobernar, otras formas de democracia, de interculturalidad, de etnia, de nacionalidad, etc.” (De Sousa Santos, 2011, p. 12)

Bonilla (2015) por su parte, desde una perspectiva que pareciera hegemónica, compara el constitucionalismo de países como Colombia, India y Sudáfrica, a los que

caracteriza como democracias liberales en procesos de consolidación, con niveles de desigualdad imperantes y con su historia marcada por la violencia, pero con una diversidad cultural enorme y con unos tribunales constitucionales que reivindican los valores democrático liberales.

Además, afirma, “las Constituciones de Colombia, la India y Sudáfrica están comprometidas con la democracia y, por consiguiente, con la idea de que el Gobierno debería responder por sus actos ante los ciudadanos mediante elecciones multipartidistas, abiertas y celebradas regularmente” (Bonilla Maldonado, Iturralde, Ariza, et al., 2015).

Para terminar de contextualizar la institución de la democracia en el constitucionalismo del sur, se concluirá con González (2012), quien afirma en abierta oposición a Negri cuando habla de los fines compartidos entre el poder constituyente y el poder constituido, que se debe escindir esta relación dialéctica para avanzar hacia una democracia “de autogobierno político y económico representado por una constitución alternativa, (...) una Constitución dinámica en la que el conflicto se entienda como el motor de la emancipación” (González Cadenas, 2012).

Al respecto, se considera importante traer a colación el concepto de capacidad institucional del que se valen García Villegas, et al. (2016) en su investigación, entendiendo por este lo que Michael Mann (2003) “denomina poder infraestructural —en contraste con el poder despótico— y que hace del Estado un poder autónomo e independiente de las fuerzas sociales y políticas que operan en el territorio” (García Villegas, et al., 2016, p. 16). Relacionado con esta práctica, se encuentran perspectivas de estudios interdisciplinarios en las cuales se pueden observar otras formas de abordar esta categoría analítica, cuando se afirma:

Tanto en las ciudades como en áreas relativamente apartadas de los contextos metropolitanos, en donde es frecuente que procesos tradicionales de espacialización del Estado aún se encuentren en marcha (colonización, explotación de recursos forestales e “integración” de territorios étnicos), emergen movimientos sociales que

reclaman o defienden derechos ancestrales de ocupación, reivindican formas alternas de espacialización e interacción con el medio ambiente o propenden por sistemas democráticos y de equidad de género, apoyándose para el efecto en una suerte de “activismo a distancia” que los conecta con otros movimientos y organizaciones geográficamente discontinuos (Escobar, 1999: 355) (Piazzini Suárez, 2004, p.167)

Hasta ahora se ha abordado la participación democrática como práctica social, caracterizándola desde diferentes enfoques. A continuación, se explicará el carácter que tiene la participación, no solo como principio estructural del Estado, sino como derecho fundamental. Atendiendo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la participación se muestra en distintas concepciones, bien como principio, derecho fundamental, deber y hasta como mecanismo de ejercicio ciudadano, cuando se afirma:

Los principios democrático y de participación son pilares de la Constitución de 1991 y del Estado Social de Derecho, de modo que irradian el ordenamiento jurídico, al igual que las actuaciones de las autoridades públicas.

(...) La participación es un derecho de raigambre fundamental, puesto que es una expresión del principio democrático del Estado Social de Derecho y tiene fundamento en varias normas que atraviesan la Constitución.

(...) La maximización de la intervención de la población se justifica en que la eficacia de la administración también depende de la materialidad de la participación del pueblo, por eso, ésta debe ser activa, real y efectiva, al punto que no se limita a obtener información sobre los asuntos públicos. La Constitución de 1991 quiso que el ciudadano se apropiara de la satisfacción de sus necesidades, de ahí que entregó amplias facultades a la colectividad con el fin de que su voz fuese escuchada por las autoridades. (Corte Constitucional. Sentencia T-361, 2017).

También habrá que decir que la Alta Corporación, al analizar la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 Cámara (Acumulado 133 de 2011 Cámara) – 227 de 2012 Senado “Por la cual se dictan disposiciones en materia de

promoción y protección del derecho a la participación democrática” que terminaría por convertirse en la Ley 1757 de 2015, explica en la Sentencia C-150 de 2015, después de verificar las diferentes formas de participación que se pueden encontrar en el ordenamiento jurídico, entre las que se destacan “la participación de comunidades étnicas en los procesos de adopción de medidas que puedan impactar o afectar directamente sus formas de vida (art. 330 y Convenio 169 de la OIT)”, “la participación de las comunidades en los Consejos Nacional y territoriales de Planeación (art. 340)”, “también cuando se dispone, por ejemplo, que los particulares puedan ejercer funciones públicas (arts. 123 y 210)”, entre otras, que:

Debe advertir la Corte que las anteriores formas de participación no agotan las posibilidades existentes en esta materia. En efecto, en atención al carácter expansivo de la democracia y a la condición de mandato de optimización del principio de participación, es posible identificar y desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan (art. 2) (Corte Constitucional. Sentencia C-150, 2015).

En otro de sus pronunciamientos, la Corte Constitucional, trayendo a colación la Sentencia SU-747 de 1998, advierte la doble dimensión procedimental y sustancial de la democracia, donde se concibe la participación como un elemento o principio estructural de la primera de ellas, cuando señala:

“Ahora, existe relativo consenso en la doctrina sobre el contenido del concepto jurídico de democracia y sobre las reglas generales que la identifican y estructuran, las cuales, para efectos prácticos, pueden denominarse principios democráticos. De este modo, resulta indudable que, dentro de los elementos de la democracia sustantiva o también denominados principios materiales de la democracia, se encuentran la dignidad humana, libertad, la igualdad y el pluralismo y, dentro de los elementos propios de la democracia procedimental o principios estructurales encontramos, por ejemplo, la participación, la representación, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto por las minorías, la prohibición de la

arbitrariedad y el principio de imparcialidad” (Corte Constitucional. Sentencia C-150, 2015).

Este último fallo ha sido analizado por Fuchs (2018) cuando afirma:

(...) Por ello, nos parece adecuado citar a la Corte Constitucional colombiana en la materia, la cual ha sostenido que la autoridad debe tomar diversas medidas para garantizar el derecho a la participación política, entre ellas, “implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados”.

Lo que se traduce, a juicio de la Corte colombiana, en medidas concretas que deben ser adoptadas a nivel estatal: i) El deber de abstenerse de estatizar la democracia y, en consecuencia, la obligación de proteger el pluralismo. ii) Deber de promover formas de participación democrática que comprendan no solo la intervención de partidos o movimientos políticos sino también de organizaciones sociales de diferente naturaleza. iii) Deber de promover estructuras democráticas en las diferentes formas de organización social. iv) Prohibición, que vincula a todos los órganos públicos, funcionarios y particulares, de eliminar alguna de las dimensiones de la democracia. v) Mandato de no sustituir a las autoridades estatales competentes en el desarrollo de actividades de control (Fuchs, 2018, p. 192)

Finalmente, autoras como Rodríguez y Muñoz Ávila (2015) ponen de relieve la importancia que reviste la participación en los Estados modernos, no solamente en escenarios de decisión, sino también de control y de evaluación del accionar estatal de formas directas, aunque de otro lado manifiestan las precarias condiciones para su ejercicio, partiendo de la ignorancia o desconocimiento de los mecanismos que la desarrollan, entendiéndose culturalmente reducida al ejercicio electoral, y en otras escalas evidenciándose la imposibilidad de su ocurrencia debido a la eficacia simbólica de los diferentes mecanismos debido a la injerencia de intereses de diferentes órdenes ajenos a los

directamente afectados (Rodríguez & Muñoz Ávila, 2015, p. 13-14). En términos de los autores:

En el actual modelo, la relación del Estado con las personas se fundamenta en la oportunidad que tienen estas últimas de participar en la gestión pública y de incidir en las medidas que se relacionan con su calidad de vida o que los afecten de alguna manera como individuos o como grupos, ya que se entiende que el pueblo no está subordinado a la administración estatal, sino que, por el contrario, esta última se constituye en una maquinaria que funciona por y para el bienestar de la comunidad. La participación, entonces, puede ser entendida como una acción incluyente, es decir, una acción que integra y articula a los partícipes de las dinámicas sociales (Rodríguez & Muñoz Ávila, 2015, p. 38)

## **2.5. Territorio**

Anteriormente se mencionaba que en algunos estudios revisados se incluía el concepto de territorio como categoría analítica, entendiéndolo como una idea meramente espacial, como el caso de Guimet (2003) y Peña (2006); quienes lo mencionan como el objeto sobre el cual se recopila la información catastral a manera de un banco de datos que se utiliza “en la gestión de políticas públicas, (agrarias, urbanísticas, de infraestructuras y de ayudas), y como soporte de las actividades privadas de las empresas y de los ciudadanos en general” (Alonso Peña, 2006, p. 42), o el caso de Garrido (2008), que lo define al hablar del tema de la ordenación del territorio, del siguiente modo:

Cuando hablamos de territorio nos referimos generalmente a una porción concreta del medio físico en el que se llevan a cabo las actividades del ser humano. La primera definición de la palabra territorio que ofrece el diccionario de la Real Academia de la Lengua es: “Porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.” (Garrido, 2008, p. 54).

Por otro lado, algunas concepciones provenientes de las ciencias sociales y que se presentan como críticas de las visiones tradicionales, que se conciben como alternativas y comprensivas de la realidad social que puede determinar su contenido o por el contrario, cómo aquella es determinada por éste, se encuentran en autores como Albino & Barsky, (1997), para quienes:

De alguna manera, los geógrafos no han asumido todavía ese rol crítico preponderante puesto que están limitados por lo que conocen mejor; el primero (lo percibido) y el segundo espacio (lo imaginado). Es decir, son tan fuertes las marcas que tenemos de ese pensamiento de primer espacio-segundo espacio que se nos hace muy difícil poder ir más allá de ese tipo de pensamiento. En realidad, esto se ha logrado mucho más en campos como el arte, la literatura, la poesía, la fotografía; quienes han comprendido mucho mejor esta noción ampliada de lo que se ha comprendido dentro el mismo ámbito de la geografía (Albino & Barsky, 1997, p. 76).

Si se observan por ejemplo, algunas concepciones de esta categoría, se podría identificar una definición de territorio relacionada con el concepto de ordenamiento territorial, puesto que se tiene que este concepto puede estar determinado por el sentido de pertenencia prodigado por los seres humanos por el espacio donde interactúan, cuyos límites rebazan la mera referencia espacial, en tanto dependerán de la perspectiva desde donde se pretendan definir, como si se verifican desde la consideración de seres humanos con relación al mundo entero o si se trata de un territorio particular donde pueden darse lugar determinadas creencias culturales, un dialecto o cosmovisión.

El territorio contiene una gran variedad de aspectos ambientales, físicos y bióticos, que se conjugan con diferentes elementos humanos (usos del suelo, organización socioeconómica) (Bertrand 1968). Estos elementos intervienen de forma integrada a través de una red compleja y establecen una interdependencia, en donde la alteración de un componente repercute en los otros elementos que lo integran. De



esta forma el territorio es un sistema complejo e indisociable, definido por la interacción dinámica del hombre con la naturaleza (Vallejos et al., 2014, p.125).

Por su parte, Delgado et al, (2001), parte de la etimología de la palabra territorio, indicando que proviene de las raíces latinas terra y torium, que conjuntamente significan la tierra que pertenece a alguien (Lobato Correa, 1997). “El territorio es, por tanto, un concepto relacional que insinúa un conjunto de vínculos de dominio, de poder, de pertenencia o de apropiación entre una porción o la totalidad espacio geográfico y un determinado sujeto individual o colectivo” (Montañez Gómez, 2001, p.20). En este sentido, Ferguson, (1988) presenta esta transformación del concepto al explicar que:

El posicionamiento físico y el territorio físico, por tanto tiempo la única cuadrícula en la que la diferencia cultural podía ser mapeada, debe ser reemplazada por enrejados múltiples que nos permitan ver que esa conexión y esa contigüidad –más generalmente, la representación del territorio– que varían considerablemente por factores tales como la clase, el género, la raza, y la sexualidad y que son diferencialmente asequibles a aquellos que se encuentran en distintas posiciones en el campo del poder (Ferguson, 1988, p. 20).

Se destacan también los aportes interdisciplinarios donde se hace referencia a los estadios que ha debido trasegar este concepto, del siguiente modo:

No obstante, a tono con la reelaboración conceptual que en los últimos años se ha hecho de las categorías analíticas con las cuales se piensa la dimensión socioespacial, el concepto de territorio ha trascendido: 1) las escalas espaciales del Estado-nación, 2) el ejercicio de la territorialidad como función exclusiva de éste, 3) la cuestión de lo espacial referida exclusivamente al soporte físico de la soberanía del Estado y 4) el poder como el control efectuado por las instituciones del Estado (Piazzini Suárez, 2004, p.157).

Ya específicamente en el campo jurídico, Rodríguez (2011) propone un ejemplo de este tipo de perspectiva, buscando desligarse de los lugares comunes y configuraciones preestablecidas para su estudio, así:

En esta línea, la contracartografía jurídica intenta ir más allá de la perspectiva dominante en sus diversas formas históricas –el Norte, Occidente, el “mundo civilizado”, el centro, el Primer Mundo, el mundo desarrollado, lo masculino, el blanco, etc.–, para pensar el derecho desde el otro punto de visión –el Sur, Oriente, el “mundo bárbaro”, la periferia, el Tercer Mundo, el mundo subdesarrollado, lo femenino, el indígena, el negro, el mestizo, etc. (Garavito, 2011, p. 16).

La UPRA (2016), del lado institucional, en su análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia se basa en el enfoque territorial con miras contribuir a «planificar el ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos para tal efecto», basándose en lo siguiente:

Es importante entender desde el principio el concepto de territorio como una unidad histórica, objeto y producto de construcción social, referido a un sistema organizado y complejo que integra funcionalmente la relación entre los sistemas natural y social; las actuaciones y relaciones que se den en su medio deben soportarse en su conocimiento, donde el aprovechamiento y su alteración se dan respondiendo a cada uno de los momentos del desarrollo de la sociedad, lo que también le otorga una dimensión temporal, es decir, el territorio también cambia en la medida en que lo hace la sociedad (UPRA, 2016, p. 21).

Al respecto, desde la academia se enlistan aquellas situaciones provenientes de diferentes sectores de la sociedad que en el contexto que se propone la presente investigación, actualmente dificultan en Colombia la consolidación de visiones como esta, así:

En la actualidad emergen cinco grandes obstáculos que atentan contra los esfuerzos de desarrollar una visión territorial, articulada a largo plazo, que posibilite un ordenamiento territorial para la reconstrucción de la nación: la resistencia de los políticos tradicionales, la continuación de las políticas de apertura económica a ultranza, la crisis de la descentralización municipalista convertida en un fin, el conflicto armado y la escasa importancia que conceptual y culturalmente le otorgamos al territorio (Montañez Gómez, 2001, p.31).

Igualmente, desde la interpretación constitucional que realiza la Corte Constitucional, la jurisprudencia se ha encargado de este concepto, asumiendo una concepción amplia desde la perspectiva de las relaciones que tienen las comunidades con sus territorios, cuando señala en algunos de sus fallos, lo siguiente:

Existe una relación intrínseca entre los conceptos de tierra y territorio: la tierra hace alusión a la base física de un asentamiento humano, mientras que el territorio hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra (...)” (Corte Constitucional, Sentencia T-763, 2012).

En conclusión, debido al sentido particular que tiene para los pueblos indígenas la tierra, la protección de su territorio no se limita a aquellos que se encuentran titularizados, sino que se trata de un concepto jurídico que se extiende a toda la zona indispensable para garantizar el pleno y libre ejercicio de sus actividades culturales, religiosas y económicas, de acuerdo como las ha venido desarrollando de forma ancestral (Corte Constitucional, Sentencia T-849, 2014).

Otras decisiones que también han reconocido la importancia del territorio en el desarrollo y subsistencia de las comunidades indígenas como sujeto cultural diferenciado, son la SU-039 de 1997, la SU-383 de 2003, la T-208 de 2007 y la T-129 de 2011, todas ellas resaltando lo importante que resulta la comprensión del territorio como un elemento esencial de su cultura y, por tanto, la trascendencia que

tienen las medidas legislativas o administrativas que lo afectan (Corte Constitucional, Sentencia T-513, 2012)

Pero la trascendencia este concepto en la jurisprudencia ha llevado a consideraciones mucho más generales o abstractas, viciándolo a conceptos como medio ambiente, desarrollo sostenible y justicia ambiental, las cuales abarcan hasta el reconocimiento de derechos de la naturaleza, cuando señalan

La protección al medio ambiente no debe estructurarse bajo un entendimiento de los ecosistemas como medio para garantizar a perpetuidad el desarrollo humano. Por el contrario, este mandato imperativo nace del deber de respetar y garantizar los derechos de la naturaleza como sujeto autónomo (...)

A nivel latinoamericano también es importante destacar los avances constitucionales de Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, relacionados con la protección al medio ambiente. Ambos países adoptaron en sus nuevas constitucionales cosmovisiones de los pueblos ancestrales de los Andes sobre la vida, la conexión con la Madre Tierra y el respeto con la naturaleza para garantizar el buen vivir. En Ecuador se incorporó la concepción Sumak Kawsayo, buen vivir, (preámbulo, capítulo 2 y título VI, Constitución Política de la República del Ecuador de 2008), mientras que en Bolivia se incluyó la concepción del Suma Qamaya como uno de los principios de la Constitución de 2009 (preámbulo y artículo 8º, Constitución Política) (Corte Constitucional, Sentencia T-445, 2016).

Lo tratado hasta este punto da cuenta de la conceptualización de los referentes priorizados desde algunas de las categorías centrales de la investigación, por ejemplo la de catastro como censo, inventario u operación estadística, la de autonomía territorial entendida como garantía institucional, la de ordenamiento territorial como función pública, práctica institucional de planificación y sistema complejo y omnicompreensivo, la participación como principio democrático y como derecho/deber y la de territorio como concepto polisémico y trascendental que comprende interacciones, interrelaciones y modos

de apropiación entre los sujetos, el espacio físico, el ambiente y la cultura, todo lo cual permitirá la utilización y relación de dichos conceptos en los siguientes capítulos.

### **3. EL CATASTRO COMO FUNCIÓN ADMINISTRATIVA O COMO SERVICIO PÚBLICO EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO**

De acuerdo con la doctrina del derecho administrativo, el objeto de estudio de esta disciplina jurídica es el ejercicio de la función administrativa, desarrollada por la Administración pública, bien sea en el nivel central o bien en el descentralizado, y en cualquiera de estos a través de sus organismos o entidades, y mediante las competencias a ellos asignada, según su jerarquía o por criterios de delegación (Gordillo, 2017). De esta manera, acudiendo a otra autora, podría decirse que “el criterio al rededor del cual gira la definición de los asuntos que corresponde al derecho administrativo, hoy por hoy, está atado a la identificación de la función pública administrativa, más allá de quien tenga a cargo su ejercicio” (Moreno Velásquez, 2016, p. 105). En consecuencia, resulta útil comenzar haciendo referencia a la función administrativa con la siguiente definición:

De modo que el desarrollo y la ejecución formal o jurídica tanto de la Constitución como de la ley vienen a ser lo que se conoce como la función pública administrativa. Esta emana finalmente de la misma soberanía estatal y figura en el mismo sitial que la función pública legislativa y la función pública judicial. Se trata de una misma familia de poderes públicos cuyo tronco común es eso que se conoce como soberanía y cuyos hijos son la ley, la sentencia y el acto administrativo, este último, de dos categorías, para estos efectos: el acto general o reglamento y el acto particular y concreto (Bastidas Bárcenas, 2014).

De esta definición de la función pública administrativa se desprende necesariamente un interrogante inmediato acerca de los límites que debe tener su ejercicio, sentido hacia el cual se han decantado autores como Gordillo (2017), señalando los que deben regir en un Estado de derecho, cuando afirma que

Es indispensable el estudio de los límites sustantivos y adjetivos de tales facultades, como contrapartida necesaria al ejercicio del poder en un Estado de Derecho. Entre los límites sustantivos cabe mencionar los principios jurídicos superiores del orden constitucional y supraconstitucional: razonabilidad, no desviación de poder, imparcialidad, buena fe, no autocontradicción, adecuación de medio a fin, sustento fáctico suficiente, motivación adecuada, procedimiento regular previo a la emisión del acto, etc (Gordillo, 2017).

Con relación a los principios mencionados, así como a las transformaciones que ha tenido la función administrativa a lo largo de su trasegar por los diferentes modelos de Estado constitucional, Molano López (2005) delimita su concepto para diferenciarlo de las demás funciones del Estado, aunque acepta su ejecución constante en cualquiera de las ramas del poder público, extendiendo su alcance mucho más allá del quehacer del ejecutivo, cuando sostiene que

Asimismo, estos principios que mencionan los citados artículos (artículo 209 C.P.), se convierten necesariamente, por su normativa constitucional, en presupuestos de actuación de las autoridades administrativas y dado que la propia normativa que establece el mecanismo de transferencia a privados les imponía a éstos su total observancia, no se requiere de ningún esfuerzo adicional para exigir su práctica en todo tipo de función administrativa que se transfiera mediante acto administrativo. De modo que su inobservancia o inaplicación va a significar un problema de validez o legitimidad jurídica de una actuación que los desconozca porque implicaría la contravención de una norma constitucional por parte de la administración pública (Molano López, 2005, p.37)

En cuanto a las transformaciones que ha experimentado la función administrativa, lo cual resulta ilustrativo en este punto de la presentación del concepto, se refiere el mencionado autor cuando explica, en primer lugar, cómo en la etapa inicial del Estado constitucional, conocida como Estado liberal de derecho, esta se reducía a la ejecución de la ley por parte de la administración pública, generando una profusa producción normativa, en

tanto correspondía al Legislador el prever todas las situaciones posibles para su adecuada aplicación, lo cual resulta disímil con la actual concepción, en tanto la función administrativa, ejercida por cualquiera de los poderes del Estado, es ampliamente discrecional.

Igualmente, hace parte de la función administrativa, el procurar el cumplimiento efectivo de los fines del Estado, es decir, su materialización, característica que la podría asimilar a la función judicial, pero que se diferencia de esta en cuanto a su alcance, pues su desarrollo no tiene como objetivo su aplicación a casos particulares o la definición de conflictos entre partes, a la manera de un juez, sino que pretende concretar los fines que reflejen el interés general.

Una característica esencial que presenta la función administrativa es su capacidad de adaptarse a los cambios que continuamente se presentan en la sociedad, de ahí que se haya impuesto como criterio funcional, al menos al interior de la estructura logística de los otros órganos de poder público, como el mecanismo óptimo para mantener la institucionalidad acorde con el devenir social en la relación dialéctica existente entre Estado y sociedad.

La transformación de la función administrativa también se aprecia, cuando de tutelar derechos se trata, pues su margen de acción no se limita solamente a la técnica imperativa o autoritaria, propia de la administración pública, sino que se extiende a la búsqueda de consensos o conciliación de intereses, lo cual es más propio de la actual forma de Estado social y democrático de derecho.

Otra de las características propias de la función administrativa que han permitido su transformación, se encuentra muy relacionada con las anteriores y es la de ser una función que se ajusta y especializa de acuerdo con las exigencias que le imponen los cambios sociales, permitiendo que tanto la estructura de la administración, así como su acercamiento a la comunidad, se presente actualmente en términos de interacción y acceso a través de medios en constante desarrollo y aplicación.



En el mismo sentido se observaba que la función administrativa, se ha diversificado y fragmentado en la medida que las condiciones en las cuales se desarrolla se lo exigen, por cuanto no se muestra como exclusiva de un solo órgano público ni se circunscribe únicamente al poder ejecutivo del Estado.

Lo anterior no es obstáculo para que la función administrativa se observe representada, como una función autónoma, en la cual las decisiones se adoptan en derecho, de una forma neutral, con reglas preestablecidas y bajo principios de eficacia y objetividad que procuren la concreción del interés general, adecuada a las situaciones de hecho que la activan.

Finalmente, Molano López (2005) menciona que la función administrativa es una actividad formalizada, cuya expresión es el resultado del cumplimiento de un deber legal, del acatamiento de la Ley, del debido proceso, que se manifiesta como el ejercicio de autoridad o potestad de un sujeto con condiciones especiales, el Estado, que puede afectar la órbita de los derechos de los demás círculos o sujetos con los que se relaciona, y que participa instrumentalmente de las otras funciones estatales, bien en el ámbito de creación normativa, bien en la esfera de su aplicación concreta, aunque como hemos visto, con finalidades diferentes a las de los otros órganos del poder público (2005, pp. 29-36). El siguiente aparte sistetiza las transformaciones de la función administrativa en las diferentes etapas del Estado constitucional:

Las bases sobre las cuales se generaba confianza entre los sujetos de una relación jurídica en el contexto del Estado constitucional clásico han desaparecido, porque ya hemos sostenido que allí el punto de partida era la absoluta separación entre el Estado y sociedad; separación que a su vez, tiene su réplica en la división tajante entre derecho público y derecho privado, división que en la actualidad de las relaciones estado-sociedad es insostenible (Molano López, 2005, p. 44).

Se acude también al desarrollo jurisprudencial para entender estos referentes conceptuales. Resulta pertinente ubicar en primer lugar, a la función catastral en el ámbito

de la función pública. Al respecto, la Corte Constitucional ha definido a la función pública del siguiente modo:

La función pública, entendida como “el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines”, comprende también la determinación de las reglas básicas que rigen la relación de subordinación del servidor público con el Estado. Mediante el ejercicio de la función pública se satisfacen los intereses generales del Estado y de la comunidad misma, fin primordial del Estado social de derecho (Corte Constitucional, Sentencia C-830, 2001).

Esta definición fue ampliada posteriormente en la interpretación efectuada por la Corte Constitucional, al incluir en la definición anterior, algunos sujetos activos de dicha función al interior de Estado, cuando precisaba lo siguiente:

La función pública, en sentido amplio, está relacionada con las actividades que realiza el Estado a través de las ramas del poder público y de los órganos autónomos e independientes, como también mediante las entidades o agencias públicas para alcanzar los fines estatales; en este campo también pueden ser incluidos los particulares que en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y por mandato legal son investidos de funciones públicas (Corte Constitucional, Sentencia C-620, 2008).

Del mismo modo, dicha Corporación también diferencia este concepto del de servicio público, cuando afirma:

Si bien en un sentido amplio podría considerarse como función pública todo lo que atañe al Estado, cabe precisar que la Constitución distingue claramente los conceptos de función pública y de servicio público y les asigna contenidos y ámbitos normativos diferentes que impiden asimilar dichas nociones, lo que

implica específicamente que no se pueda confundir el ejercicio de funciones públicas, con la prestación de servicios públicos, supuestos a los que alude de manera separada el artículo 150 numeral 23 de la Constitución que asigna al Legislador competencia para expedir las leyes llamadas a regir una y otra materia. El servicio público se manifiesta esencialmente en prestaciones a los particulares. La función pública se manifiesta, a través de otros mecanismos que requieren de las potestades públicas y que significan, en general, ejercicio de la autoridad inherente del Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-037, 2003).

En este sentido, la Corte Constitucional ha entendido la función catastral como “una función pública desarrollada por autoridades públicas encargadas de adelantar la formación, actualización y conservación de los catastros del país según la normatividad que para el efecto se expida” (Corte Constitucional, Sentencia T-377, 1997).

Igualmente, la Corte Constitucional explica la diferencia entre función pública y servicio público, sustentándose en principio, en consideraciones de tipo formal, acudiendo a su ubicación en el Texto Superior, cuando advierten que el título XII de la Carta, referido al régimen económico y la hacienda pública, regula lo relacionado con los servicios públicos, mientras que en el capítulo II del título V, de la “organización del Estado”, se encuentra ubicado lo relativo a la función pública.

También acude al artículo 150, numeral 23 de la Constitución Política, en el que se establece que el Congreso de la República debe “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”, para ratificar que estamos ante dos materias distintas, no obstante ambas deban ser reguladas por el legislador, quien señaló posteriormente los principios de la función administrativa en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, en el que se dispone lo siguiente:

Artículo 3. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia,

eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Finalmente, la Corte Constitucional explica su alusión a la anterior disposición para indicar que dichos principios aplican tanto para la función administrativa como integrante de la función pública, como para la prestación de los servicios públicos, pero siempre que esa prestación sea asimilable al ejercicio de la función administrativa, lo cual se deberá determinar en cada caso concreto. Así, en palabras de este Órgano de Cierre,

Nótese como la disposición en mención alude a los principios que rigen a la función administrativa, como especie de la función pública, señalando que ellos se aplican a la prestación de los servicios públicos, con la condición de que sean compatibles con su naturaleza y régimen, lo que implica que esta última figura no es asimilable a la primera y que, en cada caso concreto, se deberá entrar a determinar si los citados principios le son o no aplicables (Corte Consitucional, Sentencia C-185, 2019).

En apoyo de lo anterior, autores como Molano (2005) explican las diferencias entre las nociones de servicio público y función pública, basados en argumentos como los siguientes:

(...) los servicios públicos como prestación son objeto de regulación del Estado y consiguientemente permiten la actividad comercial, industrial y aún financiera de los particulares en su prestación, conforme a reglas de derecho mercantil que excluyen en cabeza de quienes los prestan, las prerrogativas, poderes o potestades de la administración pública (Molano López, 2005, p.324).

A este respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones diferenciando estas dos figuras, precisando que los mismos controles que se aplican sobre el ejercicio de la función pública por parte de los servidores públicos también le son aplicables a los particulares a los que se encargue su ejercicio, lo cual no significa que por

este sólo hecho convierta a estos últimos en sujetos del régimen disciplinario al que se encuentran sometidos los primeros.

Así, la simple prestación por un particular del servicio público educativo, respecto del que la Constitución, al tiempo que reconoce la libre iniciativa de los particulares (art. 68 C.P.) y en materia universitaria un régimen de autonomía (art. 69), señala precisos marcos para su ejercicio y un régimen de inspección y vigilancia específico (arts. 67, 189-21 C.P.), no se encuentra sometida al control de las autoridades disciplinarias.

El particular que presta dicho servicio si bien se encuentra sometido a la regulación y control del Estado para asegurar el cumplimiento de los fines que en este campo ha señalado el Constituyente (arts. 67 a 71 C.P.), no cumple una función pública objeto de control disciplinario (Sentencia C-037 de 2003).

El desarrollo de la doctrina y jurisprudencia anotadas permitirán la identificación de los presupuestos que deben tenerse en cuenta en la asunción de la función catastral como una función administrativa o como un servicio público, así como las consecuencias de que se asuma como una u otra especie, por cuanto deberán atender a diferentes regulaciones a pesar de que puedan asimilarse en algunos aspectos de carácter formal, tales como los sujetos que pueden ejercer la función administrativa o prestar el servicio público, según sea.

No obstante, el Concejo de Estado y la Corte Constitucional aceptan que una interpretación adecuada de las disposiciones superiores, que regulan los servicios públicos, así como la satisfacción de las lógicas que gobiernan la función administrativa del Estado, hacen insoslayable concluir que cuando el sujeto prestador del servicio público utiliza instrumentos de potestad o de imperio, actúa en cumplimiento de función administrativa (Marín Cortés, 2010, p. 47).

Así, el ejercicio de la actividad catastral, hasta la expedición de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, se ha venido desarrollando entendiéndola como una función pública

el marco de las potestades inherentes al Estado y a la que han sido aplicables los principios de la función administrativa y el procedimiento administrativo en general, situación que de acuerdo con lo contemplado por los artículos 79 a 82 de la mencionada Ley, no genera un verdadero cambio al pasar a convertirse la gestión catastral en un servicio público, por cuanto su prestación no pasa a regularse por el derecho privado o mercantil ni se puede desarrollar comercial, industrial o hasta financieramente por este último ordenamiento, en razón a que continúa atado en su ejercicio a las mencionadas potestades, principios y controles estatales.

Dicho cambio proviene del Documento Conpes 3958 (2019), en el cual se justifica esta modificación para posibilitar que otros actores diferentes al IGAC y los pocos catastros descentralizados (Bogotá, Cali, Medellín y Antioquía) delegados por ministerio de la Ley 14 de 1983 (Artículo 1º) pudieran ejercer la actividad catastral, atendiendo a que la forma en que se encontraba configurado institucionalmente el catastro en Colombia sólo permitía la delegación de la función catastral por parte del IGAC, lo cual había hecho que este mismo Instituto generara una acumulación de atribuciones que describe en su propio informe de rendición de cuentas como *discrecionalidades*, que se consideraron causa del estado del catastro en el país (IGAC, 2019, p. 6).

Lo anterior puede evidenciarse en el artículo mencionado, cuando se establece la categoría de servicio público para la gestión catastral en el artículo 79 del PND, así como el régimen jurídico aplicable a este servicio público, el cual remite en cada uno de sus elementos a la normativa relacionada con las actuaciones administrativas, cuando señala por ejemplo, en materia de sanciones, lo siguiente:

**ARTÍCULO 82. RÉGIMEN SANCIONATORIO.** La comisión de las infracciones previstas en el artículo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad penal, fiscal o disciplinaria, dará lugar a la imposición por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, o quien haga sus veces, de las siguientes sanciones: (...)

La Superintendencia de Notariado y Registro, o quien haga sus veces, seguirá el procedimiento administrativo general previsto en el Título III de la Ley 1437 de

2011 o las disposiciones que hagan sus veces (Congreso de la República, Ley 1955, 2019).

No se explica con suficiencia por parte del Gobierno Nacional, las razones que llevaron a esta modificación, bajo el entendido que en cualquiera de ellas, como función pública o como servicio público, la gestión catastral puede desarrollarse por particulares, así como tampoco depende de esta diferenciación que se acaten los principios contenidos en el Documento Conpes relacionado con la política nacional en esta materia en la medida en que le permite proveer, si se quiere, información para varios servicios públicos en los que se puede ver reflejada la satisfacción de los fines sociales promovidos desde el texto constitucional, pero que también puede ser útil a otros servicios de carácter público o privado, cuando el resultado de su gestión, es decir, la información catastral, se utiliza para diversas finalidades por parte de agentes del Estado o particulares. Lo anterior es reconocido desde el plano institucional, en uno de los tres principios<sup>4</sup> que deben orientar la implementación de la política de catastro multipropósito, del siguiente modo:

Impulsar el uso de la información catastral: la política debe promover el uso de la información catastral en diferentes áreas del servicio público y privado, de manera progresiva, a medida que se enriquezca la información catastral mediante su interoperabilidad con otras bases de datos que compartan el predio como unidad de información (Conpes, 2019, p. 45).

Las implicaciones que tiene la consideración de la gestión catastral como servicio público, se va a desarrollar en el capítulo quinto del presente investigación, a partir de un análisis que tiene como base el modelo constitucional de los servicios públicos.

---

<sup>4</sup> Los otros dos principios relacionados son: • Potencialización de las capacidades territoriales: la política debe promover la corresponsabilidad, colaboración y especialización de los entes territoriales en la actualización y en el uso de la información catastral. • Gradualidad en la cobertura: la política debe avanzar de manera sostenible en la creación de las condiciones para que el país pueda pasar de un nivel de actualización catastral del 5,68 % al 60 % del área del país en 2022 y al 100 % en 2025, para luego mantener la totalidad del catastro actualizado. La gradualidad también hace referencia a la implementación del catastro multipropósito partiendo de la integración catastro registro (Conpes, 2019, p. 45).

La instauración del catastro en el ordenamiento jurídico colombiano, su consolidación como función a cargo del Estado, se produce -como se mostrará más adelante- a instancias de una forma organizativa del Estado que se corresponde con el Estado liberal de Derecho. Sin embargo, la Constitución de 1991, y el tránsito hacia la consolidación de un Estado social y democrático de derecho, supone transformaciones en el ejercicio y configuración del poder público y de las funciones públicas, lo que conlleva necesariamente a analizar para los efectos de esta investigación, cuáles son los presupuestos de la función pública catastral que se corresponden con el paradigma de Estado social y democrático de derecho, a efectos de que se pueda encontrar en tales presupuestos el lugar que ocupan las garantías de participación de las comunidades, de autonomía de los gobiernos locales; y si del Acuerdo Final para la Paz, resultaría o no predicable, una mayor exigibilidad con respecto a estas garantías.

### **3.1. El catastro en la legislación colombiana**

A continuación, se describe y analiza el desarrollo normativo histórico en Colombia en materia de catastro, mencionando los aspectos más relevantes de cada una de las normas y disposiciones que devinieron en la regulación que hoy rige para el ejercicio de la función catastral en el país.

A la expedición de la primera norma que hace referencia al catastro en Colombia, la Ley del 30 septiembre de 1821, conocida como Catastro General del Cantón, en la cual básicamente se fijaba una contribución directa para el financiamiento de la guerra de independencia, le siguieron una serie de normas coetáneas y estrechamente relacionadas en el plano fiscal que por ejemplo, extinguían el cobro de la alcabala (como expresión emancipadora del antiguo régimen donde se constituyó en el tributo más importante, por el que más se recaudaba) aunque se mantuvo vigente cuando de ventas de productos extranjeros y de bienes raíces se trataba, eso sí, con una tarifa reducida a la mitad, cuyo pago era obligatorio en la venta de inmuebles porque sin acreditar su pago, ningún escribano podría dar fe del acto jurídico realizado. También en este año se autoriza la



enajenación de baldíos (bienes del Estado por estar dentro de su territorio y carecer de otro dueño) para el fomento de la agricultura.

Se ordena igualmente la creación de la Oficina de Agrimensura General y una en cada entidad territorial (el territorio de la república quedó dividido en departamentos, provincias, cantones y parroquias, gobernados por intendentes, gobernadores y alcaldes, respectivamente), y se proclama un término perentorio para el registro de todas las propiedades en estas oficinas, so pena de que no se autorizaran los actos de compraventa de aquellos bienes que no hubiesen cumplido esta obligación.

Asimismo, se asignaron las funciones propias del cargo de agrimensor, cuya descripción parece alejarse un poco de la finalidad meramente fiscalista que por entonces se predicaba de las labores catastrales, tal como se puede leer en el artículo 18 de esta normativa, donde se verifica un objetivo de esta actividad relacionado con la ubicación de “establecimientos de utilidad pública”. No obstante, en los años siguientes se observa una finalidad eminentemente fiscalista en la reglamentación de esta Ley por parte del Gobierno del General Francisco de Paula Santander, puesto que iba dirigida a sostener la guerra de independencia.

Posteriormente, se expidió la Ley 70 de 4 de julio de 1866 (sobre el deslinde y el catastro de tierras de la Nación) que dio origen a los Decretos Reglamentarios del 10 y 23 de agosto de este año, con los cuales el gobierno del General Mosquera ejecutaba la formación del catastro de tierras baldías. La reglamentación legal condujo a establecer normas para un catastro de edificios, terrenos y minas, muebles y útiles de propiedad de la República con base en la ubicación, destino y estado actual de los inmuebles. Esta tarea fue adscrita a la Oficina de Agrimensores que se creó para tal efecto. Sin embargo, estas normas fueron derogadas un año después por la Ley 41 del 22 de julio de 1867 y por el Decreto del 7 de diciembre de 1867. Posteriormente, se observa una profusión de normas al respecto, lo que promovió un auge de la agricultura exportadora a la gran depresión mundial.

Por otro lado, en la República Unitaria, con la expedición del Código Fiscal o Ley 48 de 1887, se previó el establecimiento de gravámenes sobre los bienes raíces, con el fin de fortalecer los fiscos departamentales (4 x 1000) y municipales (2 x 1000). Los departamentos vieron complementada su acción fiscal con la expedición de la Ley 149 que les dio facultades para establecer una contribución directa sobre capitales muebles e inmuebles hasta el 6 x 1000.

Adicionalmente, en 1896 se comienza a exigir el pago del impuesto directo sobre la propiedad raíz en los negocios inmobiliarios, advirtiendo que deberá certificarse su pago como requisito para que los notarios presten sus oficios, con una sanción disciplinaria y pecuniaria para los Notarios que no lo hicieren acreditar.

Con la expedición de la Ley 20 de 1908 y el Decreto reglamentario No. 1227 de mismo año, el gobierno del General Reyes obtiene un sistema completo que orienta la formación del catastro de la “riqueza raíz” en toda la República, concibiéndolo como un documento público que además de servir de base para el cobro del impuesto predial, contiene los datos necesarios para conformar la estadística del valor de la propiedad raíz de la Nación y de los bienes que a ella pertenecen. Las normas del Decreto se reprodujeron por ordenanza de la Asamblea de Cundinamarca y probablemente por otros Departamentos; lo que generó que cada una creara su propia reglamentación catastral y sistema de valuación y tasación.

Posteriormente, la Ley 4ª de 1913 conocida como Código de Régimen Político y Municipal, asignó a las Asambleas la facultad de reglamentar el impuesto sobre la propiedad raíz. Así, en el ámbito municipal se dieron grandes cambios como la supresión de la Oficina de Censo y la correlativa creación, mediante Acuerdo N° 14 de 1926, de la Oficina de Catastro de Medellín, encargada de la formación del catastro en el municipio y de la valoración de los predios ubicados en esta jurisdicción.

Ya en el orden departamental, con la Ordenanza N° 33 del mismo año se elimina la contribución directa departamental y se crean los catastros de los municipios, asignándoles

las funciones de formación e indicando la forma de resolver las reclamaciones en materia de avalúos por parte de la Junta Municipal de Caminos respectiva.

En 1930 Hacienda Pública le encargó a la Misión Kemmerer la función de modernizar y racionalizar la tributación y en ese sentido, con una visión de catastro fiscal, desarrolló trabajos dirigidos a la nacionalización del catastro mediante la creación de un organismo encargado de la determinación del avalúo en sustitución de organismos departamentales y locales existentes, a quienes se les atribuyó una labor mal ejecutada, una lenta y tardía revisión de avalúos prediales y una inequitativa distribución de la carga predial determinada por factores políticos y personales. La misión aconsejó como esencial la elaboración de planos prediales para dar a conocer la situación, extensión, área y otros detalles topográficos de las propiedades; la declaración directa de propietarios como método para formar el catastro y el principio de revisión quinquenal de los avalúos, entre otros.

La Ley 40 de 1932 estableció que la identificación de los predios en el registro público de los predios se realizaría utilizando la figura de la matrícula inmobiliaria, obligando a los Concejos Municipales establecer la nomenclatura urbana en cada municipio, como insumo necesario para la identificación y ubicación de los predios.

Con la Ley 78 de 1935 se abre el país a la nacionalización del catastro, al establecer la declaración del valor de los bienes raíces por parte del propietario o en su defecto la estimación del funcionario, según el valor que tuviera en el catastro respectivo. Igualmente, se determina que en la jefatura de Rentas Nacionales habría una Sección Nacional de Catastro, a cuyo cargo se deja la “fijación de los avalúos comerciales de la propiedad raíz, que han de servir de base para tasar y recaudar el impuesto”.

El Decreto 1440 de 1935 crea el Instituto Geográfico Militar y Catastral –IGMC-, dependiente del Estado Mayor General del Ejército, como organismo dedicado al levantamiento de la carta militar del país para estudios catastrales. El Decreto 1797 de 1938 organiza la Sección encargada de los trabajos preparatorios del catastro nacional,

encargándole la realización de una serie de actividades tendientes a elaborar el estado del arte en materia catastral en el país y al IGMC le deja la tarea de realizar el levantamiento catastral en los municipios denominados “distintos”, pasando a ser una dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ya en 1950 dicho instituto adopta el nombre que hoy conocemos, “IGAC”.

Asimismo, se emiten dos leyes, resultado de la Misión suiza, que aumentan la responsabilidad de la Sección Nacional de Catastro, así: la Ley 62 de 1939 le entrega la tarea de deslindar y amojonar las entidades territoriales y la 65 le atribuye la dirección técnica y el control del catastro en todo el territorio nacional, con facultades para dictar normas sobre formación y renovación del catastro y determinar los factores que han de tenerse en cuenta para los avalúos de inmuebles.

El Decreto 1301 de 1940 es el Decreto reglamenta la Ley 65 de 1939 en cuanto a la organización de las oficinas de catastro de las capitales, endilgando dicha responsabilidad en el IGMC. El artículo 9 de este Decreto preceptuaba: “La designación de los propietarios en el catastro no subsana los vicios que afecten los títulos tomados en cuenta para dicha designación, ni los que pueda tener la posesión ejercida por la persona designada, ni hará fe a favor del inscrito contra aquel que se pretenda dueño, excepto para efectos puramente catastrales y mientras el tercero no exhiba los documentos justificativos de su derecho”. Disposición similar a la que hoy se observa en el artículo 42 de la Resolución 70 de 2011.

Igualmente, en muchas otras disposiciones de esta norma se observan semejanzas con la regulación actual, rescatando que se mencionaba una interrelación entre el catastro y el registro público de inmuebles donde el IGMC enviaba toda la información catastral de forma gratuita para que la Oficina de Registro asignara o modificara la información de las matrículas inmobiliarias, en total oposición a lo que se presenta hoy en día, donde son las Oficinas de Registro las que intervienen previamente en el proceso inmobiliario.

En 1941 la Ley 128 estableció que la organización y funcionamiento de las oficinas seccionales de catastro estarían a cargo del Tesoro Nacional, quien actuaría por intermedio

del IGMC, asignando un porcentaje (10 por 100) del impuesto predial y de registro con destino a su funcionamiento. Ya en 1942, se entrega al IGMC, mediante el Decreto 1146, la dirección técnica y el control de los procesos de conservación, con facultades para dictar normas de procedimiento y reglas de funcionamiento de las entidades encargadas de la conservación catastral.

Por otro lado, en 1948, con la expedición de la Ley 182, creadora del régimen de propiedad horizontal, se impuso al catastro la obligación de diseñar un tratamiento especial para la inscripción catastral de las unidades inmobiliarias, de manera que pudiera conservarse y mantenerse la conexión de dichas unidades con el predio matriz.

Por su parte, en 1953 el Decreto 2317 ordena el aumento de un porcentaje (10%) automático cada año desde 1950 para los avalúos catastrales, evidenciándose un efecto retroactivo en la aplicación de dicha norma.

Posteriormente, el Decreto 290 de 1957, creó el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, ente rector de la función catastral en Colombia, cuya naturaleza jurídica es la de Establecimiento Público dotado de Personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, con jurisdicción en todo el territorio nacional y con facultades de acción en todas las regiones del país. Dicho Instituto “tiene como objetivo cumplir el mandato constitucional referente a la elaboración y actualización del mapa oficial de la República; desarrollar las políticas y ejecutar los planes del Gobierno Nacional en materia de cartografía, agrología, catastro y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información catastral y ambiental georreferenciada, con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial”.

Se dictaron después los Decretos 1250 y 2156 de 1970 que dieron regulaciones para el catastro, específicamente en la interrelación catastro – registro y la matrícula inmobiliaria. Posteriormente, en 1973, se promulgó la Ley 4 sobre reforma agraria, en la que se tomaron determinaciones sobre el catastro en relación con el valor del predio.

Una década después se expide la Ley 14 de 1983 y su Decreto reglamentario 3496 del mismo año, modernizando la actividad catastral para la época, al incluir el proceso de actualización de la formación catastral, el cual permite ajustar masivamente las inconsistencias en los aspectos físico, jurídico y económico de los predios dentro de ciclos de tiempo que no pueden exceder los 5 años; así como el uso de variables estadísticas del mercado inmobiliario de suelo o de construcción en el avalúo catastral masivo de los predios, bajo criterios de zonas homogéneas de precios, “concediendo al gobierno nacional facultades para establecer un sistema nacional integrado de los servicios de registro, catastro y liquidación del impuesto predial” (Sierra Romero, 2011, p. 100).

En 1984 el Decreto extraordinario 1711 señala las obligaciones del registro hacia el catastro y viceversa, junto con la adopción de un número único de identificación predial tanto en registro como en catastro. En este mismo año se expide la Resolución 660 del IGAC que constituyó el estatuto operativo del catastro. Pero en 1988, aparece la Resolución 2555 del IGAC que reglamenta la Formación, Actualización de la Formación y Conservación del Catastro Nacional y subroga la Resolución 660 de marzo 30 de 1984.

Se expide luego la Ley 44 de 1990, mediante la cual se fusionan los impuestos existentes hasta el momento sobre los predios en un solo impuesto denominado “impuesto predial unificado”. En esta Ley se establecía también un ajuste anual de los avalúos catastrales, entendidos como la base gravable del impuesto predial unificado, tomando como índice el IPC del año inmediatamente anterior.

Sin embargo, ya en 1995, mediante la Ley 242 de 1995, todavía vigente, dicho incremento anual de los avalúos catastrales fue modificado, tomando como límite para el índice de esta alza la meta de inflación del año en que se define el incremento, “con el objeto de ajustar la legislación de manera que sirva de instrumento para la desindización de la economía, de conformidad con el Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios.”

Por su parte, con la Ley 1450 de 2011 se reitera la obligación de actualizar los catastros dentro de períodos máximos de 5 años, menciona la posibilidad de establecer nuevos métodos de actualización permanente, hace mención de la figura de los avalúos integrales, en oposición a los avalúos discriminados en terreno y construcción y finalmente, establece el límite inferior de los avalúos catastrales.

La norma rectora vigente en materia catastral en Colombia es la Resolución 70 de 2011 del IGAC, la cual contiene en su primera parte unas disposiciones descriptivas, si se quiere conceptuales de los temas generales en materia catastral, algunas acepciones o definiciones e información relevante de carácter sustancial, tales como la definición de catastro, cuando estipula:

ARTÍCULO 1.- Definición de catastro.- 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.

Posteriormente, se refiere a cada uno de los procesos catastrales, tales como el de la formación catastral, la conservación de la formación catastral y la actualización de la formación catastral, así como a las reglas de aplicación de cada uno de ellos. Finalmente, trae una serie de temas relacionados con el procedimiento administrativo catastral y los deberes de las autoridades catastrales y correlativamente los derechos de los propietarios y/o poseedores, como el derecho de *habeas data*.

Después se expide la Resolución 1008 de 2012 del IGAC, mediante la cual se estructura todo el marco teórico y metodológico de la denominada actualización permanente, proceso catastral novedoso que permite actualizar los aspectos catastrales de ciertos sectores específicos de la jurisdicción observando la dinámica inmobiliaria presentada.

Se observa igualmente la emisión de Resolución 1055 de 2012 del IGAC, mediante la cual se hacen ajustes en la definición de avalúo catastral que traía la Resolución 70 de 2011 del IGAC, en cuanto a la introducción de los observatorios inmobiliarios, incluyendo el límite superior del avalúo catastral y algunas modificaciones relacionadas con las mutaciones, rectificaciones, instancias, notificaciones, entre otras.

En el año 2015 se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” con la Ley 1753, incluyendo en su artículo 104 la primera mención normativa del catastro multipropósito en Colombia, señalando su utilidad para la seguridad jurídica del derecho de propiedad, el fortalecimiento fiscal en el ámbito local, el ordenamiento territorial y la planeación social y económica, logrando la plena coherencia entre el catastro y el registro con levantamiento con la metodología de barrido predial masivo que debería ser definida para el efecto. Igualmente señala la obligación del Gobierno de reglamentar el Sistema Nacional de Gestión de Tierras con información del catastro, el registro y el ordenamiento territorial.

En esta misma Ley en su artículo 180, se crea el Plan nacional de delegación de competencias diferenciadas (PNCD). Este plan, implica la posibilidad de realización de convenios entre entidades delegantes del orden nacional y entidades delegatarias del orden territorial cuyo seguimiento, control y evaluación estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación, mencionando específicamente en el parágrafo segundo de la citada disposición como susceptible de delegación a “la gestión territorial, incluida la formación, actualización, conservación catastral e implementación de catastros multipropósito descentralizados, de que trata la presente ley, en municipios, distritos y áreas metropolitanas con población superior a 500.000 habitantes” (Congreso de la República, Ley 1753, 2015, artículo 180)

Con posterioridad, pero durante el mismo Gobierno, se expide el documento CONPES 3859 del 13 de junio de 2016, el cual contiene la política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, cuyo costo ascendía a la suma de \$2.6 billones y con un plan de acción de 8 años (2016-2023).



Finalizando el mismo año, el 24 de noviembre de 2016, se suscribe en la Habana el Acuerdo final para la paz entre el Gobierno Nacional y las FARC EP, en el cual se precisa como necesidad para la implementación de la RRI la puesta en marcha de “un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal” (Gobierno Nacional & FARC EP, 2016, p. 19)

Más tarde, con la entrada de un nuevo Gobierno se expide el documento CONPES 3958 del 26 de marzo de 2019, el cual contiene la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, cuyo costo asciende a la suma de \$5.6 billones y con un plan de acción de 7 años (2019-2025). Con este último documento CONPES se reemplaza el mencionado documento CONPES 3859 de 2016, aduciéndose entre otras razones, las siguientes:

- La estimación realizada en 2016 se elaboró con base en supuestos técnicos que resultaron diferentes a los resultados preliminares obtenidos del ejercicio piloto que finalizó en agosto de 2018, aclarando a pie de página que los 5,28 billones de pesos constantes de 2019 incluyen un monto para el fortalecimiento institucional y tecnológico del IGAC, la SNR y la ANT, aspectos fundamentales para la fase de expansión. Estos costos son indicativos.
- Según el aplicativo web SisCONPES 2.0, un balance preliminar sobre las acciones de política del Documento CONPES 3859 muestra un bajo nivel de avance (21% con corte a primer semestre de 2018)
- Sólo se han adelantado las siguientes acciones: ejecución de los pilotos, avances del Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas, la expedición del Plan Nacional de Cartografía y la definición de algunos estándares (levantamientos planimétricos y modelo de datos LADM COL)
- No lograron ser implementadas la evaluación del piloto, por la no aprobación de proyectos de ajuste normativo, ajustes a la estructura del IGAC por

desconocimiento de su rol estratégico para el sector información del Gobierno nacional, la expedición del estatuto catastro-registro y la reglamentación del registro de reconocedores prediales, así como sigue pendiente desarrollar la interoperabilidad de los sistemas catastrales y registrales.

Posteriormente, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, aprobado en el Congreso de la República el 2 de mayo de 2019 (Ley 1955 de 2019), en el cual se mencionan algunos artículos relacionados con la actividad catastral, frente a los cuales llama la atención que se encuentren ubicados dentro del Capítulo II, *Mecanismos de ejecución del plan*; Sección I, *Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*; Subsección 1, *Legalidad para el sector ambiental y minero energético*; Subsección 4, *Legalidad de la propiedad*, temas que distan mucho de los planteados en la RRI acordada en la Habana. Sin embargo, todavía existen pendientes en materia legislativa que son necesarios para la implementación de la política planteada por el Gobierno nacional.

Así entonces, el artículo 79 de esta Ley señala que la naturaleza de la gestión catastral corresponde a la de servicio público, cuya organización se modifica en cuanto a su estructura y organismos prestadores, dejando como autoridad reguladora en la materia al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y asignando a las demás autoridades reconocidas desde la Ley 14 de 1983 (Bogotá, Cali, Medellín y el Departamento de Antioquia) en condición de gestores catastrales, encargados de adelantar los procesos catastrales, por sí mismas o por intermedio de operadores catastrales, a quienes se les encargan labores operativas de la gestión catastral. Adicionalmente, se asignan a la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) las funciones de inspección, vigilancia y control del ejercicio de la gestión catastral y por último, se establece que el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC) será el instrumento para la gestión de la información catastral.

Con relación a la reglamentación del tema de los gestores y operadores catastrales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1983 de octubre 31 de 2019<sup>5</sup>, mediante el cual se reglamentan los artículos del Plan Nacional de Desarrollo en materia catastral frente a los requisitos para la habilitación y la contratación de los gestores catastrales y de los operadores catastrales en Colombia.

Seguidamente, el artículo 80 del PND incluye dentro de la categoría de gestor catastral a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) específicamente “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” (Congreso de la República, Ley 1955, 2019).

Por su parte, el artículo 80 de esta Ley se refiere a “las infracciones al régimen de prestación del servicio público de gestión catastral”, que van desde comportamientos que atañen más al régimen disciplinario de los servidores públicos hasta omisiones al cumplimiento de un deber legal y el artículo 81 se dedica al “régimen sancionatorio”, cuyas consecuencias tienen que ver con multas en algunos casos hasta la suspensión y revocatoria de la habilitación otorgada para la prestación del servicio, caso en el cual el IGAC asumiría la gestión catastral por excepción (Congreso de la República, Ley 1955, 2019).

También se expidió el Decreto 148 de 2020<sup>6</sup>, que en conjunto con el Decreto 1983 de 2019 mencionado anteriormente, pretende servir de marco normativo a la prestación del servicio público de la gestión catastral, estableciendo las definiciones de los procesos catastrales, así como las de los procedimientos catastrales con enfoque multipropósito y desarrollar las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la SNR.

---

<sup>5</sup> "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."

<sup>6</sup> “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.”

Por otro lado, en materia de corrección de áreas y linderos, se expidió la Resolución conjunta IGAC 1101 – SNR 11344 de 31 de diciembre de 2020, señalando los lineamientos para aplicar los procedimientos catastrales que tengan efecto en la inscripción de los predios en el Registro público inmobiliario, adicionando aquellas correcciones en procesos de ordenamiento social de la propiedad, lo cual ha sido objeto de otras disposiciones normativas como la Resolución conjunta SNR 1732 – IGAC 221 de febrero 21 de 2018, modificada por la Resolución conjunta SNR 5204 – IGAC 479 de abril 29 de 2019, debido a que se trata de una reglamentación requerida desde el artículo 105 de la Ley 1753 de 2015, contentiva del PND 2014-2018.

Recientemente, se expidieron las Resolución 471 de 2020, modificada por la Resolución 529 de 2020 y la Resolución 388 de 2020, modificada por la Resolución 509 de 2020, todas del IGAC, que regulan las especificaciones técnicas de la cartografía y de los productos para la gestión catastral, así como la Resolución conjunta IGAC 499 - SNR 4218 de 2020, mediante la cual se adopta el modelo de datos estándar para la interoperabilidad de la información del catastro y registro.

A continuación, se hace referencia a los hallazgos iniciales del universo de la investigación, en el plano institucional, con relación al tema del catastro multipropósito como componente de la RRI en el ámbito local, nacional e internacional.

En Colombia el Departamento Nacional de Planeación (DNP) viene desarrollando la política de interrelación entre catastro y registro (ICARE) que se refiere al cruce de información que se realiza entre las autoridades catastrales y las oficinas de registro de instrumentos públicos, las cuales dependen de la Superintendencia de Notariado y Registro, cuyo objetivo principal es el de “modernizar el sistema de Registro – Catastro y establecer el marco legal, institucional y técnico para lograr una descripción clara y única del derecho de propiedad inmobiliaria” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2006). Como resultado de la gestión realizada para esta política, se presenta la siguiente imagen, en la cual se muestra el número de predios que para 2015 coincidían entre las bases de datos del

Registro Público Inmobiliario y las catastrales, destacando cómo a mayor número de años sin que se adelanten procesos de actualización de la formación catastral, se incrementan las inconsistencias entre ellas, así:

Ilustración 1. Resultados ICARE a 2015



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. DNP (2015)<sup>7</sup>

Dicha política se realiza dentro del marco de la evaluación del programa “POT Modernos”, establecida mediante Documento Conpes 3870 de 2016, para el cual se presenta como referencia institucional el informe de “evaluación del levantamiento de una línea de base del programa de POT modernos. Producto 2: informe de línea de base de la evaluación y documentación de bases de datos” de diciembre de 2017, el cual se describe del siguiente modo:

<sup>7</sup> DNP, 2015. Interrelación Catastro Registro. Recuperado el 30.10.2018 de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Infografia\\_Catastro\\_y\\_Registro.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Infografia_Catastro_y_Registro.pdf)

El documento está estructurado en seis capítulos aparte de esta introducción. Se inicia con un resumen del Informe Metodológico. Luego viene un capítulo con una conceptualización del ordenamiento territorial, tanto desde los aportes esperados como desde lo institucional. En los tres siguientes capítulos se tienen los resultados desagregados en las áreas previstas de trabajo: el Análisis Automatizado de Texto (AAT), los estudios de caso y las estimaciones de las relaciones entre las características de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los niveles de desarrollo. Por último, se tiene un breve capítulo de conclusiones que esboza los temas centrales a tener en cuenta en el próximo producto que corresponde a la propuesta de seguimiento y evaluación (Informe Programa POT Modernos. 2017, p.1).

Igualmente, el documento Conpes 3870 de 2016 menciona al catastro multipropósito en varios apartes, como por ejemplo para referirse al mismo como uno de los instrumentos de buen gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, al lado de los planes de ordenamiento territorial y de los contratos plan, cuando señala:

El PND 2014-2018 adoptó una estructura territorial centrada en un enfoque de cierre de brechas que reconoce las particularidades regionales y pone acento en su convergencia. Para ello, contempló el aprovechamiento de un conjunto de instrumentos de Buen Gobierno (contratos plan, catastro multipropósito, planes de ordenamiento territorial) para facilitar la coordinación multinivel y fortalecer las capacidades de gestión de las entidades territoriales para gestionar su desarrollo, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes (DNP, 2016, p.16).

Actualmente, según el documento Conpes 3951 de 2019:

En la primera etapa de implementación de la política pública definida en el Documento CONPES 3859, se ejecutaron pilotos -Ejecutados en los siguientes municipios: Santa Marta (Magdalena), Lebrija (Santander), Puerto Gaitán (Meta), Topaipí (Cundinamarca), Dibulla (La Guajira), Puerto Leguizamo (Putumayo), y

San Carlos (Antioquia)- cuyo principal objetivo era contar con la información para la elaboración de las metodologías del catastro multipropósito, así como la estimación de los tiempos, costos y rendimientos de estos procesos (Anexo B). La ejecución del piloto base inició en febrero de 2017 y terminó en agosto de 2018; la evaluación de los productos y resultados de esos pilotos, en donde los principales involucrados son el IGAC, la SNR, la ANT y el DNP, terminará en marzo de 2019 (Consejo Nacional de Política Pública y Social, 2019a, p.13,14)

En el orden local, pero enmarcado en la agenda nacional para la creación e implementación del catastro multipropósito en todo el territorio, se vienen formulando iniciativas como la contemplada dentro del proyecto denominado *España y sus Regiones Intercambian Conocimiento con Antioquia* (ERICA), en el cual se contempla el intercambio de las buenas prácticas catastrales del Gobierno español con esta región (Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2016)

Finalmente, apoyados en la normativa arriba relacionada, se han desarrollado instrumentos de apoyo y financiamiento como el proyecto tipo de regalías “Actualización catastral con enfoque multipropósito”, adelantado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) que pretende unificar criterios para la ejecución de proyectos en esta materia por parte de los municipios que lo requieran (DNP, 2020)

Con relación al estado actual del Catastro en el país, con corte al 1° de enero de 2020 “se estima que el 36,33 % de la superficie del territorio colombiano no cuenta con formación catastral; el 61,44 % del territorio se encuentra desactualizado y solo el 2,23 % está actualizado catastralmente”.

De forma complementaria, la Tabla 2 muestra la situación catastral al 1 de enero de 2020 por número de predios.: Del total de predios del país, el 65,93 % está desactualizado, el 33,47 % está actualizado<sup>16</sup> y el 0,60 % está sin formar. De los correspondientes al IGAG al 1 de enero de 2020, el 91,02 % está desactualizado, el 7,96 % está actualizado y el 1,01 % está sin formar (Área Metropolitana

Bucaramanga). Para los otros catastros con prestación del servicio a enero 1 de 2020 (Bogotá, Cali, Medellín, Antioquia, Barranquilla, AMCO, AMB), el 28,96 % está desactualizado, el 71,04 % está actualizado y el 0,001 % está sin formar. (CONPES, 2020, p. 10)

**Tabla 2. Situación catastral del país por número de predios a 1 de enero de 2020**

Estado Catastral	Urbanos		Rurales		Total	
	Predios	(%)	Predios	(%)	Predios	(%)
IGAC	6.656.641		3.825.381		10.482.022	
Actualizado	639.588	9,61	194.907	5,10	834.495	7,96
Desactualizado	6.017.052	90,39	3.524.168	92,13	9541.220	91,02
Por Formar	1	0,00	106.306	2,78	106.307	1,01
Otros catastros habilitados <sup>(a)</sup>	6.363.383		753.870		7.117.253	
Actualizado	4.807.998	75,56	247.788	32,87	5.055.786	71,04
Desactualizado	1.555.385	24,44	506.011	67,12	2.061.396	28,96
Por Formar	-	0,00	71	0,01	71	0,001
Total Nacional	13.020.024		4.579.251		17.599.275	

Fuente: (CONPES, 2020, p. 10)

El anterior recorrido desde los inicios del catastro en Colombia hasta su estado actual permite al lector hacerse una idea general de las circunstancias que a lo largo de este camino han marcado el ejercicio de esta actividad, la cual se ha visto por momentos olvidada y en ocasiones ha tenido que relegar su papel ante otras actuaciones estatales que han cobrado mayor protagonismo de acuerdo con las prioridades resultantes de los acontecimientos de la historia colombiana. Sin embargo, desde las negociaciones que terminaron con la firma del Acuerdo Final para la Paz de 2016, viene ganando fuerza la necesidad de contar con la mejor información catastral, que permita desarrollar el enfoque territorial señalado para la implementación de la Reforma Rural Integral.

### **3.2. La función catastral a partir de la Constitución de 1991**



Como un presupuesto de este apartado cabe mencionar cómo el modelo de Estado de derecho<sup>8</sup> era el imperante con antelación a la expedición de la Constitución Política de 1991 en Colombia. No obstante haber sido importante para limitar el ejercicio del poder a través del derecho bajo el principio de legalidad y el de separación de poderes, teniendo como premisa básica la libertad individual, el surgimiento de una consciencia de lo social desde el punto de vista de los derechos fundamentales y los fines constitucionales perseguidos con el ejercicio de los poderes públicos, el país ha venido presentando grandes transformaciones que se han visto reflejadas en el propio texto superior e irradian no solo el ordenamiento jurídico sino también el accionar del Estado y de los particulares.

### **3.2.1. Las funciones públicas en el marco del Estado Social y democrático de derecho**

En virtud de una fórmula propia del Estado de Derecho, que permite afirmar que la Constitución es norma de normas, recogida por el Artículo 4 de la Carta Política y por ende debe ser considerada como la norma superior, se emprende en primer lugar el análisis dogmático del concepto de Estado Social y Democrático de Derecho a partir del texto constitucional<sup>9</sup> y de sus fines, para luego explicarlo desde una mirada orientada a partir de sus características sociales, políticas y económicas y que plantea su aproximación al

---

<sup>8</sup> La acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución, lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última. En esta situación se habla entonces de Estado constitucional de derecho (Corte Constitucional. Sentencia SU-747 de 1998). Para una caracterización más amplia del Estado de Derecho, se pueden consultar trabajos como los de (Villar Borda, 2007), (Rodríguez de Santiago, 2007), (Henao, 2014), entre otros.

<sup>9</sup> Así se consagra en la Constitución Política de Colombia en su Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

denominado Estado de bienestar<sup>10</sup>). Con relación a la primera acepción, se acudirá a Henao (2014) cuando asume el siguiente concepto de Estado Social:

Se entiende una decisión concreta de orden teleológico que hizo el constituyente colombiano de 1991, no como un Estado prestador, característica propia del Estado benefactor o del Estado Social bajo una interpretación concreta, sino como un Estado que a través de los medios que le permite el ordenamiento, debe dar satisfacción a determinadas finalidades sociales (Henao, 2014, p. 149-150).

Así lo define Villar (2007) cuando se refiere a este concepto como principio, relacionándolo profundamente con los derechos fundamentales dentro de los cuales clasifica a los derechos sociales como positivos, al requerir del Estado o de los particulares un deber prestacional, a diferencia de los derechos políticos y civiles que ubica como negativos, por cuanto lo que buscan es evitar que sean conculcados:

Como Estado social se define aquel que acepta e incorpora al orden jurídico, a partir de la propia Constitución, derechos sociales fundamentales junto a los clásicos derechos políticos y civiles (Villar Borda, 2007, p. 82).

Sánchez M. (1979), se refiere en el mismo sentido al origen de este concepto al hablar de la Constitución de España, así:

La expresión Estado social, igualmente equívoca, es también de origen germánico y significa, al menos en nuestra Constitución, la obligación del Estado de intervenir en la vida económica y social, a fin de asegurar, en palabras de Forsthoff, una asistencia vital a todo ciudadano o, aún más, de impulsar el progreso económico del país (Sánchez Morón, 1979, p. 178).

---

<sup>10</sup> En la literatura jurídica se encuentran expresiones como Sozialstaat, welfare State, Stato del benessere, L'Etat Providence, para referirse a esta expresión.

A propósito de Forsthoff, conocido como uno de los pensadores iniciales del Estado social, Henao (2014) lo trae a colación para mencionar una de las primeras definiciones que todavía conservan relevancia a este respecto:

Cuando, en cambio, el orden social no es para el Estado un dato, sino cometido y objeto de la conformación, la situación es completamente distinta. En este caso, en efecto, el presupuesto de la acción estatal es que la situación social tiene que ser mejorada, que no puede ser considerada como fundamentalmente justa (Henao, 2014, p.153).

Por su parte, la Corte Constitucional ha entendido este precepto del siguiente modo:

Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales (Corte Constitucional. Sentencia SU-747 de 1998)

Este paradigma así entendido, permea todo el ordenamiento jurídico e implica para todos los poderes públicos, bajo el principio de solidaridad y la transformación de sus funciones, un deber permanente de procurar el cumplimiento de los fines sociales convenidos por el pueblo como constituyente primario.

En apoyo de esta cuestión, Henao (2014) plantea un ejercicio metodológico donde muestra algunos ejemplos de poderes públicos y su relación de correspondencia y respeto por las funciones que constitucionalmente les han sido asignadas, así como la relación entre la cláusula del Estado Social y las administraciones públicas territoriales, asociado a la

creciente relación entre administrados y administración en este ámbito del poder público (Henao, 2014, p. 149).

En este sentido sigue pendiente en el debate jurídico y político la definición precisa de las competencias que surge de la denominación de la República de Colombia como de carácter unitario, pero a su vez descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, en la cual el Municipio se erige como la entidad básica donde convergen todos los poderes públicos consagrados en la Constitución y la Ley.

Esta indefinición ha permitido que muchas de las decisiones que afectan directamente el territorio y a la población no tengan en consideración las particularidades que en todos los ámbitos de la vida humana y de la naturaleza subyacen al espacio físico desde una mirada eminentemente técnica. Así lo muestra Sánchez (2018) cuando se refiere por ejemplo, a la planeación territorial y a la determinación de los usos del suelo, sin desconocer los avances que han tenido las perspectivas contemporáneas en materia de planeación para el desarrollo del territorio:

Se quiere en cambio, proponer su insuficiencia cuando carecen de debates profundos o descontextualizados de los componentes culturales, políticos, sociales y económicos necesarios para una concepción del territorio en la que no se fragmente el espacio físico de su construcción sociocultural (Sánchez Zapata, 2018, p.47).

En adición, Sánchez (2018) concluye frente al ejercicio del poder público en el orden territorial bajo la forma de la función del ordenamiento territorial, relacionándolo con la transformación que ha tenido dicha función debido a la relación entre el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional, basados en el cumplimiento de los fines sociales y la prevalencia de la competencia de la entidad territorial del orden municipal sobre la nacional en asuntos como éste, lo siguiente:

(...) el análisis de las temáticas concernientes a la organización del territorio del reparto de competencias en materia de ordenamiento territorial, no pueden

sustraerse de las responsabilidades que impone al Estado el reconocimiento de sus finalidades sociales como un Estado democrático, participativo, pluralista. Un Estado en el que se debe garantizar la participación de todos los habitantes del territorio, en las decisiones que los puedan afectar y en las decisiones que directamente los compelen sobre su vida económica, política, administrativa y cultural conforme postula el preámbulo constitucional (Sánchez Zapata, 2018, p.58)

De los conceptos anteriores, puede decirse que si bien la fórmula del Estado Social no ha logrado permear todas las esferas estatales de la función pública y mucho menos en el ámbito territorial, desde su consagración constitucional, ha de ser el referente que permita evaluar el cumplimiento de los fines que el Estado debe procurar para garantizar su supervivencia bajo los preceptos sobre los cuales se sustenta.

### **3.2.2. La cláusula del Estado social y democrático de derecho y la función catastral**

Si bien la función catastral por sí misma no comprende la definición del derecho de propiedad ni la inscripción catastral tiene la virtud de sanear los vicios de los cuales pueda adolecer la titulación de los predios<sup>11</sup>, en el marco de un Estado Social de Derecho como el modelo adoptado por Colombia con la Constitución Política de 1991, adquiere un rol básico en la definición de una tensión que se cierne desde el mismo texto superior cuando en su artículo 58 consagra la protección de la propiedad privada y su carácter de función social y ecológica, lo cual ha generado pugnas por la tierra en el país, por ejemplo cuando se ven enfrentados los intereses de las comunidades que luchan por sus territorios y los de

---

<sup>11</sup> Así lo ha establecido el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en la Resolución 70 de 2011 cuando prescribe: “Artículo 42: Efecto jurídico de la inscripción catastral.- La inscripción en el catastro no constituye título de dominio, ni sana los vicios de que adolezca la titulación presentada o la posesión del interesado, y no puede alegarse como excepción contra el que pretenda tener mejor derecho a la propiedad o posesión del predio” (IGAC, 2011). La parte inicial de este artículo reemplaza el artículo 18 de la Resolución 2555 de 1988 en la cual se señalaba: “Artículo 18°. Efecto Jurídico de la Inscripción Catastral. La inscripción en el catastro no constituye título de dominio, ni sana los vicios que tenga una titulación o una posesión” (IGAC, 1988).

empresas transnacionales que buscan su apropiación. Lo anterior tiene lugar en el plano teórico en dos modelos de desarrollo que resultan enfrentados, los cuales son descritos por Orrego (2016), cuando afirma:

Uno -desde arriba- defendido por entidades supranacionales como FMI (Fondo Monetario Internacional), el BM (Banco Mundial) y la OMC (Organización Mundial del Comercio), junto a países industrializados que fomentan el desarrollo en el crecimiento económico y que para el caso actual de Colombia, se da a través de un modelo primario minero-exportador cuestionable, en tanto el crecimiento económico no ha presentado mejores condiciones que garanticen bienestar social, igualdad de oportunidades y pleno ejercicio de derechos para todo el conjunto de la población.

De otro lado, un modelo de desarrollo –desde abajo- defendido por las comunidades que consideran que desarrollo es mantener su vocación productiva, reivindicar su autonomía territorial y propender por el cuidado del ambiente, la recuperación del tejido social y la defensa del derecho al territorio.

(...) En suma, las lógicas neoliberales se dirigen en contravía al Estado social de derecho y sujetan a los gobiernos a unas lógicas solapadas con el capital privado, lo cual propicia nefastas consecuencias sobre las sociedades y generan una relación servil y perversa entre Estado y transnacionales (Orrego Pérez, 2016, p. 43).

A pesar de que en la reforma constitucional de 1936 se consagraba a la propiedad como una función social, dicho postulado nunca fue desarrollado en el ordenamiento jurídico y no pasó de ser una expresión novedosa para la época en Colombia, por cuanto la realidad política, económica y social de entonces daba al traste con este precepto constitucional.

Un aporte que se podría aplicar en esta senda sería el de Rodríguez de S. (2007) cuando cita a Forstthoff pero para hablar de la tensión existente entre Estado de derecho y Estado social del siguiente modo:

«si abusivamente se entendiera el principio del Estado de Derecho como el castillo protector de los *beati possidentis* no se cumpliría con el encargo social del Estado (...), mientras que una interpretación radical de la cláusula social terminaría forzosamente en un Estado administrativo que ya no puede ser Estado de Derecho» (Rodríguez de Santiago, 2007, p.19)

De esta manera se pone de manifiesto cómo cuando el país estuvo bajo el manto del Estado de Derecho, con primacía del principio de legalidad, la separación de poderes y la protección de los derechos subjetivos públicos como su finalidad, una función administrativa como la catastral tenía un carácter neutro sin más finalidades que la fiscal, por cuanto era la única establecida en la Ley.

Ahora bien, una vez instalada la cláusula constitucional del Estado social y democrático de derecho, esta función como manifestación del ejercicio del poder público ha de requerir una transformación que esté acorde con el modelo jurídico-político adoptado por el constituyente, llevando a que tanto el Legislador como la Administración Pública logren respetar y promover los fines constitucionales, así como las garantías de participación de las comunidades en las decisiones que los atañen, y la autonomía de los gobiernos locales en el desarrollo de sus competencias. Es así que la Corte Constitucional ha señalado la distinción entre estos modelos de Estado, manifestando lo siguiente:

Como bien ha señalado esta Corporación, el Estado de derecho liberal y el Estado social de derecho se diferencian en la relación que construyen entre el Estado y los asociados: así, mientras que el primero busca ante todo limitar el poder, de tal manera que no pueda amenazar los derechos y libertades de los ciudadanos, el segundo acoge esa limitación del poder, pero también precisa que el Estado debe cumplir con unos fines en la sociedad, lo cual implica que intervenga en ella. La Constitución dentro de este último modelo de Estado representa un cuerpo armónico de valores -acerca de cómo debe configurarse la comunidad social y política-, que debe encontrar su aplicación práctica, y ello produce tanto deberes para el Estado como para los asociados (Corte Constitucional. Sentencia SU-747 de 1998).

Al respecto, podría concluirse que el modelo de Estado social de derecho supone la superación a base de consensos racionales entre el estado y los factores de producción en los ámbitos institucional, jurídico y político, de fundamentalismos que amenazan la concreción de los derechos sociales, lo cual exige necesariamente, la redistribución del ingreso y un nuevo contrato social que cimiente la paz nacional (Villar Borda, 2007, p. 93). Igualmente, autores como Rodríguez-Arana se refieren a esta cláusula del modelo estatal en el Estado Español, diciendo:

La cláusula del Estado social ha significado una profunda transformación en el tradicional entendimiento del Derecho Administrativo. En efecto, el Estado debe promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impiden su efectividad y fomentando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural (Rodríguez-Arana Muñoz, 2015, p. 17)

Así entonces, la función catastral en el marco del Estado Social y Democrático consagrado en el Texto superior, no puede agotarse únicamente en el cumplimiento de estándares internacionales o exigencias técnicas que imposibiliten el ejercicio de la participación efectiva de las comunidades en los asuntos que puedan llegar a afectarlos, haciéndose necesario el ejercicio de la misma bajo la égida del mandato constitucional para garantizar el respeto por los derechos de las personas y el cumplimiento de los fines sociales del Estado.



#### **4. LA FUNCIÓN CATASTRAL EN LA RRI**

En este capítulo se describe cómo se encuentra contemplada la función catastral, así como la participación de las comunidades y el ejercicio de las competencias de las autoridades locales y sus corporaciones públicas en la Reforma Rural Integral (RRI) con el fin de precisar las diferencias existentes entre lo planteado en ella con respecto a lo dispuesto en aquellas normas que pretenden desarrollar la implementación del Acuerdo Final para la Paz. De esta manera, se verificará cómo se ha integrado el enfoque territorial con el ordenamiento jurídico vigente y en las otras fuentes mencionadas en los referentes conceptuales.

No obstante, una visión como la pretendida debe partir de un estadio anterior, que permita conocer en el plano normativo, aquellos antecedentes considerados de mayor relevancia y que llevaron a la suscripción del Acuerdo final. En cuanto a la importancia del referente histórico para la comprensión del contexto en el cual se analiza el problema planteado, advierte Machado Cartagena (2009) en sentido similar:

Sin una visión histórica sobre la evolución de la propiedad rural pública y privada, y de los procesos que la han definido y condicionado, es difícil entender la naturaleza del complejo problema que enfrenta la sociedad rural y el Estado en el sector rural. Los problemas de hoy tienen raíces históricas que es necesario dilucidar para buscar soluciones adecuadas, en términos de políticas públicas. (Machado Cartagena, 2009, pp. 12-13)

Al respecto, el mismo autor plantea la falta de estudios históricos en materia agraria, a pesar del potencial aportante de esta disciplina para comprender el origen o las diferentes causas de las dinámicas sobre las que se sustentan conflictos como el armado y de otra índole sobre la tierra y el acceso a la propiedad rural, cuando afirma que existe una relación indisoluble entre esta clase de propiedad y la política de tierras, observando que “Los orígenes del problema agrario y rural, y la incapacidad de resolverlo, permean todos los

procesos políticos y la evolución del poder en la sociedad colombiana” (Machado Cartagena, 2009, p. 13)

El derecho de propiedad ha tenido que pasar por múltiples cambios a lo largo de la historia constitucional colombiana y en materia agraria, han sido varias las expresiones legislativas que han buscado regular el derecho de propiedad en el sector rural. Desde la Constitución Política de 1886, si bien estaba proscrita la confiscación como pena, este derecho podía verse limitado por razones de utilidad pública con indemnización previa o en caso de guerra por la posibilidad de expropiación y ocupación temporal que se le otorgaba al Estado, señalando a su vez la libertad de enajenación para los bienes raíces<sup>12</sup>. Igualmente, relacionado con el principio de participación, la propiedad y frutos provenientes de la misma permitían a los ciudadanos la posibilidad de ser elegidos como Senadores y le otorgaban la capacidad de votar por los electores, representantes que elegían al presidente y vicepresidente<sup>13</sup>.

Como lo señala Fajardo (2002), durante buena parte del siglo xx algunos gobiernos han querido avanzar en la solución de los conflictos agrarios y en resolver el problema de la inequitativa distribución de la tierra, como lo muestra el espíritu de las disposiciones de las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 o 160 de 1994, así como de la Constitución Política de 1991, pero estos intentos se han visto sucedidos por cambios de política tendientes a mantener el statu quo (Ocampo-Prado et al., 2014, p. 34)

Para Machado (2009) las inversiones en proyectos de reforma agraria y desarrollo rural en Colombia no han equilibrado la inequidad estructural de la propiedad en el campo en cualquiera de sus ámbitos, ampliando en su lugar la brecha entre los niveles de vida presentados en el sector urbano y en el rural, provocando desplazamiento y consecuentemente el traslado de las condiciones de pobreza de esta población a la ciudad,

---

<sup>12</sup> Así lo señalaban los artículos 32, 33, 34 y 37 de la Carta Política de 1886.

<sup>13</sup> Ver artículos 94 y 173 de la Carta Política de 1886.

debido a que los centros urbanos se ven desbordados en su capacidad estructural para asimilar el nuevo recurso humano y generar empleo (Machado-Cartagena, 2009, p. 12).

Situaciones como la descrita, son analizadas en trabajos como los de (Bejarano (1985) y Morales-Daza (2014), cuando señalan el período que comprende la expedición de la Ley 200 de 1936 como el germen de las denominadas Autodefensas campesinas, las que posteriormente devendrían en la conformación de diferentes grupos al margen de la Ley conocidos como Guerrillas.

Lo que se ha convenido en llamar "la cuestión social" tuvo su origen, como en todos los países subdesarrollados, en el campo, y las primeras manifestaciones agudas en contra de las condiciones laborales tuvieron por escenario regiones como la zona bananera de Santa Marta y las haciendas cafeteras de Cundinamarca en donde subsistían conceptos feudales sobre la propiedad de la tierra y el tratamiento a los trabajadores del campo (Bejarano, 1985, p. 16)

La razón por la que se toma un período tan amplio de tiempo (entre finales de la década de los veinte y finales/comienzos de las décadas del cuarenta/cincuenta) es porque se hace necesario entender que en la primera porción del tiempo, hubo una serie de situaciones que constituyen antecedentes de lucha campesina que, con el Régimen de Tierras de 1936 parece detonar un problema social que se materializará en la creación de Autodefensas campesinas para el año 49, siempre teniendo en mente que hay un vacío legal/institucional que permite esto y que se prolonga por espacio de unos 25 años (hasta la expedición del nuevo régimen de tierras en el año 1961, bajo la administración de Lleras Camargo) (Morales-Daza, 2014, p. 11).

Así, se hace menester iniciar ubicando el presente análisis en el contexto del proceso de negociación, en el cual surgen una serie de normas mediante las cuales se buscaba incluir las pautas por conciliar en el mencionado acuerdo. Después, se enuncian aquellos actos legislativos y leyes estatutarias que se expidieron para su refrendación e implementación.

Desde el texto constitucional vigente se tienen previstos la función social y ecológica del derecho de propiedad y el acceso progresivo a la propiedad a la población en los artículos 58 y 60, tal como se muestra a continuación:

ARTICULO 58. <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.

ARTICULO 60. El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad.

Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La ley reglamentará la materia.

La Ley 160 de 1994, por su parte, se constituye en uno de los primeros referentes normativos del tema agrario en Colombia y en fundamento básico para el desarrollo de los

planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR). Con esta Ley se introduce el concepto de estructura social agraria como la forma a través de la cual se garantiza la equidad en la distribución de la tierra, concentrándose en los aspectos relativos a los procedimientos agrarios, con unas finalidades muy similares a las contempladas en el Acuerdo Final pero que siguen sin cumplirse, tales como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina y el fortalecimiento de las organizaciones campesinas como sujeto participativo en el proceso de reforma agraria integral y desarrollo rural (Congreso de la República, Ley 160 de 1994, artículo 1).

Inicialmente, se promulga el Acto Legislativo 1 de 2012, que establece instrumentos jurídicos de justicia transicional en cumplimiento del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, introduciendo dos nuevos artículos transitorios al Texto Superior (66 y 67), relativos a los fines de la justicia transicional (la terminación del conflicto armado interno; el logro de la paz estable y duradera; las garantías de no repetición y de seguridad; y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación); posibilitando la expedición de una Ley Estatutaria en esta materia, así como regular la determinación de los criterios de selección y priorización en investigación de conductas punibles, definir los hechos delictivos relacionados con el delito político y la creación de una comisión de la verdad<sup>14</sup>.

El 26 de diciembre de 2014, se expidió la Ley Estatutaria 1745<sup>15</sup>, reglando la forma de realizar referendos constitucionales para un acuerdo final para la terminación del conflicto armado, abriendo esta posibilidad a cualquier eventual acuerdo con grupos armados al margen de la Ley.

Como se indicó en capítulos anteriores, en 2015 se expidió uno de los planes nacionales de desarrollo con la Ley 1753 de ese año, en la cual se dedica el capítulo tercero

---

<sup>14</sup> La Corte Constitucional revisó la conformidad de este acto legislativo con la Constitución en las Sentencias C-579 de 2013 y C-577 de 2014.

<sup>15</sup> Esta Ley se revisó previamente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-784 de 2014

(III) a la “transformación del campo”, con 8 artículos que se ocupan desde la enunciación de mecanismos de intervención integral en la ruralidad, los cuales deberían construirse “*de manera participativa en coordinación con las autoridades departamentales y municipales*”, el establecimiento de un subsidio integral de reforma agraria para las familias campesinas de escasos recursos, subsidio que ya había sido creado por el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, pero que ha sido objeto de sucesivas modificaciones en cada uno de los planes nacionales de desarrollo posteriores a su creación.

La anterior disposición terminó por ser derogada por el Decreto Ley 902 de 2017, pasando por el establecimiento del marco especial para la administración de tierras de la Nación, la formalización de la propiedad rural de bienes baldíos, fiscales y privados, la formulación inicial del catastro nacional con enfoque multipropósito y la metodología del barrido predial masivo para el levantamiento de la información catastral bajo este nuevo enfoque, la rectificación administrativa de áreas y linderos de los predios urbanos y rurales, así como la asignación de facultades extraordinarias al Presidente de la República por un período de seis (6) meses siguientes a la publicación de esta Ley, para crear entidades y reasignar funciones relacionadas con el sector rural que habían sido asignadas a otras entidades (Congreso de la República, Ley 1753 de 2015, Artículos 100-107).

Como ejemplo de los cambios institucionales generados por el ejercicio de estas facultades extraordinarias, se tiene que con el Decreto Ley 2365 de 2015 se suprimió y se ordenó la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), el cual fue reemplazado para los temas de desarrollo del campo por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la cual se creó con el artículo 37 del Decreto Ley 2364 de 2015, cuando señala: “*las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder, en relación con los temas de desarrollo agropecuario y rural deben entenderse referidas a la Agencia de Desarrollo Rural*”. Por su parte, con el artículo 38 del Decreto Ley 2363 de 2015 se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), para todo lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural, cuando estipula: “*todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT)*”. Como antecedente de estos

cambios institucionales cabe mencionar que el Incoder fue creado por el artículo 24 del Decreto 1300 de 2003, recogiendo todas las funciones delegadas a los desaparecidos *Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora)*, *Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (Inat)*, *Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI)* e *Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA)*.

De estas transformaciones en el ámbito burocrático surgen interrogantes acerca de su necesidad o pertinencia, debido a que su implementación conlleva mayores gastos por inversión y funcionamiento que la adecuación o inversión en el mejoramiento de las entidades existentes, sumado a factores de índole político administrativas que inciden directamente en su gestión como la vinculación de personal de planta o la contratación de servicios de apoyo para el ejercicio de las funciones asignadas.

De manera casi conjunta, se promulga la Ley Estatutaria 1757 de 2015<sup>16</sup>, con la cual se dispusieron las reglas relacionadas con la promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Posteriormente, en 2016, se expidió Ley Estatutaria 1806 de 2016<sup>17</sup>, con la que se reguló el mecanismo del plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final. Asimismo, el Acto Legislativo 1 de 2016, mediante el cual se establecieron mecanismos que permitían procedimientos más expeditos en el trámite legislativo de los proyectos normativos de implementación de los puntos acordados en La Habana.

Se trata de cumplir las promesas ambiciosas y necesarias del acuerdo en asuntos como una reforma agraria equitativa, la ampliación y profundización de la democracia, la desactivación de la violencia, la protección reforzada del medio ambiente, el giro de la política de drogas hacia un enfoque de salud pública, y el funcionamiento de un aparato de justicia transicional que garantice los derechos de

---

<sup>16</sup> Esta Ley se revisó previamente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015.

<sup>17</sup> Esta Ley se revisó previamente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-379 de 2016

las víctimas. Se trata también de hacer reformas y transformaciones pendientes y largamente adeudadas, que habrían sido necesarias con o sin un acuerdo de paz (García Villegas, Torres Echeverry, Revelo, Espinosa Restrepo, & Duarte Mayorga, 2016, p. 9)

En el caso del Acuerdo Final, los autores mencionados realizan un recuento de las acciones que deberían emprenderse en los años subsiguientes a su firma para lograr su perpetuidad, si el pacto lograra terminar con el conflicto armado. Al respecto relacionan las siguientes tareas a realizar y que todavía continúan pendientes, entre las que se destacan las relacionadas con los puntos 1 y 2, que tienen que ver con un catastro moderno, con un ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible y la efectividad de los mecanismos de democracia participativa, así:

Algunas fundamentales son un catastro y unos impuestos modernos sobre la tierra, controles imparciales y expeditos contra la corrupción política, inversiones decisivas en un sistema educativo innovador y equitativo que impulse el paso de una economía extractiva a una economía del conocimiento, reglas e instituciones que impulsen políticas fiscales y sociales redistributivas, y un ordenamiento territorial que permita desplegar el potencial de las regiones y promover un desarrollo sostenible. De otro lado, esos esfuerzos comprenderán la reconstrucción de instituciones que existen pero que deben ser reforzadas drásticamente. Entre ellas están las autoridades electorales para que sean transparentes e incluyentes, una justicia accesible y célere, y mecanismos eficaces de democracia participativa (desde presupuestos participativos hasta consultas populares en materia ambiental) (García Villegas et al., 2016, p. 10).

El Acuerdo Final para la Paz suscrito en la ciudad de La Habana (Cuba) en el año 2016, contempla como primero de sus puntos el de la implementación de la Reforma Rural Integral con un enfoque territorial, el cual busca promover el acceso y uso de la tierra según su vocación, fundamentando una transformación del campo que revierta las consecuencias de la guerra y elimine las circunstancias que devienen en violencia, al posibilitar en lo rural



las condiciones de bienestar y buen vivir. De este modo se pretende reducir a la mitad la pobreza extrema en el campo en un término de 10 años, promoviendo “la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la reactivación del campo y, en especial, el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 8). Derivados de este punto, se acordó el desarrollo de las siguientes estrategias, con los aportes realizados por las partes:

1. Crear un fondo de tierras que beneficie a la población campesina desposeída, con prelación para la mujer cabeza de familia y a personas desplazadas, previendo otras maneras de procurar el acceso a este recurso, tales como créditos especiales y subsidios integrales.
2. Garantizar el acceso integral a la tierra, es decir, que su consecución lleve aparejado todo lo necesario desde los aspectos técnicos, financieros y logísticos para el uso adecuado y productivo de la tierra.
3. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad de quienes ostentan la posesión material de los predios.
4. Respaldar el programa de restitución de tierras a las víctimas del despojo y desplazamiento forzado, promoviendo el retorno a sus parcelas.
5. Conformar un catastro rural multipropósito, que sirva de insumo para el desarrollo de las demás estrategias mencionadas con transparencia.
6. Promover la justicia agraria para resolver los conflictos de propiedad entre la población rural.
7. Procurar el uso adecuado de la tierra según su vocación, dejando al Gobierno la tarea de definir los lineamientos generales para adelantar los programas de reconversión, para lo cual deberá considerar las visiones territoriales construidas con las comunidades.
8. Demarcar los límites para el sector agrícola y se mencionan las áreas de especial interés ambiental<sup>18</sup> para su protección mediante un plan de zonificación ambiental. Al respecto, se hace necesario que en la preservación de estas áreas

---

<sup>18</sup> Estas áreas comprenden los páramos, cuencas, humedales y fuentes de agua.

confluyan las visiones comunitarias de desarrollo en el ámbito local, con lo cual podrían promoverse diversas opciones de estos planes.

9. Buscar mayor presencia estatal en lo rural, también se acordó la definición de zonas de reserva campesina, asignando al Gobierno la tarea de apoyar los planes de desarrollo de estas zonas que pueden crearse a iniciativa de las comunidades.

De este listado, es preciso hacer alusión a la estrategia relacionada con la función catastral, la cual se desarrolla en el numeral 1.1.9 del Acuerdo Final, alusivo a la formación y actualización del catastro y del impuesto predial rural, enlistando los propósitos por alcanzar con este apartado, tal como sigue:

- Propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra
- Crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral
- Incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social
- Estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva
- En general, regularizar con transparencia la propiedad de la tierra (Presidencia de la República & FARC-EP, 2016, p. 18-19)

Lo primero que se debe mencionar en este aparte inicial es que si bien los propósitos parecen centrarse en el ámbito rural, su alcance ha de comprender también lo urbano, cuando se contempla el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, sin distinguir si se trata de suelo urbano o rural, así como cuando señala la necesidad de crear un sistema de información que pueda servir a múltiples finalidades, las cuales superarían los límites de la propiedad agraria debido a la magnitud de dicho sistema para el sector estadístico de la Nación.

Al respecto, se tiene que previo a la suscripción del Acuerdo Final, el tema de la información de la propiedad inmobiliaria y en general, de la tierra, ya era visto como uno de los problemas que debía conjurar el Estado para garantizar no solamente el acceso a este recurso en condiciones de equidad, bajo preceptos como aquellos derivados de la función

social de la propiedad, sino también para el logro de los fines sociales consagrados de la misma forma en la Carta Política de 1991. Ejemplo de ello es lo que se adelantó en temas como la interrelación de la información contenida en el registro de instrumentos públicos y en el catastro.

Dirigidos a estos efectos, se expidieron normas y actos administrativos que pretendían implementar cambios en materia de interrelación de esta clase de información, tales como el Decreto 1711 de 1984, en el cual se estableció la obligatoriedad del intercambio de información entre el registro y el catastro, señalando “los procedimientos y mecanismos para agilizar y tecnificar la función registral, con el fin de adecuarlos a la operación de las funciones catastrales” (Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, 2010, p. 5)

Adicionalmente, en el marco de lo que se conoció como la Visión 2019<sup>19</sup>, aunado a lo programado por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se expidió el Documento Conpes 3641 de 2010, en el cual se definía la política nacional para consolidar la interrelación del catastro con el registro público inmobiliario y se identificaron las dificultades principales relacionadas con “las deficiencias en el intercambio, unificación, mantenimiento y acceso a la información, tanto catastral como registral, por parte de todos los actores que participan en dicho proceso” (Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, 2010, p. 2)

Igualmente, desde la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) se planteaba la creación de un “Sistema Nacional de Gestión de Tierras (SNGT), cuya base la constituirá

---

<sup>19</sup> “(...) el 7 de agosto de 2005 se lanzó oficialmente el documento 'Visión Colombia II Centenario: 2019 Propuesta para discusión', que plantea, a través de 17 estrategias fundamentales, y en concordancia con las metas establecidas en otros ejercicios actualmente en curso —como la agenda interna y la misión contra la pobreza—, un panorama de formulación de políticas públicas sectoriales, en materias como crecimiento económico, infraestructura física, capital humano, y desarrollo social y territorial, entre otras” (Consultado el 26 de noviembre de 2011 en: <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/vision-colombia-2019/Paginas/programa-vision-colombia-2019.aspx>). El documento completo se puede consultar en: [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-91427\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-91427_archivo_pdf.pdf)

la información del catastro multipropósito, del registro público de la propiedad y del ordenamiento territorial” (Congreso de la República, 2015, Ley 1753, Artículo 104, Parágrafo).

Ahora bien, con relación a la preceptiva en materia catastral relacionada con la implementación de un sistema nacional de información catastral, se han realizado intentos desde el plano nominal, como cuando se presentó el proyecto de Ley 019 de 2017 (Cámara) “por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito” — Procedimiento legislativo especial para la paz donde se ordena su implementación, en adición a lo prescrito en el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015 y lo ordenado por el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019. Estas normas contienen los últimos dos Planes de Desarrollo del país y en el caso de la segunda, se observa un cambio de tipo nominal en el instrumento cuando habla del Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC), cuya consolidación y puesta en marcha no se ha realizado hasta el momento, tal como expresara la Directora General del IGAC, quien:

Reveló los avances en la implementación del Sistema de Información (SINIC), “este es un sistema único de información multipropósito en el que actualmente estamos desarrollando el repositorio de información de catastro y registro, así como el fortalecimiento de la infraestructura de datos espaciales, es decir este sistema de información es uno de los ejes de nuestra gestión al frente del IGAC”, concluyó la Señora Uribe<sup>20</sup>.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con la percepción del avance en esta tarea desde el ámbito institucional, se consultó el tercer informe con corte al mes de marzo de 2019, donde se refiere al estado de la implementación del Sistema catastral integral y multipropósito contemplado en el Acuerdo Final, reportando:

---

<sup>20</sup> Noticia consultada el 12 de noviembre de 2019 en: <https://www.igac.gov.co/es/noticias/con-la-modernizacion-de-la-gestion-catastral-el-igac-se-fortalece-institucionalmente>

En lo que se refiere al Sistema catastral integral y multipropósito, de un total de cinco disposiciones, cuatro no han iniciado implementación y una tiene un nivel de implementación mínima. La implementación mínima refleja el avance del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en su revisión de la información final del primer piloto de implementación del catastro multipropósito en siete municipios. Están en marcha otros tres pilotos para 16 municipios más. La implementación completa del Sistema catastral integral y multipropósito tomará tiempo. El Gobierno del Presidente Duque ha incluido este tema como uno de sus objetivos transversales y estratégicos para los próximos cuatro años lo que se ve reflejado en el Documento CONPES 3951 de 2018 y en el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Kroc Institute for international peace studies, 2018, p. 26)

En el mes de junio de 2020, este informe fue actualizado con una cuarta entrega, mostrando un avance en este tema a partir de la mención de la obtención de un préstamo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (Kroc Institute for international peace studies, 2020, p. 13). No obstante, si bien este hecho se presenta con posterioridad al tercer informe del mencionado Instituto, una vez corroborado con el informe de gestión de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación de agosto 7 a abril 30 de 2019, se puede establecer que este préstamo se obtiene en 2019, cuando se menciona que:

1. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgaron un crédito de USD 150 millones para Catastro Multipropósito, en donde en su primera fase de ejecución de los 72 municipios, 36 municipios corresponden a zonas PDET. El presidente Iván Duque tiene el compromiso de que, para el cuatrienio, el 60% de los 170 municipios PDET tendrán Catastro, permitiendo que el municipio pueda comprar el impuesto a la tierra.
2. Previsto como el piloto del catastro multipropósito, se finalizó el barrido predial masivo de Ovejas y se levantaron 1.886 predios en el Gobierno actual (CPEC, 2019, p. 4).

Asimismo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1983 de 2019<sup>21</sup>, mediante el cual se establecen las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras para los denominados gestores catastrales y se señalan los requisitos de idoneidad para los operadores catastrales. También se expidió la Ley 1995 de 2019, mediante la cual se regulan algunos aspectos del trámite de revisión de avalúos catastrales, en la cual se incurre en una dificultad normativa cuando dicha revisión se solicita como prueba en el recurso de reconsideración dentro del procedimiento tributario de cobro del impuesto predial unificado, debido a que en el trámite catastral la carga de la prueba la tiene el propietario y/o poseedor del inmueble en cuestión, mientras que en el procedimiento tributario debe ser la Administración quien debe demostrar que el valor liquidado se encuentra correcto.

Ya en el año 2020, se expide el Decreto 148 de 2020, “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 Y 82 de la Ley 1955 de 2019” en temas diferentes a la revisión de avalúo que reguló la Ley 1995 de 2019, derogando entre otras normas, el Decreto Reglamentario 3496 de 1983, el cual reglamantaba la Ley 14 de 1983 en aspectos básicos en materia catastral.

Posteriormente se expide la Resolución 388 de abril 13 de 2020 del IGAC, “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”, modificada por la Resolución 509 de junio 1 de 2020 del IGAC, en algunos artículos. Esta Resolución deroga todas las disposiciones contrarias, en especial las contenidas en las Resoluciones 643 de 2018 y 070 de 2011 del IGAC, la cual venía rigiendo en la mayoría de temas técnicos y era considerada como la norma rectora en materia catastral. Sin embargo, quedaron pendientes regulaciones puntuales relacionadas con las modificaciones a los datos inscritos o por inscribir en las bases de datos catastrales que administran los denominados gestores catastrales, como pueden ser las mutaciones,

---

<sup>21</sup> "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"

rectificaciones y complementación de la información catastral, así como la reglamentación específica de los trámites relacionados con la certificación de cabida y linderos de los predios, todo lo cual viene siendo objeto de revisión y proyección normativa en resoluciones administrativas que ya pasaron por el estadio de la publicación para observaciones de la ciudadanía contemplada en el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y se encuentran próximas a su expedición y publicación.

En términos generales, el estado de implementación de los puntos del Acuerdo Final permiten concluir su poco o nulo avance en los puntos 1 y 2, que son los relacionados con la RRI y con la Participación política, frente a los cuales se ha evidenciado que,

Desde diciembre de 2016 los mayores avances en términos de implementación completa se continúan observando en el Punto 3 (Fin del Conflicto) y el Punto 6 (Implementación, Verificación y Refrendación). Los niveles más bajos de implementación completa se evidencian en el Punto 1 (Reforma Rural Integral) y el Punto 4 (Solución al problema de las drogas ilícitas). Así mismo, los niveles más altos de implementación no iniciada, es decir, compromisos que a la fecha no han iniciado su implementación, se encuentran en el Punto 2 (Participación Política) y el Punto 5 (Acuerdo sobre las víctimas del conflicto) (Kroc Institute for international peace studies, 2018, p. 19)

Una actualización de este informe, realizada en febrero de 2019, da cuenta del mantenimiento de niveles bajos en la implementación del punto 1 (RRI) del Acuerdo Final, a pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional en la priorización de temas como la formalización de tierras o el sistema catastral multipropósito, al señalar que

Preocupa que la implementación de este punto continúa siendo lenta. Es necesario acelerar y avanzar en temas normativas pendientes como la Reforma de la Ley 160 de 1994 (Ley de Tierras), y los mecanismos para democratizar y generar seguridad

jurídica sobre el uso y el acceso a la tierra. (KROC Institute for international Peace Studies, 2019, p. 4)

Igualmente, con relación al punto 2 (Participación política), a pesar de haberse avanzado en temas como la participación directa del partido político de las FARC en el Congreso de la República, el Estatuto de Oposición con la expedición de la Ley 1909 de julio 9 de 2018, los Consejos Nacionales y Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, creados desde 1998 con la Ley 434 y regulados por el Decreto ley 885 de 2017, lo que deja entrever el informe es que con todo y la poca inversión en términos económicos que representa la implementación de este punto específico del Acuerdo Final, sigue siendo uno de los más rezagados debido factores como la persistencia de formas de violencia en el ámbito de la política, donde la estigmatización y la polarización continúan diezmando vidas entre líderes sociales y defensores de derechos humanos, evidenciando que

Hay que avanzar en las garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política, y es clave profundizar los mecanismos democráticos para la participación ciudadana directa, incluida las garantías para la movilización y la protesta social. En esta área del Acuerdo se encuentran los principales bloqueos y/o retrasos en la implementación, tales como la no aprobación de las circunscripciones transitorias especiales de paz, o de la reforma política electoral que busca ampliar la democracia entre los partidos políticos, garantizar la financiación en igualdad de condiciones, mejorar la mecánica electoral y fomentar la participación política de las mujeres, entre otras cosas. (KROC Institute for international Peace Studies, 2019, p. 4-5)

Aunado a lo anterior, un hecho muy diciente del estado de implementación de los mecanismos relacionados con la RRI, es que los POSPR de los municipios de Ituango, San Carlos y Cáceres en Antioquia, Guaraná en Sucre, Puerto Gaitán en el Meta, Lebrija en Santander y Topaipí en Cundinamarca, se encuentran suspendidos en su fase de implementación por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) desde la publicación de la Resolución 6060 de 14 de septiembre de 2018 de dicha Agencia, de manera paradójica, a



causa de la situación del orden público en dichos territorios, lo cual da cuenta de la necesidad de intervención del Estado con la presencia de su institucionalidad de forma integral para garantizar las condiciones necesarias para el levantamiento de esta suspensión de planes de carácter social, de los cuales también depende la implementación de la RRI.

Al respecto, resulta pertinente traer a colación el concepto de paz territorial cuya intención en el Acuerdo Final también se aleja de aquél relatado por las diferentes instancias del ejecutivo, cuando se propugna desde el gobierno central por una paz territorial con características y finalidades propias de una paz liberal, sesgada por la búsqueda de mejoras en términos económicos vinculados al modelo neoliberal, desconociendo las ideas de desarrollo provenientes de las comunidades destinatarias de la implementación de la RRI. Este asunto es explicado por Bautista (2017) cuando explica que

(...) los modelos de statebuilding han fracasado, particularmente por la falta de conexión efectiva con las poblaciones locales y la prevalencia de intereses externos a los de las comunidades afectadas por el curso de la guerra. La identificación de la paz como una gran oportunidad para negocios de una “nueva economía” fundada en lógicas transnacionales, como se evidencia en la ley de Zonas de Desarrollo Rural Zidres por ejemplo, indica el tipo de intereses priorizados en la noción de paz territorial que orienta la acción gubernamental, ajenos en primera instancia a los de pobladores y organizaciones sociales locales (Bautista Bautista, 2017, p. 104).

Al respecto, la autora expone las razones para hacer la anterior afirmación, cuando señala que al tenor de la ley 1776 de 2016, las Zidres son sitios agropecuarios y forestales productivos por fuera de los centros urbanos, con escasa densidad poblacional, carentes de infraestructura vial, donde impera la pobreza y los costos para producir la tierra resultan excluyentes. Por lo anterior, según exponen las organizaciones sociales agrarias y ONG vinculadas a la materia, el establecimiento de estas zonas genera el desvío de sus beneficios e impide el acceso a estos predios por parte de la población campesina, al favorecer la acumulación de tierras y la legalización de baldíos apropiados de manera irregular en

cabeza de grandes empresas productoras nacionales o multinacionales, lo cual obedece a propósitos distantes de aquellos contenidos en el Acuerdo Final (Bautista Bautista, 2017, p. 104). Una definición de esta categoría de paz territorial es la elaborada por Ulloa & Coronado (2016) con miras a la suscripción del Acuerdo Final, proponiendo que

(...) el concepto de paz territorial emerge como el reconocimiento de una situación evidente para todos y todas. Los procesos de construcción de paz no pueden responder a fórmulas o recetas construidas desde un escenario nacional general y abstracto, sino que deben guiarse por las necesidades y dinámicas políticas, sociales y culturales propias de cada territorio (Ulloa & Coronado, 2016, p. 34)

Por esta razón se hace necesaria la referencia al punto de la participación en el Acuerdo Final, frente al cual resultan importantes los aportes de Massiris (2004), relacionados con la ordenación del territorio como concepto pluridimensional de gran utilidad para la solución de los principales problemas que aquejan los territorios, cuando concluye:

La participación social en los procesos de ordenación es débil. Prevalece en los planes la visión de territorio y objetivos de las instituciones de Gobierno responsables de los planes y de los grupos empresariales y corporativos poderosos que imponen, en última instancia, su voluntad e intereses y condicionan la acción ordenadora del Estado. A esto se suma que los agentes planificadores no se circunscriben a su papel técnico y con frecuencia se comprometen con algunas fuerzas sociales, lo que sesga su labor. En este sentido, es común en los países latinoamericanos, que los actores poderosos presionen sobre los agentes planificadores para inducir cambios en los usos del suelo en una dirección favorable a sus intereses individuales. También es común que los agentes planificadores sean proclives a actuar en función dichas presiones. El carácter integrador de la ordenación del territorio exige un compromiso con el apoyo a la participación social y a la concertación como forma de hacer de la ordenación un proceso de

construcción colectiva del uso y ocupación deseado del territorio (Massiris Cabeza, 2004).

Ahora bien, en vista de que la función pública de ordenación del territorio se encuentra estrechamente vinculada no solamente a la participación de las comunidades sino también a la de los gobiernos locales, el estudio realizado por Sánchez (2012) de la categoría de autonomía territorial permite observar que una vez delegada la competencia de la gestión catastral a los entes territoriales a partir de su habilitación por parte de IGAC, debería corresponder al Concejo en los municipios o a la Asamblea en el caso de los departamentos, la definición de los aspectos relativos a la prestación de este servicio público en sus respectivas jurisdicciones, prevaleciendo esta facultad como garantía constitucional de acuerdo a su papel como participantes del sistema de fuentes del derecho administrativo en la construcción del entramado normativo que adecúe su normal desarrollo de acuerdo con las particularidades de cada circunscripción.

Por su parte, con Robledo Silva (2010) se podrá hacer uso de la autonomía territorial como garantía institucional objeto de protección constitucional contra la acción del legislador, buscando que se respeten los elementos que constituyen su núcleo esencial, no solamente desde la asignación misma de la competencia para la prestación del servicio público de la gestión catastral a los entes territoriales, sino también en su participación como gobiernos locales que pueden decidir en torno a los asuntos que los afectan directamente.

Finalmente, atendiendo a la reciente calificación de la gestión catastral como servicio público (Congreso de la República, Ley 1955 de 2019, Artículo 79) deben tenerse en cuenta los presupuestos y características del modelo constitucional de los servicios públicos en Colombia para dilucidar qué elementos debería contemplar la regulación de un Sistema Nacional de Información Catastral como el pretendido, máxime cuando el cambio de naturaleza jurídica de una función administrativa del catastro a la de gestión catastral como servicio público se presenta después de la adopción del enfoque multipropósito en esta materia.

## **5. REGLAMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN CATASTRAL**

En este último capítulo se tratará el tema de la configuración normativa de un sistema nacional de información del catastro multipropósito en el Estado social y democrático de derecho, partiendo del cambio en la naturaleza jurídica de la función administrativa catastral hacia una nueva comprensión como un servicio público.

Al respecto, al inicio de este informe se indicaba el intento infructuoso de esta regulación, cuyo proyecto inicial fue radicado el 16 de agosto de 2017, con ponencias publicadas en comisiones primera y tercera de la Cámara de Representantes y archivado por vencimiento de términos el 30 de noviembre de 2017. Posteriormente, fue radicado por segunda vez como proyecto de ley 242/2018C en abril de 2018, bajo la forma de ley ordinaria, una vez no se aprobara bajo el procedimiento de *fast-track*, siendo después archivado antes de pasar apenas por un primer debate, también por vencimiento de términos. Sin embargo, la aprobación de la RRI supone la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Catastro Multipropósito, en adición a lo prescrito en el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015, donde se ordena su implementación. Este hecho se describe por parte de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas en un comunicado del 10 de julio de 2020 del siguiente modo:

El 26 de mayo de 2017, en el marco del procedimiento legislativo de fast track para la implementación normativa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en la Mesa Permanente de Concertación - MPC se protocolizó una ruta metodológica para la expedición de la ley sobre Catastro Multipropósito, sin embargo, este proyecto de ley no completó su trámite en el Congreso de la República a pesar de haber sido radicado en dos oportunidades.

Ya se ha dicho también que con el artículo 79 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, se establece que la gestión catastral es un servicio público, entendido como un

conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados y, adicionalmente, señala el marco general de su desarrollo.

Inicialmente, el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, titulado: “Naturaleza y organización de la gestión catastral”, es el que suscita el cambio en la naturaleza de función pública a la de servicio público, refiriéndose a ella como *gestión catastral*, cuando en su primer inciso, establece:

ARTÍCULO 79. NATURALEZA Y ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN CATASTRAL. La gestión catastral es un servicio público que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados.

Siguiendo con el análisis del artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, en su segundo inciso, esta disposición presenta los sujetos activos de la prestación del servicio público de la gestión catastral en un orden si se quiere jerárquico, indicando que:

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

El tercer inciso de esta disposición, mantiene la preminencia del IGAC como autoridad principal en materia catastral en el país y le asigna el rol de prestador de este servicio público por excepción, lo cual no dista mucho con relación al papel que desempeñaba este Instituto antes de la expedición de esta norma, por cuanto tenía a su

cargo la función catastral en los territorios que no contaran con catastros descentralizados, reafirmando además algunas de las funciones que venía realizando, así:

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) será la máxima autoridad catastral nacional y prestador por excepción del servicio público de catastro, en ausencia de gestores catastrales habilitados. En su rol de autoridad catastral, el IGAC mantendrá la función reguladora y ejecutora en materia de gestión catastral, agrología, cartografía, geografía y geodesia.

Lo que sí representa una novedad en este campo, es la verificación de la idoneidad de la regulación que expida el IGAC en materia catastral, lo cual se realizará mediante la convocatoria de una instancia técnica asesora por parte del mismo Instituto, aunque no se especifica la manera en que se efectuaría dicho control, el procedimiento de la convocatoria ni las calidades o naturaleza de dicha instancia. Así lo prescribe el cuarto inciso de esta disposición:

Con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de los estándares de rigor y pertinencia de la gestión catastral, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), convocará una instancia técnica asesora que asegure la idoneidad de la regulación técnica bajo su responsabilidad.

Posteriormente, puede observarse cómo se faculta al IGAC para habilitar a los nuevos gestores catastrales que cumplan con los requisitos previstos en la Ley, definiendo que estos deben tener la calidad de entidades públicas del orden nacional o territoriales o asociaciones de estas últimas, las cuales serán las prestadoras oficiales de este servicio público, cuando prescribe en su quinto inciso:

El IGAC, a solicitud de parte, y previo cumplimiento de las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras, definidas en el respectivo marco regulatorio, habilitará como gestores catastrales para la prestación del servicio catastral a las

entidades públicas nacionales o territoriales, incluyendo, entre otros, esquemas asociativos de entidades territoriales.

Como complemento, la prestación del servicio público encomendada a los gestores catastrales, puede ser realizada, bien sea directamente por ellos o a través de la contratación de operadores catastrales, tal como se prevé en el sexto inciso del artículo referenciado:

Los gestores catastrales podrán adelantar la gestión catastral para la formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, directamente o mediante la contratación de operadores catastrales.

Es con esta figura de los operadores catastrales, la cual permite que los mismos sean personas jurídicas, no solamente de carácter público, sino también privado, en la que la prestación de este servicio público resulta problemática, al estar determinadas, en el caso de las privadas, por las leyes del derecho privado o comercial, generando disparidades respecto de aquellos operadores regidos en su totalidad por el derecho público en virtud de su naturaleza estatal en cualquiera de sus órdenes territoriales.

Así entonces, las únicas limitaciones al accionar de los operadores catastrales de carácter privado, serán la verificación por parte de los gestores catastrales de los requisitos de experiencia e idoneidad que se señalaron para efectos de su contratación, donde podrán ser sujetos de los controles y sanciones previstos en la Ley por la comisión de infracciones al régimen de prestación del servicio público de la gestión catastral y para los efectos señalados, deberán estarse a lo previsto normativamente en materia de contratación estatal, en atención a que su vinculación a dicha prestación se realiza en virtud de un contrato con una Entidad Pública del orden nacional o territorial o asociaciones de estas últimas, a las cuales sólo les aplica el régimen de derecho público. Así lo dispone el inciso séptimo del artículo en comento:

Los operadores catastrales son las personas jurídicas, de derecho público o privado, que mediante contrato con uno o varios gestores catastrales, desarrollan labores operativas que sirven de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, conforme a la regulación que para el efecto expida el Gobierno nacional. Los operadores catastrales deberán cumplir con los requisitos de idoneidad que defina el Gobierno nacional. El IGAC será gestor catastral por excepción, en ausencia de gestores catastrales habilitados.

Por otro lado, las funciones de inspección, vigilancia y control que previamente estaban en cabeza del IGAC, fueron encargadas a la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), entidad pública que para e efecto, deberá sujetar su papel en este campo a las reglas del procedimiento administrativo contenidas en la Ley 1437 de 2011. Así lo estipula el inciso octavo de la disposición que se analiza:

La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) o la entidad que haga sus veces, ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control al ejercicio de la gestión catastral que adelantan todos los sujetos encargados de la gestión catastral incluyendo los gestores y operadores catastrales, así como los usuarios de este servicio.

Por último, tanto la gestión como la custodia de la información catastral se mantiene en cabeza del Estado, para lo cual se dispone del Sistema Nacional de Información Catastral, el cual por sus siglas (SINIC) se confunde con el Sistema Nacional de Información Cultural (SINIC) que hace parte del Ministerio de Cultura desde su creación en el año de 1995, no obstante sus objetos sean diferentes. De este modo, la promoción de la producción y difusión de la información catastral también se encuentra sujeta a lo dispuesto en las leyes de protección de datos (Ley 1581 de 2012) y de transparencia (Ley 1712 de 2014). El siguiente es el texto de los incisos noveno y décimo del artículo 79 del Plan Nacional de Desarrollo expedido con la Ley 1955 de 2019:



La custodia y gestión de la información catastral corresponde al Estado a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), quien promoverá su producción y difusión. La información generada por los gestores catastrales en ejercicio de sus funciones deberá ser registrada, en los términos y condiciones definidos por la autoridad reguladora, en el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC), el cual será el instrumento para la gestión de la información catastral y debe ser interoperable con otros sistemas de información de acuerdo con los criterios que para el efecto defina la autoridad reguladora. La información registrada en el sistema se considera oficial para todos los fines.

En todo caso, los gestores y operadores catastrales actuarán dando estricto cumplimiento a las disposiciones contenidas en las Leyes 1581 de 2012 y 1712 de 2014, o las normas que las modifiquen, complementen o adicionen.

El inciso final del artículo que se analiza, así como el párrafo 1° del mismo, contempla la posibilidad de apoyo a los gestores catastrales por parte de los departamentos, lo cual no resulta problemático debido a que como se estableció en el inciso quinto de esta disposición, un departamento en su calidad de Entidad Pública del orden territorial puede ser gestor catastral, tal como actualmente funciona por ejemplo, el Departamento de Antioquia, al cual cubre la presente normativa coservándole su calidad de gestor catastral y de autoridad catastral en su jurisdicción, por ser titular de uno de los catastros descentralizados del país. Igualmente, a las autoridades catastrales se les mantiene la posibilidad de promover, facilitar y planear el ejercicio de la gestión catastral, pero siempre en concordancia con la regulación nacional y sin perjuicio de las competencias legales del IGAC como máxima autoridad, de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), lo cual limita la autonomía de las autoridades catastrales en este campo. Así quedó la redacción de estos apartes en la norma en comento:

Los departamentos podrán apoyar financiera, técnica y administrativamente a los municipios que asuman su gestión catastral y promoverán la coordinación entre gestores catastrales, asociaciones de municipios y municipios para la prestación del servicio público catastral en su jurisdicción.

PARÁGRAFO 1o. Conservarán su condición de gestor catastral aquellas entidades que, a la promulgación de la presente Ley, sean titulares de catastros descentralizados o mediante delegación ejerzan la gestión sin necesidad de trámite adicional alguno. Respecto de los catastros descentralizados, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, estos conservarán su calidad de autoridades catastrales por lo cual podrán promover, facilitar y planear el ejercicio de la gestión catastral en concordancia con la regulación nacional en materia catastral sin perjuicio de las competencias legales de la SNR, del IGAC y de la ANT.

Finalmente, el párrafo 2° de la anotada disposición, frente al tema presupuestal necesarios para la gestión catastral, sólo se menciona que los mismos constituyen gastos de inversión, lo cual si bien permite un mayor alcance en materia de contratación, no incluyó la regulación referente a la fuente de recursos para la gestión catastral, la cual se encontraba en el artículo 89 del Proyecto de Ley número 311 de 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado, pero que fue excluida del texto final por votación realizada en el seno del Congreso de la República en sesión ordinaria del día jueves 2 de mayo de 2019 debido a que se pretendía que dichos recursos provinieran de una contribución a cargo de los municipios y no del presupuesto de la Nación (Congreso de la República, 2019, pp. 60-64).

PARÁGRAFO 2o. 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.

De lo anterior, surgen cuestiones relacionadas con el modelo de servicios públicos adoptado desde la Constitución Política y desarrollado, entre otras normas, por la Ley 142 de 1994, en materia de servicios públicos domiciliarios, tales como la naturaleza jurídica de las personas que prestarán el servicio público de la gestión catastral, cuál es el régimen aplicable en su administración, funcionamiento y ejercicio, así como en materia contractual. En cuanto al primer interrogante, Atehortúa Ríos (2008), sostiene:

Diferente a lo que sucede con el ejercicio de funciones públicas que sólo lo pueden realizar los particulares de forma excepcional y en los casos en que se los autorice la ley, sucede con la prestación de los servicios públicos que son actividades económicas libres pero intervenidas por el Estado, las que de acuerdo con el artículo 365 de la Carta, sí pueden ser realizadas con sujeción a la regulación, control y vigilancia que sobre ellos realice el propio Estado (Atehortua Ríos, 2008, p. 77).

Al respecto, Echeverri (2013) advierte acerca de los problemas que ha aparejado la privatización de los servicios públicos, llegando incluso a proponer retomar la discusión de retornar a la prestación estatal de los servicios públicos, previniendo lo siguiente:

Ahora bien, a pesar de las previsiones constitucionales y de sus desarrollos legales en orden a armonizar los intereses privados, cuando tienen a su cargo la prestación de los servicios públicos, con el interés general de la realización de los fines sociales del Estado, los resultados francamente negativos en la prestación del servicio público de salud, lo mismo que los muy poco satisfactorios obtenidos en los denominados servicios públicos domiciliarios, han demostrado hasta cierto punto el fracaso de esa pretendida armonización.

En este sentido, en el modelo de Estado social de derecho no se desdibuja la función prestacional que continúa como deber estatal para procurar los medios y condiciones que permitan satisfacer las necesidades colectivas, ejerciendo las funciones de regulación, vigilancia y control de la prestación de los servicios públicos, fijando políticas que eviten abusos, promuevan la competencia y garanticen su calidad, universalidad y la protección de los usuarios.

Así entonces, con la Ley 1955 de 2019 se establecen cuatro figuras o actores en la prestación del servicio público de la gestión catastral, a saber: i. El IGAC, que conserva su calidad de máxima autoridad en materia técnica y operativa, pero perdiendo facultades de vigilancia y sancionatorias a los demás sujetos intervinientes, las cuales fueron asignadas a; ii. La Superintendencia de Notariado y Registro; iii. Los gestores catastrales, que puede ser

cualquier municipio o departamento, así como asociaciones de estas entidades territoriales, junto con los catastros descentralizados que mantienen su condición de autoridades catastrales en sus territorios y la ANT en el tema de formalización de tierras en el OSPR y; iv. Los operadores catastrales, personas de naturaleza jurídica pública o privada que realizan las labores técnicas en materia catastral.

En cuanto al régimen aplicable, el Acuerdo Final contempla en el punto 1.1.9. unas características del catastro con miras al adecuado, productivo y sostenible uso de la tierra, en términos de conformar un sistema general de información catastral que promueva el desarrollo agrario integral y a través de la formalización, legalización y titulación, permita dar seguridad jurídica a la pequeña y mediana propiedad rural, mejorando las finanzas de los municipios a través del recaudo efectivo de impuestos que estimule la desconcentración de la propiedad rural improductiva, en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental, en el marco de la autonomía territorial, garantizando la participación ciudadana y sin afectar los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y afrodescendientes y demás comunidades rurales.

No obstante, la realidad de la implementación de este sistema de información con enfoque multipropósito, con la expedición de los instrumentos jurídicos que servirán de base a su reglamentación e implementación, se evidencia que esta se aleja cada vez más de los propósitos referidos en el Acuerdo Final. Así lo señalan autores como León & Dávila (2020) cuando expresan lo siguiente:

En conclusión, el modelo de CMP del actual gobierno presenta diferencias destacables frente al modelo de Santos que, a pesar de algunas variaciones a través del tiempo, tendió a enmarcarse en el modelo de Reforma Rural Integral establecido en el Acuerdo Final de Paz. El gobierno Duque, en cambio, se ha inclinado a promover un modelo predominantemente cartográfico y, aunque se propone resolver problemas relacionados con la seguridad jurídica, no dispone de mecanismos idóneos para ello, en especial al haber abandonado el certificado predial único. Los cambios más significativos son el aumento de la autonomía de

los gestores descentralizados, la flexibilización de los operadores, la reducción de los alcances multipropósito del catastro hasta el punto de desligarlos de la labor de la actualización o de afirmar que dicha característica es implícita y la simplificación del barrido predial. Este nuevo esquema busca reducir los costos de operación, establece rutas para dotar al catastro de un carácter multipropósito de forma escalonada y está dirigido hacia la consolidación del mercado de tierras.

En el mismo sentido, el sexto informe trimestral de verificación de la implementación del Acuerdo Final de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CINEP- en versión del 20 de junio de 2019, después de explicar como todas las acciones necesarias para desarrollar la gestión catastral en los POSPR le fueron encomendados únicamente a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), lo cual evidencia un corte preciso a la autonomía territorial de aquellas entidades del orden territorial que pretendieran habilitarse como gestores catastrales para dicho propósito, observa lo siguiente:

A juicio de esta ST, lo contenido en el articulado del PND en relación con el Catastro Multipropósito no prioriza la integración de la información del Catastro y el Registro, no crea un Sistema Nacional Catastral Multipropósito ni avanza lineamientos para la creación del Sistema Único Nacional de Información Catastral Multipropósito y en su necesaria interoperabilidad con otros sistemas que produzcan información georreferenciada. Aborda, sí, algunos aspectos de la gestión catastral que pueden permitir acelerar la actualización catastral, mediante acciones como la incorporación de operadores públicos o privados (CINEP/PPP-CERAC, 2019, p. 6).

Desde una óptica temporal posterior a la suscripción del acuerdo final, Rodríguez et al. (2017), plantean una pregunta básica en este contexto: “¿cómo regular y tramitar los debates, las disputas y los dilemas ambientales con el fin de construir la paz?”. Su objetivo es “identificar los vacíos históricos, las realizaciones y los desafíos de las políticas públicas en asuntos ambientales que tienen impacto directo sobre las posibilidades de una paz duradera en Colombia” (Rodríguez Garavito, Rodríguez Franco, & Duran Crane, 2017).

Al respecto, siguiendo a Cano, es evidente la adopción de este referente de las políticas públicas en pronunciamientos de la Corte Constitucional que se alejan tiempo atrás de los instrumentos arriba señalados, en un variado temario y con concepciones diferentes de acuerdo a la causa promovida por el alto tribunal, así:

Se identificaron dos escenarios fundamentales en los que la Corte Constitucional alude a las políticas públicas: i). Cuando reconoce la necesidad de formular políticas que desarrollen la faceta prestacional de los derechos y ii). Cuando declara un estado de cosas inconstitucionales (Cano, 2014, p. 440).

En su texto, la autora cita la sentencia T-595 de 2002 para evidenciar un signo reiterado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el cual tiene que ver con tres elementos mínimos que debe tener toda política pública, tal como sigue:

[...] (i) que la política efectivamente exista; (ii) que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática (Cano, 2014, p. 442).

Se observa entonces en esta reflexión lo imbricada que se encuentra la categoría analítica de la participación democrática con el referente conceptual de las políticas públicas, bien sea la primera el mecanismo necesario para la configuración y puesta en marcha de estas últimas o se erijan estas como la garantía del ejercicio efectivo de aquella. Además, que las políticas públicas no están circunscritas únicamente a los supuestos presentados como activadores de la función protectora o dispositiva de la Corte Constitucional, es decir, cuando se encuentren vulnerados derechos constitucionales.

En segundo lugar, se trae a colación una formulación presentada en las sesiones de la unidad II del módulo I del Seminario Básico II de la Maestría en Derecho que se cursa, en las cuales se trataba una de las transformaciones de este concepto polisémico de las

políticas públicas, proveniente de un lado, de la idea de desarrollo impuesta por organismos internacionales, y de otro lado, de la necesidad de apartarse de todos los recetarios neoliberales que determinaban el modelo de gestión de la Administración Pública, conocido como “New Public Management”, con modelos que no solo se limiten a verificar la ejecución de recursos, bajo la influencia de indicadores de eficiencia, eficacia y calidad, pasando de funcionarios signados por la burocracia clásica a servidores públicos profesionales que gestionan políticas públicas. Este estilo de corte eficientista entra en crisis, y a pesar de que el concepto de gobernanza puede hacer parte de estas políticas, también se ha distinguido una serie de matices de este último concepto.

Una primera vía, conformada por el gobierno como proceso activo, entendiendo la gobernanza como el ejercicio del poder por parte del Estado, bajo una lógica jerárquica de comando y control (good governance). Una segunda vía, donde el mercado regula la procuración de los bienes mínimos, a la manera de un modelo de gobernanza anárquico, precedido de un Estado ultramínimo con nuevas funciones de control en una especie de gobierno corporativo. Finalmente, una tercera vía, comprendida por un modelo de redes que involucra todas las instancias desde el Estado, el mercado, la comunidad, la familia, hasta llegar a los individuos. Es decir, una heterarquía con diálogos interinstitucionales donde el Estado funge como metagobernante de un “gobierno sociocibernético”.

Dicha transformación no es otra que la denominada políticas públicas con enfoque de derechos, donde coinciden Cunill (2010) y Abramovich (2004) en afirmar que provienen de la necesidad de incluir en la idea de desarrollo la referencia constante a los derechos humanos, empoderando a los sectores por antonomasia excluidos en su implementación.

De este modo, indicadores de disponibilidad, de accesibilidad (física, económica, de información y no discriminación), de calidad y de adaptabilidad aparecen como herramienta de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, con principios transversales de igualdad y no discriminación, progresividad y no regresividad, participación ciudadana en la toma de decisiones y transparencia y rendición de cuentas como estrategias de su aplicación.

En esta senda, la idea institucional de desarrollo, desde una perspectiva de capitalismo global se mide por la capacidad de producción de capital bajo un ideal irreflexivo de riqueza. El desarrollo así entendido, se torna suficiente para subordinar el ordenamiento jurídico a la dinámica política en procura de intereses económicos, del mantenimiento del statu quo, promoviendo desde otras esferas ejercicios evidenciados en las comunidades locales, como por ejemplo en las diferentes consultas populares en temas de minería o economía extractiva, promoviendo la aplicación de reglas de ponderación para resolver la tensión de principios constitucionales en favor de una nueva reformulación de la idea de desarrollo hacia el bienestar social y comunitario producto de su poder de autodeterminación (Rodríguez, 2011).

Ahora bien, frente al tema de la capacidad técnica necesaria para la prestación del servicio público de la gestión catastral, las dificultades en este campo, si bien intentan ser resueltas por la Ley cuando incluye la participación de los operadores catastrales, también podrían vincularse a la necesidad de valorar el contexto en el que se expiden estas nuevas normativas, debido a que otra necesidad apremiante en materia de implementación de la RRI, es la relacionada con la calidad de la información que se necesita para realizar los diagnósticos y las proyecciones de cara a la confección de instrumentos de carácter local como los planes de ordenamiento territorial, debido a los distintos intereses que subyacen respecto al manejo de dicha información. Así lo explica Massiris (2010):

La mayoría de los países latinoamericanos carecen de sistemas nacionales de producción de información territorial que articulen a las diversas instituciones, que desde perspectivas sectoriales, generan dicha información. A menudo es imposible integrar información de distintas instituciones, por no corresponder en sus formatos, escalas, fechas, etc. Del mismo modo existe una tendencia en los diagnósticos a dar mayor importancia a las características cuantificables y medibles, llegando a veces a extremos de condicionar los análisis y evaluaciones territoriales a los formatos, indicadores y posibilidades que establecen los sistemas de información geográfica, sacrificando cualidades no medibles (estructurales, relacionales, culturales) muy



significativas en la comprensión e interpretación adecuada de la problemática territorial (Massiris Cabeza, 2004).

Estas dificultades se presentan en ejemplos como la ruta establecida por parte del Gobierno Nacional hacia la implementación del catastro multipropósito con la adopción de la Norma ISO 19152 de 2012: Modelo de Dominio de Administración de Tierras (LADM - Land Administration Domain Model) adaptado a Colombia bajo el perfil LADM\_COL, tal como se puede evidenciar con la expedición de la Resolución Conjunta SNR-4218 IGAC-449 de 28 de mayo de 2020 "Por la cual se adopta el Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM\_COL", que estandariza los lineamientos técnicos y variables a utilizar por los diferentes prestadores del servicio público de la gestión catastral.

Por otro lado, desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP), también se ha precisado la necesidad de estandarización de toda la información que servirá de base para la inversión a realizar en este servicio público por parte de los gestores catastrales, los cuales tendrán que reportar a esta Entidad todo lo relacionado con la etapa de planeación y precontractual de las contrataciones que se pretendan realizar, a través de la figura de los “proyectos tipo” que tienen su origen en las bases del anterior Plan Nacional de Desarrollo, promulgado con la Ley 1753 de 2015. Así se presenta este instrumento por parte del DNP (2020):

El objetivo de este documento es presentar un PROYECTO TIPO que 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, al permitir que los municipios cuenten con información predial integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y provee instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios.

Cabe aclarar que no se critica la estandarización por el carácter homogenizador que de suyo conlleva, sino la configuración normativa que hace prevalecer la forma de los instrumentos legales sobre las necesidades reales de los destinatarios finales de estas regulaciones, como son los gobiernos locales y sus comunidades, dejando de lado oportunidades valiosas para la generación de acciones positivas realmente efectivas en cada uno de los ámbitos territoriales del Estado.

Así entonces, el marco normativo sobre el que se pretende asentar la reglamentación del Sistema Nacional de Catastro Multipropósito en Colombia presenta una serie de particularidades que deberán ser analizadas a la luz de lo pretendido en el Acuerdo Final, basados en la condición de servicio público que se le asignó a la gestión catastral en el último Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de que no se desborde el alcance del modelo constitucional de los servicios públicos en Colombia y se asegure la participación de las comunidades y de los gobiernos locales como el canal más próximo con el que cuentan para interactuar con el Estado en la construcción de las decisiones que orienten la prestación del servicio público de la gestión catastral.

Este capítulo falta complementarlo. Al igual que en el anterior es muy importante que en el análisis retomes los referentes conceptuales, las categorías de análisis y las estrategias de análisis planteadas en los capítulos 1 y 2 para que el informe se muestre articulado y coherente. Por ejemplo, en los referentes conceptuales dices que vas a tener en cuenta el principio de participación democrática, como principio, deber, derecho, desde la perspectiva de la Corte Constitucional, entonces aquí tendrías que retomar las reglas jurisprudenciales del principio de participación y analizar de cara al panorama normativo de la implementación que has descrito hasta el momento, eso que implicaciones tiene. Falta desarrollar más el papel de los gobiernos locales y de las comunidades. De qué manera se coarta la participación de esto (autoridades territoriales y comunidad) con la implementación del Catastro multipropósito de la manera como se está haciendo? Recuerda que tu objetivo general es “analizar la incidencia de la transformación de la función catastral para la autonomía territorial, desde la perspectiva de la participación de las comunidades y de los gobiernos locales, en el contexto de la implementación de la RRI en

Colombia”. Entonces el gran reto que tienes en estos dos últimos capítulos es mostrar esa incidencia en la autonomía y la participación.

## 6. Conclusiones

El cambio de visión del catastro hacia un sistema de información nacional con enfoque multipropósito evidencia algunas dificultades que parten de confusiones en la conceptualización del instrumento y en el marco normativo que se necesita para su implementación. No es que se haga necesario incorporar nuevos campos de datos en las bases catastrales actuales, adicionando datos sociales y ambientales a los datos físicos, jurídicos y económicos que se tienen de los predios actualmente. Este error conceptual sumado a la perspectiva hegemónica del Gobierno Central, la falta de participación efectiva de los catastros descentralizados y nuevos gestores catastrales en la construcción de los lineamientos y la dificultad para consolidar el intercambio e interoperabilidad de datos limita en el corto y mediano plazo la implementación efectiva del nuevo modelo catastral.

El análisis realizado supuso la ubicación de los conjuntos normativos relacionados en un contexto concreto y para caracterizarlos se requirió de los aportes de otras disciplinas que conciben al territorio como algo más complejo que el mero espacio biofísico, es decir, un espacio en el cual se producen relaciones sociales y prácticas culturales, que también son impactadas por la ordenación del territorio a través de la regulación del derecho. Dichos aportes se utilizaron para identificar y analizar la producción institucional en materia de diagnósticos y presupuestos de propuestas normativas para la implementación del sistema nacional del catastro multipropósito y para la verificación de su coherencia con estas otras perspectivas.

A partir del desarrollo de la investigación dogmática efectuada y de las formas de interpretación asumidas para analizar el derecho vigente en relación con la implementación del catastro multipropósito en el marco de la RRI, se puede concluir desde la forma cognitiva, que los desarrollos normativos generados para el efecto no se acercan al derecho reflexivo, en tanto prescinden del contexto en el que han sido expedidos y de los propósitos plasmados en el Acuerdo Final. Desde la perspectiva decisoria, en el marco de un Estado social y democrático de derecho, se precisa una mayor incidencia de este modelo en la normativa expedida para la implementación del sistema catastral pretendido, a pesar del

cambio de función administrativa a servicio público que ha experimentado la gestión catastral en Colombia. Finalmente, desde la forma constructiva, si bien se parte del concepto de autonomía territorial y de participación ciudadana, se evidencia su carácter meramente enunciativo, por cuanto no presentan acciones afirmativas que permitan desarrollar estas garantías en su generación y aplicación.

La implementación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Información Catastral, no obstante las finalidades y propósitos que se le plantean como instrumento de información para la planeación y el ordenamiento territorial, afecta la competencia de los concejos municipales para regular los usos del suelo (artículo 313, numeral 7), así como la garantía de participación de las comunidades, en tanto no se disponga de mecanismos acertados para incorporar las visiones locales sobre el desarrollo y la planeación del territorio o se condicione la construcción de las mismas a los lineamientos que prevean organismos centrales que desconocen las realidades locales.

Se advierte que propuestas como la que se plantea con el sistema nacional de información catastral con enfoque multipropósito centraliza funciones como la planeación de la ordenación del territorio, lo cual no solo implica en términos constitucionales una tensión con la autonomía territorial prevista como principio estructural del Estado, como garantía institucional y como derecho de las entidades territoriales, cuya manifestación se encuentra tanto en la participación ciudadana como en la participación de los gobiernos territoriales en la adopción de decisiones de los asuntos de carácter local, sino además una contradicción con los propósitos mismos del Acuerdo de Paz, desde el enfoque territorial, participativo, transversal y estructural al mismo.

La instauración del catastro en el ordenamiento jurídico colombiano, su consolidación como función a cargo del Estado, si bien se produjo a instancias de una forma organizativa del Estado que se corresponde con el Estado liberal de Derecho, a partir de la Constitución de 1991 y el tránsito hacia la consolidación de un Estado social y democrático de derecho, supuso transformaciones en el ejercicio y configuración del poder público y de las funciones públicas para garantizar su ejercicio en búsqueda de la

realización de los fines del Estado, pero al virar a lo que hoy se cataloga desde la última Ley del Plan como el “servicio público” de la gestión catastral, suscita cuestionamientos acerca de si sus presupuestos se corresponden con el paradigma de Estado social y democrático de derecho, a efectos de que se pueda encontrar en tales fundamentos el lugar que ocupan las garantías de participación de las comunidades, de autonomía de los gobiernos locales; y si del Acuerdo Final para la Paz, resultaría o no predicable, una mayor exigibilidad con respecto a estas garantías.

La gestión catastral como servicio público en el marco del Estado Social y Democrático consagrado en el Texto superior, se agota únicamente en el cumplimiento de estándares internacionales y exigencias técnicas que imposibilitan el ejercicio de la participación efectiva de las comunidades en los asuntos que puedan llegar a afectarlos, haciéndose necesario el ejercicio de la misma bajo la égida del mandato constitucional para garantizar el respeto por los derechos de las personas y el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

Atendiendo a la reciente calificación de la gestión catastral como servicio público (Congreso de la República, Ley 1955 de 2019, Artículo 79) deben tenerse en cuenta los presupuestos y características del modelo constitucional de los servicios públicos en Colombia para dilucidar qué elementos debería contemplar la regulación de un Sistema Nacional de Información Catastral como el pretendido, máxime cuando el cambio de naturaleza jurídica de una función administrativa del catastro a la de gestión catastral como servicio público se presenta después de la adopción del enfoque multipropósito en esta materia.

El estado de implementación de los puntos 1 y 2 del Acuerdo Final, que son los relacionados con la RRI y con la Participación política, permiten concluir las diferencias en la consolidación de acciones positivas para su implementación y el grado de vinculación que este tipo de Acuerdos genera en la transición de los gobiernos del orden nacional.

El marco normativo sobre el que se pretende asentar la reglamentación del sistema de información nacional catastral con enfoque multipropósito en Colombia presenta una serie de particularidades que deberán ser analizadas de cara a su proceso formal por parte del legislador o el ejecutivo en su reglamentación, basados en la categoría de servicio público que se le asignó a la gestión catastral en el último Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de que no se desborde el alcance del modelo constitucional de los servicios públicos en Colombia.

Igualmente, es necesario que el resultado del proceso de formación de las normas en esta materia, así como el resultado de su aplicación, promueva y garantice el fortalecimiento de las capacidades y competencias de los actores comunitarios y de los gobiernos locales para reconocer y definir lo público en el ámbito territorial, obviando intereses endilgados desde la centralidad, generando el reconocimiento y participación de aquellos sectores de la población históricamente discriminados por razones de género, raza o condición social.

## 7. Referencias bibliográficas

CINEP/PPP-CERAC. (2019). *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Sexto Informe*. Bogotá D.C.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Conceptualización y especificaciones para la operación del catastro multipropósito. V.2.0. Documento vivo. Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro - SNR. Disponible en:  
<http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/1c64af804c520c6b8113ab86e2f93c93/Conceptualizacio%C3%ACn+y+epecificaciones+para+la+operacio%C3%ACn+del+catastro+multipropo%C3%ACsito+V.1.0.+%2806042016%29.pdf?MOD=AJPERES>

Congreso de la República. Ley 388 DE 1997, Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República. Ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Congreso de la República. Ley 1955 de 2019, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

CONPES, C. N. de P. E. y S. R. de C. (2010). Documento CONPES 3641. Política Nacional para consolidar la interrelación del Catastro y el Registro. Bogotá D.C.  
Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3641.pdf>

CONPES, C. N. de P. E. y S. R. de C. (2016a). Documento CONPES 3859. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Bogotá D.C.  
Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Económicos/3859.pdf>

CONPES, C. N. de P. E. y S. R. de C. (2016b). Documento CONPES 3870. Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos.



<https://Colaboracion.Dnp.Gov.Co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3870.Pdf>.  
<https://doi.org/10.1007/978-1-4471-2969-1>

CONPES, C. N. de P. E. y S. R. de C. (2019a). 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. Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3951.pdf>

CONPES, C. N. de P. E. y S. R. de C. (2019b). *Documento CONPES 3958. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*. Bogotá D.C. Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Económicos/3859.pdf>

CONPES, C. N. de P. E. y S. R. de C. (2020). Documento CONPES 4020. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2021.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencias T-377, 1997, SU-747 de 1998, C-830 de 2001, C-1051 de 2001, C-037 de 2003, C-620 de 2008, T-763 de 2012 y T-361 de 2017.

CPEC. (2019). *Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación Informe de gestión*.

DNP, Departamento Nacional de Planeación (2020). *Proyectos tipo. Actualización catastral con enfoque multipropósito*, 72p.

IGAC, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2019). *Informe de rendición de cuentas de la construcción de paz enero 2019 - diciembre 2019*.

IGAC, Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2006). *El Proyecto Interrelación Catastro. Registro en Colombia*, (5), 7p.

Informe de ponencia para primer debate en comisiones conjuntas al proyecto de ley No. 019/2017 (Cámara) “por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito” — Procedimiento legislativo especial para la paz. Disponible en:

<https://drive.google.com/file/d/0B8TaygfVzbafMHVqeGQzRlhJNIU/view?usp=sharig>

Kroc Institute for international peace studies. (2018). *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación. Informe 3*. Bogotá.

Retrieved from [https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523\\_informe\\_3\\_final\\_final.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523_informe_3_final_final.pdf)

Kroc Institute for international peace studies. (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Diciembre 2018 a noviembre 2019. Informe 4 Resumen ejecutivo* (Vol. №4).

Kroc Institute for international Peace Studies. (2019). Informe 3 del Instituto Kroc - Hacia una paz de calidad en Colombia, 1–13. Retrieved from [https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408\\_actualizacio\\_n\\_informe\\_3\\_instituto\\_kroc\\_feb19.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf)

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2016). *España y sus Regiones Intercambian Conocimiento con Antioquía*. Madrid, España.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *El Acuerdo Final de paz. La oportunidad para construir la paz*. Disponible en: [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Nuevo\\_enterese\\_version\\_6\\_Sep\\_final\\_web.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Nuevo_enterese_version_6_Sep_final_web.pdf)

Presidencia de la República & FARC-EP (2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, M. de A. E. y de C. (2016). *INFORME DE EVALUACIÓN PROGRAMA ESPAÑA Y SUS REGIONES INTERCAMBIAN CONOCIMIENTO CON ANTIOQUIA (COLOMBIA) «ERICA»*. Madrid (España).

Albino, S., & Barsky, A. (1997). Sobre el tercer espacio de Soja. *Geographikós*, 8, 71–76.

- Alonso Peña, C. (2006). Nuevos escenarios de colaboración en el mantenimiento de la información catastral. *CT: Catastro*, 56(1138–3488), 41–56.
- Atehortua Ríos, C. A. (2008). La Teoría del Servicio Público.
- Bastidas Bárcenas, H. (2014). La actividad administrativa, la función pública y los servicios públicos. *Con-Texto: Revista De Derecho Y Economía*, (41), 51–65.
- Bautista Bautista, S. C. (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial Contributions to the conceptual foundation of territorial peace Contribuições à fundamentação conceptual de paz territorial Artículo de reflexión. *Bogotá. Enero – Junio*, 101, 100–110. <https://doi.org/10.14483/2422278X.11639>
- Bejarano A., J. A. (1985). *Economía y Poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*. Bogotá - Colombia.
- Bourdieu, P., & Teubner, G. (2000). *La fuerza del derecho*. (S. del H. Editores, F. de D. Universidad de Los Andes, E. Uniandes, & I. Pensar, Eds.). Bogotá.
- Estupiñán Achury, L., Vandelli, L., Pegoraro, L., Pavani, G., Friz Burga, J. Z., Vargas, A., ... Calderón Toro, E. (2017). *Plurinacionalismo y Centralismo. Tensiones del Estado Unitario en América Latina*. (G. Pavani & L. Estupiñán Achury, Eds.). Bogotá: Universidad Libre, Università di Bologna.
- Ferguson, J. (1988). Más allá de la “ cultura ”: Espacio , identidad , y la política de la diferencia, 1–26.
- Fuchs, M.-C. (Ed.). (2018). *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer.
- Galeano Marin, M. E., & Aristizabal Salazar, M. N. (2008). Cómo se construye un sistema categorial. *Estudios de Derecho*, 65, 161–187. Retrieved from <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/viewArticle/848>
- Garavito, C. R. (2011). *El derecho en América Latina: Un Mapa para el Pensamiento*

*Jurídico.*

García Amado, J. A. (1992). Sobre los modos de conocer el derecho. O de como construir el objeto jurídico. *Droit et Société*, (20/21), 53–74.

García Villegas, M., Torres Echeverry, N., Revelo, J., Espinosa Restrepo, J. R., & Duarte Mayorga, N. (2016). *Los territorios de la paz: La construcción del Estado local en Colombia*. Retrieved from [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_921.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_921.pdf)

Garrido, N. (2008). Propuesta de normalización cartográfica para el desarrollo territorial. *Statewide Agricultural Land Use Baseline 2015*, 1, 298.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Parte General*. (F. de Derecho Administrativo, Ed.) (1a Edición, Vol. 1). Buenos Aires.

Guimet Pereña, J. (2003). *Descripción y teoría general del catastro* (Primera ed). Cataluña: Edicions de la Universitat Politècnica de Catalunya, SL.

Henao, J. C. (2014). *Estado Social y Derecho Administrativo*.

Hernández Becerra, A. (2015). Organización Territorial de Colombia. Doscientos años de la búsqueda de un modelo. *Documentos de Trabajo Departamento de Derecho Constitucional*, 57. Retrieved from <http://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2016/05/DOC-DE-TRABAJO-57.pdf>

León, F., & Dávila, J. (2020). *Catastro para la paz. Tensiones, problemas, posibilidades*. *Documentos Dejusticia* 59 (Vol. 59). Bogotá D.C.

Machado Cartagena, A. de J. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente nacional* (Centro de). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Marín Cortés, F. G. (2010). Los servicios semipúblicos domiciliarios. In *Los servicios*

*públicos domiciliarios* (pp. 1–47). Bogotá: Temis.

Massiris Cabeza, Á. (2004). Ordenación del territorio en América Latina. In *Organización del Territorio teorías enfoques y tendencias* (pp. 49–84). Bogotá D.C.: Universidad Libre.

Montañez Gómez, G., Delgado Mahecha, O., Moncayo, E., Jiménez Reyes, L. C., Carrizosa Umaña, J., Osorio, L. C., ... Zarate Botía, C. (2001). *Introducción*. (G. Montañez Gómez, J. Carrizosa Umaña, N. Suárez Fernández, O. Delgado Mahecha, & J. A. Lucio, Eds.), *Espacio y territorios: Razón, pasión e imaginarios*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Morales Daza, J. C. (2014). Incidencia de la Reforma Agraria de 1936 en la creación de Autodefensas campesinas en Colombia. Bogotá D.C.: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. <https://doi.org/10.4324/9781315853178>

Moreno Velásquez, C. (2016). Derecho administrativo y neoliberalismo: narrativa de una relación. In H. (Coordinadora) Alviar García (Ed.), *Nuevas tendencias del derecho administrativo* (pp. 101–119). Bogotá - Colombia.

Núñez Vaquero, A. (2014). Ciencia jurídica: Un mapa conceptual. En: *Modelando la ciencia jurídica.*, 374–398.

Ocampo Prado, M., Chenut Correa, P., Férguson López, M., Martínez Carpeta, M., & Zuluaga Tapia, S. (2014). *Desplazamiento forzado y territorio, reflexiones en torno a la construcción de nuevas territorialidades : nuevos pobres, ciudadanía inconclusa y la búsqueda de una nueva vida digna*. (G. A. Molina Garrido & P. Luna Paredes, Eds.) (Primera). Bogotá. Retrieved from <https://publicaciones.uexternado.edu.co/pageflip/acceso-abierto/pdf/desplazamiento-forzado.pdf>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *El Acuerdo Final de paz. La oportunidad para construir la paz*. Retrieved from [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Nuevo\\_eneres](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Nuevo_eneres)

- Piazzini Suárez, C. E. (2004). Los estudios socioespaciales: hacia una agenda de investigación transdisciplinaria. *Revista RegionEs*, 151–172.
- Presidencia de la República, & FARC-EP. (2016). Acuerdo Final. *Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera*. Retrieved from [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf)
- Quinchía Roldán, S. M., Agudelo Patiño, L. C., & Arteaga Rosero, A. (2018). *Urbanismo en Medellín, siglo XXI : aportes a la discusión* (Editorial). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Robledo Silva, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Bogota: Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2015). El Derecho Administrativo ante la crisis (El Derecho Administrativo Social). *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, *Abril/junh*(60), 13–37. Retrieved from [www.editoraforum.com.br](http://www.editoraforum.com.br)
- Rodríguez de Santiago, J. M. (2007). *La administración del estado social*. Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid.
- Sánchez Morón, M. (1979). El principio de participación en la constitución española. *Revista de Administración Pública*, 89, 171–206.
- Sánchez Zapata, D. C. (2012). *Autonomía territorial y potestad normativa-reglamentaria de los Concejos Municipales: hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia*. Universidad de Antioquia.
- Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, M. de A. E. y de C. (2016). *INFORME DE EVALUACIÓN PROGRAMA ESPAÑA Y SUS REGIONES INTERCAMBIAN CONOCIMIENTO CON ANTIOQUIA (COLOMBIA) «ERICA»*. Madrid (España).

- Sierra Romero, G. A. (2011). Lo bueno, lo malo y lo feo del Impuesto Predial en Colombia. *Económicas Cuc*, 32(1), 99–110. Retrieved from <http://repositorio.cuc.edu.co/xmlui/handle/11323/286>
- Ulloa, A., & Coronado, S. (2016). *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*. (A. Ulloa & S. Coronado, Eds.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- UPRA, U. de P. R. A. (2016). Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia.
- Vallejos, M., Aguiar, S., Pérez, M., Ligier, D., Huykman, N., Méndez Casariego, H., & Papagno, S. (2014). Capítulo 7: Análisis Social para el Ordenamiento Territorial Rural. *Ordenamiento Territorial: Conceptos, Métodos y Experiencias*, (February), 574.
- Villar Borda, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Revista Derecho Del Estado*, 20(1), 73–96.