



Marco normativo del catastro multipropósito y los retos en su implementación.

Lubberney Bedoya López

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Asesora

Luisa Cecilia Flórez Ruiz, Especialista (Esp) en Derecho Ambiental

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Urbanístico
Medellín, Antioquia, Colombia
2024

Cita	(Bedoya López, 2024)
Referencia	Bedoya López, L. (2024). <i>Marco normativo del catastro multipropósito y los retos en su implementación</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte VII.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

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

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

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

Resumen

El presente artículo pretende dar a conocer el contenido normativo de la función pública del catastro a través de la implementación del catastro multipropósito. Este último, entendido como un instrumento de gestión catastral que propende a través de su implementación, contribuir en la formulación de políticas públicas, brindar seguridad jurídica, mejorar la eficiencia del mercado inmobiliario e incrementar el recaudo efectivo de los entes territoriales. Los cuales podrán ser utilizados e invertidos en el desarrollo y ordenamiento del territorio, lo cual facilitará la transformación urbana y rural del país. Adicional a lo anterior, el artículo pretende exponer las dificultades presentadas durante su implementación, analizando los planes de desarrollo nacionales y otras normativas emitidas tras la firma del acuerdo de final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera.

Palabras claves: 1. Acuerdo final, 2. Catastro multipropósito, 3. Entes territoriales, 4. Función pública, 5. Gestión catastral, 6. Mercado inmobiliario, 7. Políticas públicas, 8. Seguridad jurídica.

Introducción

A partir de los acuerdos de paz firmados en La Habana, Cuba, por parte del Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP, se intensificó en el país la formulación y puesta en marcha de políticas agrarias, ambientales y de tenencia de la tierra.

El acuerdo final, en su primer punto incluyó la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural. con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra. Comprometiéndose el gobierno nacional a 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.

En respuesta a lo anterior y en cumplimiento del plan nacional de desarrollo 2014-218, el consejo nacional de política económica y social emite el documento CONPES 3859, denominado “política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”.

El 28% del territorio nacional no cuenta con formación catastral, y el 63,9% del área formada tiene catastro desactualizado (722 municipios). Así mismo, de un total de 187 municipios históricamente afectados por una alta incidencia del conflicto armado, el 79% son, a su vez, municipios que hoy no cuentan con formación catastral básica. (CONPES 3859, 2016, p.3).

El documento propuso un plan de acción a siete años (2016-2023) que contempla cambios estructurales del modelo catastral, dado que diagnosticó problemáticas del catastro en sus componentes económicos, físicos, jurídicos e institucional. Sin embargo, un balance preliminar sobre las acciones de política del documento CONPES 3859 mostró un bajo nivel de avance. Por lo que para el año 2019 el Consejo Nacional de Política Económica y Social emite un nuevo CONPES 3958 con el fin de tomar los aspectos positivos y reestructurar las falencias de la anterior política.

El presente artículo pretende estudiar el contenido normativo de la función pública del catastro a través de la implementación del catastro multipropósito. Este último, entendido como un instrumento de gestión catastral que propende a través de su implementación, contribuir en la

formulación de políticas públicas, brindar seguridad jurídica, mejorar la eficiencia del mercado inmobiliario e incrementar el recaudo efectivo de los entes territoriales.

Adicional a lo anterior, y dado que se ha agotado un alto porcentaje del tiempo asignado para la implementación, este artículo tiene como objetivo identificar cuáles han sido las causas que han dificultado la implementación de un catastro multipropósito en Colombia. Analizar esta problemática requiere compilar y analizar el marco normativo vigente relacionado con el catastro multipropósito. Esto incluirá leyes, decretos, regulaciones, y documentos de política pública nacionales emitidas tras la firma del acuerdo de final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera.

Por último, se analizarán los mecanismos de financiación propuestos y existentes para la implementación del catastro multipropósito, evaluando su viabilidad, sostenibilidad y adecuación a las necesidades del sistema.

1. Catastro con enfoque multipropósito.

Históricamente, el catastro colombiano ha tenido diferentes definiciones y enfoques. Lo anterior, producto del desarrollo económico, ecológico, social y político de nuestro país.

De acuerdo con cada una de las realidades, los recursos y sus historias se han desarrollado diferentes sistemas catastrales; de éstos se pueden distinguir tres grandes categorías: el jurídico, asociado con la propiedad del territorio; el fiscal, asociado con la valoración de las propiedades para su tributación; y el regulatorio, asociado con la descripción y uso del territorio. (Pinzón y Fonti, 2007, p. 27)

Lo anterior, indica que Colombia ha seguido un proceso similar al de muchos países de América Latina en la estructuración de su catastro territorial. De acuerdo con Erba y Piumetto (2013) “El modelo tradicional latinoamericano es una adaptación de los heredados de España y Portugal. Su estructura se apoya en 3 bases de datos: geométricos, jurídicos y económicos”. (p.1).

El Decreto 290 de 1957 estableció el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), que se encarga de la función catastral en Colombia. Actualmente, este organismo es un establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, y está vinculado al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Su jurisdicción abarca todo el territorio nacional, y posee la autoridad para actuar en todas las regiones del país.

La Ley 14 de 1983 en Colombia fue fundamental para modernizar el sistema catastral, estableciendo principios que promueven la actualización de datos y la transparencia en la gestión del territorio. El decreto 3496 de 1983, Por el cual se reglamentó la Ley 14 de 1983 definió el catastro, como: un inventario de carácter multifinalitario, con lo cual pretendía darles a las autoridades locales los instrumentos adecuados para la planificación municipal.

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. (Grisales, 2021, p. 72)

Por su parte, la resolución 660 de 1984 y la resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) se constituyeron en estatutos de reglamentación de la formación, actualización y conservación del catastro nacional. Ambas normativas definieron el catastro como: “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” (resolución 2555, 1988, p. 2). Esta definición se mantiene vigente, incluso tras la expedición de la resolución 070 de 2011 del IGAC, que derogó la resolución 2555 de 1988.

El catastro tradicional se enfoca en registrar o censar los bienes inmuebles de un territorio en tres dimensiones: física, jurídica y económica, sin importar quién sea el propietario. La dimensión física del catastro se refiere a la determinación precisa del área, los límites, las construcciones y los colindantes de un predio, tanto en zonas urbanas como rurales. La dimensión jurídica identifica a la persona, natural o jurídica, que ostenta algún tipo de tenencia, ya sea propietario, poseedor u ocupante, y registra el número de matrícula inmobiliaria, lo cual es fundamental para establecer la titularidad de cada bien inmueble. Finalmente, la dimensión económica se refiere a la determinación del avalúo catastral, que sirve como base para que las administraciones municipales calculen el impuesto predial unificado.

Ahora bien, las anteriores definiciones de catastro y la mayoría de actividad legislativa al respecto, tiene que ver con un enfoque económico y fiscal. Los avalúos y el impuesto predial son

aspectos que han estado sujetos a regulación a lo largo del tiempo, aunque con una notable variedad de normativas, como la Ley 1430 de 2010, la 1450 de 2011 y la 1753 de 2015, el Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales, al respecto plantea “ Ese enfoque fiscal se caracteriza por no generar incentivos ni usar intencionalmente el catastro para otros fines más allá de ser el insumo de los municipios para el cálculo del impuesto predial [...]” (Conpes, 2018, p. 11). Sin tener en cuenta la importancia que el catastro puede desempeñar en diversas políticas públicas.

A partir de la promulgación de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, Colombia inició un proceso transformador en la gestión del catastro. En primer lugar, se reconoció el enfoque económico y fiscal que había predominado en el catastro nacional. En segundo lugar, se subrayó la necesidad de que el catastro tenga propósitos más amplios. Para ello, el Artículo 104 definió el concepto de catastro multipropósito.

Se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica. (Ley 1753, 2015, p. 39).

Por su parte, el CONPES 3859 de 2016 estableció los lineamientos para la implementación del Catastro Multipropósito en Colombia. Este documento busca fortalecer la capacidad de las entidades públicas para gestionar información territorial de manera integral, promoviendo el desarrollo sostenible y la planificación urbana. Entre los puntos clave se destaca que el objetivo del catastro multipropósito es crear un sistema de información que integre aspectos físicos, económicos y sociales del territorio, facilitando la toma de decisiones en políticas públicas.

Adicional a lo anterior, El CONPES 3859 de 2016 propone una serie de beneficios, como la mejora en la gestión del suelo, la optimización de recursos públicos y el apoyo a la formalización de la propiedad. Para lo cual se sugieren acciones que incluyen la creación de bases de datos, la capacitación de personal y la promoción de la participación ciudadana. Además, se enfatiza la importancia de la coordinación interinstitucional y la colaboración entre diferentes niveles de gobierno y sectores. Este enfoque busca no solo actualizar la información catastral, sino también generar un impacto positivo en el desarrollo urbano y rural del país.

Si bien el CONPES 3859 de 2016 ofrecía un enfoque optimista para mejorar la gestión del suelo y optimizar recursos públicos, existen ciertos desafíos que limitan su plena efectividad.

En primer lugar, la creación y actualización de bases de datos catastrales a menudo se encuentra con barreras técnicas y económicas. En regiones rurales y zonas urbanas marginales, la falta de infraestructura digital adecuada puede ralentizar el proceso y generar disparidades en la recolección de datos. lo que contribuye a disparidades en la recolección de datos y dificulta la equidad en el acceso a información precisa.

En segundo lugar, se menciona la capacitación como parte de las acciones del CONPES. Sin embargo, en la práctica, los programas de capacitación no siempre llegan a todas las áreas del país. Especialmente en los municipios con menos recursos, es común que el personal carezca de las herramientas adecuadas para manejar las nuevas tecnologías catastrales y los procedimientos de formalización de la propiedad. lo que genera una brecha en la capacidad del personal para gestionar nuevas tecnologías y procesos catastrales

En este aspecto, se insiste en que la academia juega un rol de gran trascendencia y es apoyar y acompañar técnicamente a los entes territoriales. El catastro con enfoque multipropósito ha generado nuevos bienes y servicios que deben ser suplidos, un nuevo mercado se ha generado, el de operadores catastrales y tanto la empresa privada como las universidades deben convertirse en actores protagónicos para materializar esta gestión territorial que da el nuevo catastro en nuestro país. (Dorado, 2022, p. 91)

En tercer lugar, la participación ciudadana es limitada y, en muchas ocasiones, no se concreta. Las comunidades a menudo enfrentan barreras de acceso a la información o carecen de los conocimientos técnicos necesarios para participar activamente en los procesos de formalización de la propiedad. Lo que dificulta que las comunidades se involucren activamente en estos procesos.

Por último, aunque el CONPES 3859 destaca la necesidad de una coordinación interinstitucional, en la práctica, las interacciones entre diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal) y sectores (privado, comunitario) suelen ser lentas y a menudo presentan intereses divergentes, lo que dificulta una colaboración efectiva

2. Mas allá del beneficio fiscal del catastro.

Con la firma del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, en 2016, se inició la implementación de seis puntos acordados. Estos puntos abarcan la transformación estructural del campo, la participación política, el fin del conflicto, la reincorporación de

excombatientes, la solución del problema de los cultivos de uso ilícito, y los derechos de las víctimas.

La implementación de estos compromisos es esencial para lograr una paz duradera en Colombia. El primer punto, la Reforma Rural Integral, sienta las bases para la transformación estructural del campo. Creando condiciones de bienestar para la población rural.

A lo largo de la historia, los conflictos en torno a la tierra han sido un factor clave en la perpetuación de la violencia en el país. Se acudía a la violencia en contextos de conflicto sobre la tierra por diversas razones. En primer lugar, la concentración de tierras en pocas manos genera tensiones con aquellos que no tienen acceso a la propiedad. Además, los conflictos por la tierra tienen raíces históricas, como despojos y desplazamientos forzados. También influye la ineficacia de los sistemas judiciales y los intereses económicos, ya que la tierra representa un recurso valioso.

Que a juicio del Gobierno esa transformación debe contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Y que a juicio de las FARC-EP dicha transformación debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños. (Acuerdo final, 2016, p. 10)

Dentro de la ejecución de la Reforma Rural Integral, el acuerdo final de paz determinó en el punto uno, la creación de un Sistema de Información Catastral que sea completo y de múltiples propósitos.

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)

Su meta es simplificar los procedimientos de formación y actualización catastral en un período de siete años. Para ello el gobierno nacional ha formulado varios instrumentos de política pública que pretenden corresponder al compromiso adquirido a la firma del acuerdo final de paz. No obstante, a casi ocho años de la firma del Acuerdo de Paz, la meta estimada no se ha cumplido.

Una de las políticas públicas fue El CONPES 3859 de 2016 "Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural - urbano", formulado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Ha sido el instrumento pionero para la evolución en la implementación del catastro multipropósito en Colombia. Este documento diagnosticó serias deficiencias en el catastro colombiano, revelando que:

En la actualidad, el 28% del territorio nacional no cuenta con formación catastral, y el 63,9% del área formada tiene catastros desactualizados (722 municipios) Así mismo, de un total de 187 municipios históricamente afectados por una alta incidencia del conflicto armado, el 79% son, a su vez, municipios que hoy no cuentan con información catastral básica. (Conpes 3859, 2016, p. 3)

Esta situación es particularmente crítica en áreas rurales y municipios afectados por el conflicto armado, lo que subraya la necesidad de modernizar y actualizar el sistema catastral en el país.

El objetivo primordial de este instrumento consistió en Implementar un sistema catastral multipropósito, actualizado y confiable, integrado con el registro de propiedad y otros sistemas. Para mejorar las garantías de propiedad, fortalecer el ámbito fiscal y apoyar la planeación estratégica y el ordenamiento territorial. En este sentido, el documento CONPES 3859 de 2016 estableció objetivos específicos, acompañados de líneas de acción correspondientes a las dimensiones económica, física, jurídica e institucional del catastro, las cuales se detallan a continuación:

CONPES 3859		
Dimensión	Objetivo Específico	Línea de acción
Económica	Estimar valores catastrales que reflejen de manera precisa las condiciones físicas y económicas de los predios, a través de la identificación, adopción e implementación de estándares técnicos en el marco del catastro multipropósito	1. Diseño de un Observatorio del Mercado Inmobiliario. 2. Optimización y rediseño de metodologías de valoración predial. 3. Eliminar limitaciones técnicas y normativas sobre la valoración predial.
Física	Realizar la plena identificación y descripción física y jurídica de los predios públicos y privados del país, bajo los estándares definidos y adoptados por la autoridad catastral.	1. Plan Nacional de Cartografía. 2. Estándares técnicos y tecnológicos mínimos. 3. Registro Nacional de Reconocedores Prediales (RNRP).
Jurídica	Fortalecer la institucionalidad catastral para la implementación del catastro multipropósito y la adecuación de mecanismos para mejorar el acceso e interoperabilidad de la información sobre la tierra y la propiedad.	1. Articular desde lo procedimental y lo tecnológico el catastro y el registro. 2. Integrar y actualizar la normativa en un estatuto catastro-registro.
Institucional	Fortalecer la institucionalidad catastral para la implementación del catastro multipropósito y la adecuación de mecanismos para mejorar el acceso e interoperabilidad de la información sobre la tierra y la propiedad	1. Modernizar y fortalecer la institucionalidad catastral. 2. Arreglos institucionales de coordinación y articulación para garantizar el acceso e interoperabilidad de la información.

Para mejorar la gestión del territorio, se considera necesario disponer de información catastral y geoespacial integrada, de alta calidad y accesible. El CONPES 3859 de 2016 proporcionó lineamientos estratégicos y técnicos para la implementación del Catastro Multipropósito en Colombia; sin embargo, no logró alcanzar plenamente estos objetivos. De este modo, aunque el CONPES 3859 de 2016 buscaba asegurar la integración, calidad y accesibilidad de la información catastral y geoespacial en el país, sus resultados fueron limitados en este sentido. No obstante, sentó las bases para el desarrollo de la normatividad existente en el Catastro Multipropósito en Colombia, lo que ha permitido un cambio significativo en la gestión del catastro

Las políticas públicas, entendidas como programas de acción, buscan transformar y generar cambios a fenómenos sociales. Una aproximación a la definición de política pública puede ser:

Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático. (Roth, 2002, p. 27).

Lo anterior, es de suma importancia para que el catastro de un giro en su enfoque. De pasar de un enfoque fiscal a un enfoque multipropósito. Tradicionalmente, como ya se ha indicado el catastro ha tenido un enfoque fiscal, centrado en la recaudación de impuestos y la valoración de propiedades. Sin embargo, para que el catastro multipropósito sea efectivo, es fundamental adoptar un enfoque más integral. Sobre este punto Melanie Pérez (2020) afirma que “Desde esta perspectiva Catastro Multipropósito resulta apropiada en el desarrollo de diversas políticas públicas sectoriales, como por ejemplo el ordenamiento territorial, infraestructura, tecnología y desarrollo económico en el territorio.” (p. 17). Esto se alinea con la definición de política pública mencionada, donde las instituciones asumen la tarea de cambiar situaciones percibidas como problemáticas, buscando objetivos que beneficien a la sociedad en su conjunto.

3. Marco normativo del servicio público del catastro.

La implementación de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP es esencial para lograr una paz duradera en Colombia, en especial el punto uno. El retraso en la implementación de políticas públicas como el CONPES 3859 de 2016, CONPES 3958 DE 2019 y los planes de Desarrollo desde el año 2015 al 2023, que buscan

establecer un catastro multipropósito, limita el avance hacia la transformación estructural del campo y perpetúa las condiciones que favorecen la violencia. Por lo tanto, la falta de progreso en la implementación del sistema catastral y en la implementación efectiva de las políticas públicas necesarias obstaculiza el camino hacia una paz sostenible y la resolución de los conflictos históricos relacionados con la tierra en Colombia.

Desde la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016, la evolución normativa del catastro multipropósito en Colombia ha sido significativa, aunque marcada por desafíos en su implementación. Las políticas como el CONPES 3859 de 2016, CONPES 3951 de 2018 y el CONPES 3958 de 2019 fueron diseñadas para abordar problemas críticos como el catastro multipropósito y la reforma rural integral. A lo largo de los años, se han introducido nuevas iniciativas y se han actualizado las políticas de desarrollo.

En este contexto, la función pública del catastro ha evolucionado con la implementación del catastro multipropósito. En este sentido, dicha evolución normativa ha permitido la transición de un enfoque tradicional, centrado en las dimensiones jurídica y fiscal, hacia una perspectiva multifinanciaría que integra múltiples usos y aplicaciones.

En primer lugar, a través de la ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. En el artículo 104 del Capítulo III, que trata sobre la Transformación del Campo, se establece normativamente la importancia de implementar un catastro nacional con un enfoque multipropósito. Esto implica que el catastro debe tener objetivos que vayan más allá de los fiscales, y que, en lo que respecta a la información, debe existir una total coherencia entre el catastro y el registro.

Asimismo, en el artículo 107 del Capítulo III, se contempla la creación de una entidad para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo. En consecuencia, la creación de la Agencia Nacional de Tierras en el año 2015 busca mejorar la gestión de tierras baldías y facilitar la adjudicación de terrenos a las poblaciones que más los necesitan, como parte de una reestructuración de las políticas agrarias en el país. De esta manera, esta iniciativa representa un esfuerzo del Estado colombiano por fortalecer sus capacidades en la administración de tierras, abordando así la problemática de la distribución de recursos agrarios y apoyando a las comunidades vulnerables.

El decreto 2363 de 2015 crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), como máxima autoridad de las tierras de la nación. Tiene la responsabilidad de ejecutar la política de

ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Para cumplir su función, la Agencia debe gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, garantizar la seguridad jurídica, promover el uso de la tierra conforme a la función social de la propiedad y administrar los predios rurales de propiedad de la nación. con el objetivo de asegurar el ordenamiento social de la propiedad rural.

En segundo lugar, a través 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”. El cual representa un avance significativo en la implementación de la política del Catastro Multipropósito, estableciendo cambios institucionales que se alinean con las recomendaciones del CONPES 3859 de 2019.

En el componente de legalidad de la propiedad del PND 2018-2022, son los artículos 79, 80, 81 y 82 los que avanzan la implementación de la política del Catastro Multipropósito y los que definen los nuevos arreglos institucionales en correspondencia con los principios y las recomendaciones establecidas desde el Conpes 3859 de 2019. (Aldana, 2024, p. 315)

En la Ley 1995 de 2019, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se establece que la función catastral constituye un servicio público que debe ser gestionado por el Estado a través de las entidades territoriales.

Asimismo, la normativa contempla un régimen sancionatorio para la prestación de este servicio, bajo la supervisión de la Superintendencia de Notariado y Registro, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, con el fin de asegurar la regulación y el control estatal de la gestión catastral descentralizada.

Así entonces, es el Decreto 148 de 2020 reglamenta los Artículos 79, 80, 81 y 82 de la ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) tiene como función principal la inspección, vigilancia y control de la gestión catastral, con el objetivo de garantizar el cumplimiento del régimen normativo establecido para este servicio público.

En cuanto a sus funciones principales, la inspección permite verificar el cumplimiento general de las normas aplicables mediante la solicitud, análisis y confirmación de información, además de la realización de visitas y la orientación a los sujetos pasivos sobre la interpretación de las normativas. La vigilancia busca asegurar que las actuaciones de los sujetos pasivos se ajusten al ordenamiento jurídico, utilizando herramientas como advertencias, planos de mejoramiento y revisiones específicas. Por último, el control está orientado a prevenir, corregir y sancionar

infracciones al régimen catastral, a través de medidas preventivas, correctivas y procedimientos sancionatorios, y está dirigido a:

ARTÍCULO 2.2.2.7.2. Sujetos pasivos. Son sujetos pasivos de las funciones de inspección, vigilancia y control los gestores catastrales, los operadores catastrales, los municipios, los propietarios, ocupantes, tenedores o poseedores, titulares de derechos reales o quien tenga cualquier relación fáctica o jurídica con el predio. (Decreto 148, 2020, p. 13)

En tercer lugar, a través de la ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Tiene un impacto significativo en la política de catastro multipropósito al proporcionar un marco normativo que prioriza el ordenamiento territorial basado en criterios ambientales, sociales y económicos.

La Ley 2294 de 2023 resalta aspectos clave para el catastro multipropósito, orientándolo como una herramienta fundamental para el desarrollo sostenible y equitativo del territorio. En primer lugar, destaca el ordenamiento del territorio alrededor del agua, enfatizando la protección ambiental y la planificación territorial funcional. Esto implica que el catastro multipropósito debe integrarse con objetivos de sostenibilidad, priorizando áreas estratégicas para la conservación de ecosistemas y recursos hídricos.

En conclusión, el ordenamiento territorial se erige como una prioridad ineludible para Colombia. La resolución de los conflictos socioambientales, muchos de los cuales surgen de la falta de reconocimiento del agua como un derecho fundamental y bien común, demanda un enfoque de Justicia Ambiental. (Departamento Nacional de Planeación, 2023, p. 8)

Asimismo, la ley fomenta una gobernanza inclusiva y justicia ambiental, estableciendo mecanismos que garanticen la participación de las comunidades, asegurando que sus derechos y necesidades sean incorporados en la planificación territorial. Este enfoque se complementa con la interoperabilidad de determinantes del ordenamiento, que exige estandarizar y conectar la información catastral y territorial para mejorar la toma de decisiones basada en datos.

Además, se priorizan las zonas de inversión especiales, donde el ordenamiento territorial se convierte en un medio para reducir la pobreza, generar empleo y promover actividades económicas alineadas con las características locales, afectando directamente la identificación y el uso de las tierras.

Finalmente, se refuerzan las prioridades de inclusión mediante un enfoque diferencial que reconoce los derechos de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, especialmente sobre tierras colectivas y tradicionales.

ARTÍCULO 45. GESTIÓN CATASTRAL EN TERRITORIOS Y TERRITORIALIDADES DE COMUNIDADES INDÍGENAS Y EN TERRITORIOS COLECTIVOS DE COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS. Se crearán e implementarán mecanismos y disposiciones especiales con enfoque intercultural para la gestión catastral multipropósito en territorios y territorialidades de comunidades indígenas y en territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, con el fin de crear, modificar, adicionar o suprimir trámites, procesos, procedimientos, modelos, sistemas de información y/o requisitos relacionados con el servicio público de la gestión catastral conforme a un esquema diferencial regulado por el Gobierno nacional, en concertación con los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, a través de sus estructuras representativas. (Ley 2294, 2023, p. 22)

La Ley 2294 de 2023 posiciona al catastro multipropósito como una herramienta estratégica para promover un desarrollo territorial sostenible, inclusivo y orientado a garantizar la justicia ambiental y social.

La evolución normativa del catastro multipropósito en Colombia, a través de las Leyes 1753 de 2015, 1955 de 2019 y 2294 de 2023, refleja un desarrollo progresivo en su enfoque y alcance. Inicialmente, se centró en la regulación normativa y técnica, consolidando un marco institucional eficiente que garantiza su implementación y supervisión mediante un régimen sancionatorio. Finalmente, mediante la Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", representa un avance significativo al trascender el ámbito técnico para incorporar dimensiones sociales y ambientales. Este marco reciente prioriza la inclusión de comunidades vulnerables, la justicia ambiental y la sostenibilidad territorial, consolidando al catastro multipropósito como una herramienta estratégica para promover un desarrollo equitativo y sostenible en el país.

Conclusiones

El Catastro Multipropósito se posiciona como una política pública innovadora y esencial para el desarrollo territorial sostenible en Colombia. Este enfoque busca no solo la actualización de la información sobre tierras en zonas rurales y urbanas, sino también la integración de herramientas tecnológicas, sociales e institucionales para avanzar hacia una gestión equitativa y eficiente de los recursos territoriales. Esta herramienta es clave para alcanzar las metas de desarrollo sostenible del país, fortaleciendo la toma de decisiones informadas tanto en sectores rurales como urbanos.

El Catastro Multipropósito no solo es una herramienta técnica, sino una apuesta por la construcción de paz y el desarrollo sostenible. Sus lineamientos fortalecen las capacidades locales y promueven la transparencia en la gestión del suelo. Aunque no regulariza la tenencia de la tierra ni define su uso, facilita la activación de rutas legales para la formalización y titulación.

Esta política se proyecta como un eje central en la modernización del país. Su nuevo enfoque, que combina tecnología, inclusión social y sostenibilidad, posiciona a Colombia como un referente en la región en materia de gestión territorial. Adicional a lo anterior, el nuevo enfoque del catastro multipropósito fomenta el reconocimiento de los derechos sobre la tierra y promueve la participación ciudadana como un eje de transparencia, en especial en las zonas desatendidas por el Estado, como la Amazonía, la Orinoquía y el Pacífico.

Sin embargo, a pesar de los avances, persisten desafíos significativos en la implementación de esta política. La informalidad en la propiedad de la tierra sigue siendo alta, especialmente en las zonas rurales, donde gran parte de los predios carecen de títulos formales. Esto limita el acceso a derechos de propiedad y dificulta el desarrollo económico y social en estas áreas.

Además, existe una brecha considerable en la valoración catastral: en más de 900 municipios del país, los valores catastrales de los inmuebles están muy por debajo de los estándares nacionales. Esta situación impacta negativamente el recaudo fiscal, al reducir los ingresos provenientes del impuesto predial. Por otro lado, la modernización de los sistemas de registro y catastro exige inversiones económicas significativas, particularmente en regiones históricamente marginadas, donde la infraestructura y los recursos tecnológicos son insuficientes.

Por último, la falta de personal capacitado representa otro desafío crítico para la implementación del Catastro Multipropósito. Esta carencia afecta directamente la velocidad, eficiencia y cobertura del proceso, generando retrasos significativos. Como consecuencia, solo se ha alcanzado una cobertura del 50% del territorio nacional, frente a la meta del 70% proyectada por el actual gobierno. Esta brecha dificulta la consolidación de un sistema catastral integral que apoya el desarrollo territorial y social.

Referencias

- Acuerdo Final para la Terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (2016). <https://www.jep.gov.co/normativa/paginas/acuerdo-final.aspx>
- Congreso de la República (2015) ley 1753. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "todos por un nuevo país"*. 09 de junio de 2015.
- Congreso de la República (2019) Ley 1955. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 – “pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. 25 de mayo de 2019.
- Congreso de la República (2023) Ley 2294. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para la vigencia 2022 - 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. 19 de mayo de 2023.
- Congreso de la República (2011) Ley 1450. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para la vigencia 2010 - 2014 “Prosperidad para Todos”*. 16 de junio de 2011.
- Congreso de la República (2010) Ley 1430. *Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad*. 29 de diciembre de 2010.
- Congreso de la República (1983) Ley 14. *“Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”*. 06 de Julio de 1983.
- Documento CONPES 3859, (2016) *política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*. Bogotá D.C. Departamento Nacional De Planeación.
Recuperado <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>
- Documento CONPES 3958, (2019) *política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*. Bogotá D.C. Departamento Nacional De Planeación.
Recuperado <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>
- Dorado, D. (2022). *El catastro multipropósito. Reflexiones alrededor de su potencialidad y aplicación*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2022
- Departamento Nacional de Planeación (2023) *“Ordenamiento del Territorio Alrededor del Agua y Justicia Ambiental”*. Recuperado <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/cartillas/ordenamiento-del-territorio-alrededor-del-agua.pdf>

- Escobar, N., & cárdenas, J. (2018). *retos de un nuevo sistema catastral en el marco de construcción de paz en Colombia*. Revista de ingeniería, 0(46), 46-53. doi:10.16924/riua.v0i46.962
- Erba, D., & Piumetto, M. (2013). *Catastro territorial multifinlitarario*. Obtenido de Lincoln Institute of Land Policy: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/erba-wp14de1sp-full_0.pdf
- Presidencia de la República (1983) Decreto 3496. “*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones.*”. 26 de diciembre de 1983.
- Presidencia de la República (2020) Decreto 148. “*Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2.*” 04 de febrero de 2020.
- Grisales Centeno, H. A. (2021). *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*. Recuperado de: <https://hdl.handle.net/10495/23197>
- Instituto geográfico “Agustín Codazzi” (1984) Resolución 660. “*Por la cual se reglamenta la formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional*”. 30 de marzo de 1984.
- Instituto geográfico “Agustín Codazzi” (1988) Resolución 2555. “*Por la cual se reglamenta la formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional y se subroga la resolución No. 660 del 30 de marzo de 1984*” 28 de septiembre de 1988.
- Instituto geográfico “Agustín Codazzi” (2011) Resolución 070. “*Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación y la conservación catastrales*” 04 de febrero de 2011.
- La Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia (1957) Decreto 290. “*Por el cual se dictan normas para el fomento agropecuario*”. 08 de noviembre de 1957.
- Montaña Murillo, M. (2018). *construcción de la nueva visión del catastro en el país*. revista de ingeniería, Recuperado de <https://doi.org/10.16924/revinge.46.8>
- Peñuela, I. P. L., Benavides, A. M., Beltrán, P. I. R., Caicedo, D. A. L., Sánchez, Y. M. G., Holguín, Y. J. A., ... & Perea, T. V. R. (2024). *Neoinstitucionalismo y la tierra en Colombia: Perspectivas y debates sobre la mercantilización de los territorios*. Universidad Nacional

- de Colombia. Recuperado de <https://play.google.com/books/reader?id=N9kHEQAAQBAJ&pg=GBS.PT296>
- Pinzón Bermúdez, J. A., y Fonti Garolera, J. (2007). *Una Aproximación Al Catastro En Colombia*. UD y la geomática, (1), 25–46. <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/UDGeo/article/view/3664>
- Pérez Narváez, M.P (2020). *Diseño de un Plan de Comunicación para el Establecimiento de la Política Pública Catastro Multipropósito en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora. Recuperado de https://polpublicas.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf
- Tique, J. L. (2024). *Nueva visión constitucional y legal del catastro con enfoque multipropósito en Colombia*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11396/8103>
- Urrego Estrada, G. A., y Montoya Suárez, C. H. (2024). *El Catastro Multipropósito como Instrumento para la Verdad y la Memoria. Caso: Corregimiento de San José de Mulatos del Distrito de Turbo*. Ciudad Paz-ando, 17(1), 9–21. <https://doi.org/10.14483/2422278X.22030>