

NUEVA VISIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL CATASTRO CON ENFOQUE MULTIPROPÓSITO EN
COLOMBIA

Jorge Luis Tique Horta



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Vigilada MINEDUCACIÓN

Programa académico, Facultad

Universidad

Ciudad

2023

Nueva visión Constitucional y Legal del Catastro con Enfoque Multipropósito en Colombia

Jorge Luis Tique Horta

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Magister en Derecho

Director Dr. Diego David Barragán Ferro



Maestría en Derecho, Facultad de Derecho

Universidad

Ciudad

2023

Resumen

La gestión catastral se ha desarrollado a nivel mundial como el modo en el cual los predios se vinculan con un determinado municipio para su desarrollo y tributación. A lo largo de la historia del catastro en Colombia ha existido desigualdades dentro del territorio para su manejo, ya que ha pasado de un sistema descentralizado a central a través del IGAC, en el cual han existido desde su conformación diferencias y elementos diversos para la integración del catastro, iniciando únicamente con una carga tributaria la cual no era unificada dentro de los diversos municipios generando desigualdades tributarias, por ello se han desarrollado esfuerzos en los cuales se intenta integrar la mayor cantidad de elementos para brindar seguridad tanto al Estado como a sus propietarios, e incluir estos dentro de los Planes de Desarrollo Territorial para que puedan hacer parte de las herramientas empleadas para el desarrollo de los municipios, y la aplicación que se dará a los bienes inmuebles, así mismo el sistema catastral ha intentado identificar los predios mediante la individualización con el fin de establecer una tarifa tributaria y un valor económico de los predios, estos avances catastrales se han desarrollado con el fin de mantener un control sobre el territorio y poder brindar la prestación de servicios públicos de manera eficiente y poder identificar zonas vulnerables para brindar apoyo, por ello se busca generar un sistema interdependiente conectado a los diferentes organismos encargados de la prestación del servicio público del catastro.

Inicialmente se buscaba que el IGAC prestara este servicio en todo el territorio, tarea compleja debido a que desde los inicios no existió una unidad para el desarrollo del catastro y no existió una base de datos unificada para su desarrollo, y mucho menos un modo de suministrar datos respecto a los bienes que conformaban el territorio colombiano, este problema se acrecentó

con el conflicto interno armado, el cual aisló zonas del país impidiendo generar información sobre zonas específicas del país, pues en algunos lugares era casi nula la presencia estatal, por eso con los Tratados de Paz de 2016, se modificó la figura del catastro tradicional y todos sus componentes llevándolo a una figura más actualizada que responde a una tendencia globalizada en temas de catastro, integrándose la figura del Catastro con Enfoque Multipropósito, figura que tiene por fin integrar mayores elementos a la figura del catastro, ampliando sus elementos jurídicos, económicos y físicos, a elementos de mayor planeación, manejo de recursos naturales y responder a una necesidad de información para el manejo del suelo y de los predios en un determinado territorio, así mismo se busca la interoperabilidad y la descentralización del servicio público generando bases de datos unificadas que permitan acceder dicha información a través de medios tecnológicos e informáticos.

Esta figura intenta responder a la necesidad de actualizar el catastro, el cual se encuentra en su mayoría desactualizado o no conformado en el ámbito rural como en el urbano, así como la existencia de predios cuya realidad física no corresponde a la recopilada en bases de datos existentes, por ello es necesario y pertinente analizar el reto que asumen los municipios para prestar este servicio público.

Abstract

El Catastro con Enfoque Multipropósito surge con el propósito de conformar y actualizar el sistema catastral dentro del territorio, integrando la propiedad dentro de los planes de desarrollo de los municipios, en donde se busca la integración de la mayor cantidad de aspectos de los predios. Esto responde a la tendencia mundial de construir un catastro actualizado, el cual permite desarrollar mejores planes de desarrollo y manejo de los suelos del territorio, buscando satisfacer las necesidades de los propietarios así como la de los dueños dentro del territorio. Esto es un reto que es necesario asumirlo mediante la descentralización de la función catastral y la interoperabilidad de las entidades a cargo de esta función, como lo son los gestores catastrales quienes se encargaran de mantener el catastral actualizado en los territorios donde se desarrolle

Palabras claves: catastro, Catastro con Enfoque Multipropósito, descentralización, gestor catastral.

Introducción

la riqueza de un pueblo

está en la organización de su territorio (anónimo)

A lo largo de la historia de Colombia se ha implementado la figura del catastro para la regulación de los aspectos más elementales acerca de las condiciones de los bienes del territorio, con el fin de brindar seguridad jurídica y una aproximación a la realidad económica y física, esta recopilación de información ha estado a cargo de varias entidades como es el caso del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el cual es actualmente el ente encargado de regular el tema del catastro en todo el territorio nacional.

Es importante señalar que los cambios de la figura del catastro en Colombia responden a la necesidad de actualizar y desarrollar el catastro en la totalidad del territorio, debido a que este en gran medida se encuentra desactualizado o no configurado, en parte en razón del conflicto armado en Colombia, razón por la cual se ha desarrollado una nueva fase del catastro, la cual ha sido implementado desde los Acuerdos de Paz celebrados entre el gobierno de Colombia y las extinta guerrilla Fuerzas Armadas de Colombia (FARC).

Este cambio no responde únicamente a la necesidad de complementar el catastro en Colombia, pues a nivel mundial se ha desarrollado una fuerte tendencia a la actualización de los sistemas catastrales bajo el modelo de “Catastro con Enfoque Multipropósito”, el cual es el tema principal de esta investigación la cual se compone de 4 capítulos, el primero está integrado por los conceptos básicos de la investigación, así como la evolución histórica del catastro, los elementos integrantes del Catastro con Enfoque Multipropósito y la tendencia del mundo dirigida a su desarrollo, el segundo capítulo está integrado por la implementación del Catastro con Enfoque Multipropósito dentro del territorio colombiano, así como los cambios que ha tenido

dentro de los diversos periodos presidenciales, y los procedimientos que deben tenerse en cuenta para su ejecución por parte de los gestores catastrales, el tercer capítulo está integrado por el análisis de la implementación del Catastro con Enfoque Multipropósito en el municipio de Soacha Cundinamarca, el cual fue el municipio pionero en la implementación de este catastro y ha tenido importantes resultados e impactos como lo es el fiscal, el económico y el electoral entre otros, por último está el capítulo que desarrolla los aspectos metodológicos de la investigación, así como el enfoque implementado.

Esta investigación responde al planteamiento de ¿si la figura del Catastro con Enfoque Multipropósito responderá a la necesidad del Estado colombiano para actualizar el sistema catastral en la totalidad de su territorio?

Para desarrollar el trabajo de investigación se planteó como por objetivo específico la canalización de la prestación del Catastro con Enfoque Multipropósito como servicio público, mediante los cambios que se han implementado a nivel normativo y Constitucional en la última década a esta figura, teniendo en cuenta al municipio de Soacha-Cundinamarca como pionero en la implementación de dicha figura.

Con base al objetivo general se desarrollarán los siguientes objetivos específicos:

- 1) Analizar la normatividad vigente aplicable a las entidades territoriales para convertirse en gestores catastrales, mediante el Catastro con Enfoque Multipropósito y como su descentralización ayuda a brindar el servicio público del catastro.
- 2) Determinar los cambios normativos del Catastro con Enfoque Multipropósito durante los últimos 3 periodos presidenciales (2014-2026), y sus avances para un sistema catastral actualizado a nivel nacional.

3) Determinar los modos de financiamiento e implementación de la figura del Catastro con Enfoque Multipropósito para las entidades territoriales.

1. Capítulo I: Sistema Catastral

El primer capítulo de la presente investigación tiene por fin analizar los aspectos básicos del catastro, teniendo en cuenta los elementos que lo integran, su evolución histórica, la transformación global hacia un Catastro con Enfoque Multipropósito, y como en Colombia se ha desarrollado esta figura para administrar los bienes.

Para desarrollar este primer capítulo se abordarán aspectos generales de la figura del catastro, los elementos que lo integran, las bases de su origen y la necesidad del cambio catastral en Colombia.

1.1 Marco Referencial

Para iniciar el tema del catastro se comenzará por construir la definición de catastro desde el punto de vista doctrinario y legislativo, por ello es pertinente abordar las diversas definiciones que a esta figura jurídica se le ha dado.

Una primera definición de esta figura es aportada por el Decreto 148 de 2020, el cual define el catastro en el artículo 1 que modifica a su vez el artículo 2.2.2.1.1 del Decreto 1170 de 2015, el cual establece su definición como:

Es necesario actualizar y clasificar los activos inmobiliarios para establecer su identificación física, jurídica y económica con base en criterios técnicos y objetivos. Los bienes inmuebles ubicados en el territorio nacional pueden ser públicos o privados, independientemente de su régimen de tenencia. (Presidencia de la República de Colombia, 2020).

La anterior definición es complementada por Medina (2015), quien agrega elementos más profundos al sistema catastral definiéndolo de la siguiente manera:

El Estado, que siempre ha visto en el propietario un buen blanco a la hora de apuntar dardos fiscales para alimentar sus arcas, especialmente las municipales, creó un sistema para identificar los inmuebles de cada localidad con su descripción, extensión y datos del propietario -y el precio-, que conocemos como catastro. Al asignar un número a la propiedad para identificarla (número de identificación catastral), el Estado podía llevar un registro de la información de cada propiedad "contribuyente" y realizar los pertinentes cobros. El catastro además del aspecto fiscal al disponer de información sobre la situación de la propiedad, permite otra serie de actuaciones administrativas, como la estratificación de los residentes de un determinado municipio a efectos de la aplicación de las normas sobre subvenciones, coste de los servicios públicos generales y domiciliarios, y necesidades de infraestructuras. En consecuencia, se convierte de hecho en un instrumento esencial para la planificación y ejecución de las políticas gubernamentales para el desarrollo de los municipios. (Derecho Civil, p. 443).

Medina establece que el sistema catastral cumple dos funciones fundamentales, la primera está relacionado a la materia tributaria, al establecer los elementos y la información básica de los inmuebles y sus propietarios para integrarlos dentro de las bases tributarias y establecer el valor correspondiente. El segundo está ligado al tema administrativo, en el cual el municipio regula sus habitantes y los estratifica con el fin de conceder beneficios al prestar servicios básicos domiciliarios.

Continuando con la construcción del concepto de catastro se continuará abordando más elementos de este como lo es la matrícula inmobiliaria, cuyo concepto lo encontramos

actualmente definido en la “Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos” (Ley 1579 de 2012), en el artículo 8 de la siguiente manera:

Es el folio referente a la propiedad inmobiliaria, está destinado a la inscripción de los actos, contratos y mandamientos mencionados en el artículo 4. Se identificará mediante un complejo numérico o código alfanumérico que indique el orden interno de cada oficio y la sucesión en que se inscribirá.

Además, mostrará el número de identificación único del inmueble en los municipios que lo tengan o el número de identificación catastral en los municipios que no lo tengan, junto con la oficina de registro, departamento y municipio, corregimiento o vereda, de ubicación del inmueble, todos ellos identificados por números únicos.

Además de designar la propiedad por su número, nombre o dirección, también debe indicar si se trata de una zona urbana o rural. También debe describir los límites, el perímetro y el tamaño de la propiedad, así como incluir información de los actos administrativos y planes que incluyan los límites, como cualquier actualización o modificación de dichos elementos.

Cada acto sujeto a registro debe tener su situación jurídica documentada en el registro de la propiedad inmobiliaria. Esto incluye los siguientes: tradición, tenencia, falsa tradición, cancelaciones, gravámenes, limitaciones y afectaciones, y medidas preventivas(Ley 1579 de 2012).

Es decir, la matrícula inmobiliaria es el modo de identificar un bien inmueble sujeto a registro dentro del estado con el fin de establecer sus particularidades, se identifica con un código que permite identificarlo plenamente y revisar su situación jurídica, económica y física, este código

solo puede pertenecer a un único bien en todo el territorio, estableciendo las particularidades de cada uno de estos bienes, estas características sujetas a registro y que se encuentran enmarcadas dentro de los folios de las oficinas de instrumentos públicos deben coincidir con la realidad física y material de los bienes inmuebles. Así mismo la Ley 1579 de 2012 establece que la matrícula inmobiliaria deberá abrirse cuando un bien no los posea o cuando sea necesario actualizarse, los procesos en los cuales se iniciara la apertura de la matrícula inmobiliaria serán los de “Bienes Prescritos” (apertura si no cuenta con matrícula inmobiliaria o actualización si la matrícula no coincide con el de la sentencia art. 57) y “Bienes Baldíos” (apertura a nombre de la Nación art 58) el proceso de apertura lo regula esta misma ley en el art. 48 y s.s.

Otro elemento que se encuentra ligado a la definición de catastro tal como lo menciono Medina (2015) es el de la cédula catastral, este concepto es definido por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (de ahora en adelante UAECD), dentro de su glosario como:

Documentación física del pasado de la propiedad, a la que se vinculan los nuevos desarrollos a lo largo del tiempo. Documento que da fe de la exactitud de los datos utilizados para registrar una propiedad en el catastro: Cada inmueble del catastro inmobiliario se identifica mediante un conjunto de números o caracteres denominado SDP (Unidad de Planificación Administrativa), que georreferencian el inmueble. (2019)

Adicionalmente, “Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos” (Ley 1579 de 2012) señala una distinción entre matrícula inmobiliaria y cédula catastral en el artículo 50 de la siguiente forma:

En las correspondientes inscripciones se referenciará la unidad catastral a la que corresponde cada folio registral inmobiliario. En consecuencia, el Registrador deberá notificar a la oficina catastral correspondiente, cada vez que una finca se divida materialmente o se segregue una parte de la misma, cuando se subdivida o urbanice, cuando se componga de pisos o apartamentos, o cuando se unan varias fincas, a fin de que dicha oficina proceda a practicar la inscripción o anotación registral correspondiente a cada unidad. El incumplimiento de esta responsabilidad constituye una infracción disciplinaria por parte del Registrador. (Ley 1579 de 2012 art. 50)

Lo anterior se sintetiza en que la matrícula inmobiliaria es aquel documento que contiene toda la información respecto de un bien, mientras que la cédula catastral es un subgénero que se puede aplicar a bienes que han sido divididos materialmente o existe algún medio que los divida físicamente, es decir, la matrícula inmobiliaria corresponderá a la totalidad del bien, mientras que la cédula catastral corresponderá a los pisos, oficinas, apartamentos, entre otros en los cuales se divida el bien inmueble, lo anterior se puede manifestar estableciendo que la matrícula inmobiliaria es la generalidad, mientras que la cédula catastral es la parte específica o particular del bien.

Siguiendo la elaboración de la definición de catastro, este se complementa con lo indicado en el Decreto 148 de 2020, el cual establece con respecto a esta figura que “es una lista de todos los activos inmobiliarios del país, ya sean del sector público o privado e independientemente de la tenencia que tengan. Esta lista debe mantenerse y categorizarse para lograr una identificación física, jurídica y económica basada en normas científicas y objetivas.” (Decreto 148 de 2020, art.1).

Los autores Campos & Poveda (2019) sintetizan el concepto de catastro estableciendo que es: “El catastro es un inventario y censo de bienes inmuebles que distingue entre bienes inmuebles urbanos y rurales mediante la recopilación de datos sobre sus características jurídicas, físicas y económicas.” (2019, p. 6).

Como se ha mencionado el catastro contempla tres dimensiones dentro de la información que se registra, estas son “económico, jurídico y físico” los cuales son descritos por la UAECD de la siguiente manera:

Dimensión jurídica: indicar y anotar el número de identificación fiscal del propietario o poseedor, así como la escritura y el registro de la propiedad correspondiente para indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el objeto o bien inmueble y el sujeto activo del derecho, es decir, el propietario o poseedor. (UAECD)

Dimensión física: determina las características que se tienen en cuenta para la clasificación de las construcciones (usos y destinos), así como la identificación y toma de medidas sobre el terreno para establecer las zonas de suelo y construcción, los límites de las propiedades. (UAECD)

Dimensión económica: la UAECD determina que es “la determinación del avalúo catastral” Según esta organización, es una tasación e "determinando el valor de las propiedades, obtenida mediante la investigación y el análisis estadístico del mercado inmobiliario."

Estos tres elementos son estructurados por Erba (2007) quien actúa como editor y organizador de la obra “Catastro Multifuncional aplicado a la definición de políticas de suelo urbano”, esquematizando estos elementos como función del catastro en donde cada uno actúa y cumple una función, estableciendo esta función de la siguiente manera:

Los catastros se diseñaron inicialmente para la tributación en América Latina, al igual que en la mayoría de las demás naciones. Mantenían registros que permitían calcular el valor de la propiedad y el impuesto a pagar mediante diversas técnicas. Este objetivo sigue siendo perseguido principalmente por los catastros territoriales, y el llamado **Catastro Económico** (a veces denominado Catastro Fiscal) se compone de las bases de datos de estos catastros.

Entre los numerosos métodos que pueden ser aplicados para la determinación del valor del inmueble, su localización, forma y dimensiones normalmente constituyen elementos esenciales para el cálculo. Estos datos provienen de relevamientos topográficos, geodésicos y/o fotogramétricos y constan en documentos cartográficos y bases alfanuméricas que conforman el **Catastro Geométrico** (también denominado catastro físico por algunos autores).

El catastro se organizó inicialmente como complemento de los registros de la propiedad inmobiliaria, pero con el tiempo los administradores se dieron cuenta de que cumplía una función mucho más importante que las descritas anteriormente, lo que dio lugar a la creación del Catastro Jurídico. Napoleón fue uno de los precursores de esta nueva visión, manifestando su interés de colocarlo al servicio del derecho civil en su código, diciendo: **un buen catastro parcelario será el complemento del código en el que se refiere a la posición del suelo. Es necesario que los mapas sean suficientemente precisos y detallados para fijar límites y evitar litigios** (2007, p. 13-14).

El concepto de dimensión económica es complementado por Avendaño (2022) como la valoración y valuación de los predios dentro del mercado teniendo en cuenta la teoría de la renta

del suelo, la cual tiende a aumentar debido a que esta no es reproducible, ocupa un lugar específico y puede ser apropiada (p.123-124).

Respecto a la teoría del uso de suelo Urriza (2003 citado por Palacio et. al) sintetiza este concepto en los siguientes términos:

Las mejoras de la tierra aumentan su valor y en consecuencia, su renta capitalizada lo que la convierte en un bien escaso con una oferta finita que se ve limitada por la disponibilidad de tierras, así como por el control que ejercen los propietarios. La tierra es necesaria para la actividad humana porque requiere un lugar donde crecer. (p. 72).

Si bien es cierto que el catastro es el inventario o censo de los bienes ubicados en un territorio con el fin de obtener la información básica necesaria que permita gestionar proyectos y administrar el uso del suelo, los bienes inmuebles pueden clasificarse en dos tipos: unos bienes rurales y otros urbanos, esta clasificación es debido a la naturaleza del suelo razón, por la cual no es solo pertinente sino fundamental desarrollar la diferencia entre ambos tipos de bienes, puesto que el catastro se aplica de manera diferente en estos tipos de bienes, razón por la cual se procederá a explicar la diferencia entre bienes urbanos y rurales y la aplicación de la gestión catastral dentro de los mismos y como se ha desarrollado.

La clasificación de los bienes entre urbanos y rurales se encuentra regulada en la Ley 388 de 1997 en la cual establece desde el artículo 30 la clasificación del suelo las cuales pueden ser: suelo urbano, rural y de expansión urbana.

Con respecto al suelo urbano se puede sintetizar su definición de acuerdo al artículo 31 Ley 388 de 1997 en los siguientes términos:

El suelo urbano se define como las porciones de un distrito o territorio municipal designadas por el plan de zonificación para fines urbanos y equipadas con una red de

carreteras, redes primarias de electricidad, agua y alcantarillado para apoyar la urbanización y la edificación, en su caso. Esta categoría puede incluir lugares con procesos de urbanización inacabados que forman parte de áreas consolidadas con estructuras y están designados como áreas de mejora integrada en los planes de uso del suelo. Los perímetros que definen las áreas del suelo urbano comprenderán los potenciales núcleos de población del municipio. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios (Ley 388 de 1997).

Respecto a los suelos de expansión urbana el artículo 32 de la misma Ley los sintetiza como:

De acuerdo con los Programas de Ejecución, es el área del territorio municipal destinada al crecimiento urbano que será permitida para uso urbano durante la vigencia del plan de zonificación. La decisión de este suelo se tomará en función de las proyecciones de crecimiento de la ciudad y del potencial de suministro de infraestructuras para la red vial, servicios públicos, espacios libres, parques y equipamientos de interés público o social colectivo.

El tercer tipo de suelo es el rural contemplado en el artículo 33 de la citada norma la cual los denomina como: “Se incluyen en esta categoría las tierras utilizadas para la agricultura, la ganadería, la explotación de recursos naturales y otras actividades que no son apropiadas para el uso urbano”.

De estas tres categorías existen una sub clasificación la cual es de suelos suburbanos y de protección, estos se encuentran definidos en la Ley 388 de 1997, y se sintetizan de la siguiente manera:

Artículo 34 suelos suburbanos: A diferencia de las zonas designadas como zonas de expansión urbana, que pueden desarrollarse con restricciones de uso, intensidad y densidad y garantizan la autosuficiencia de los servicios públicos residenciales, estas zonas están situadas en suelo rural y presentan una mezcla de usos del suelo y estilos de vida rurales y urbanos, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. En esta categoría pueden incluirse los terrenos que corresponden a corredores urbanos interregionales. Con el fin de evitar que en estas áreas se desarrollen usos y actividades urbanas sin pasar previamente por el proceso de incorporación a suelo urbano, los municipios y distritos deben establecer regulaciones complementarias. Para ello, deberán contar con la infraestructura de espacio público, la infraestructura vial y las redes de energía, agua y alcantarillado necesarias para este tipo de suelo.

Artículo 35 suelos de protección: Se trata de zonas y terrenos de cualquiera de las clases anteriores que tienen prohibida su urbanización por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de zonas de utilidad pública para la colocación de infraestructuras para la prestación de servicios públicos, o áreas de riesgos y peligros inevitables para la colocación de asentamientos humanos.

Esta clasificación sirve para determinar el modo en que se desarrollara el territorio mediante los Planes de Desarrollo Nacional “DNP” y el Plan de Desarrollo Territorial “POT”.

Con respecto al DNP debe entenderse de acuerdo al Departamento Nacional de Planeación como: El Presidente de la República, a través de su equipo de gobierno, desarrolla las políticas públicas tomando este texto como base y conjunto de principios estratégicos. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del DNP (2023).

El **Plan Nacional de Desarrollo** (PND) es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. De acuerdo con la Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo", el PND se compone por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. (2023)

Por otro lado, el plan de inversiones públicas contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y, sus fuentes de financiación, respecto al POT este se entiende como:

conjunto de acciones y políticas de planificación administrativa y física que orientan el crecimiento a corto, medio y largo plazo del territorio municipal y regulan el uso, ocupación y transformación del espacio físico en áreas urbanas y rurales. Es un instrumento técnico y normativo de planificación y gestión territorial. El POT es básicamente el contrato social que existe entre la población y un territorio determinado. (MINVIVIENDA, 2016)

Para el desarrollo de los municipios estos cuentan con diferentes instrumentos para administrar el modo en el cual se planea su desarrollo en los siguientes periodos administrativos, estos instrumentos son: a) Plan de Ordenamiento Territorial POT, b) Plan de Desarrollo

Municipal PDM y c) Presupuesto Anual Municipal, tal como se señala en el siguiente grafico elaborado por MINVIVIENDA.



Grafico #1

Autor: MINVIVIENDA pag.6

Los diversos instrumentos con los que cuentan los municipios para gestionar el manejo y uso de los suelos, se procede a explicarlos junto con su sustento jurídico.

Respecto a los POT existen diferentes tipos de acuerdo con las características y tamaño de los municipios, los cuales pueden ser:



Grafico #2

Autor: MINVIVIENDA pag.7

Respecto a los POT se encuentra definido dentro de la Ley 388 de 1997, en el artículo 9 de la siguiente manera: Se describe como el conjunto de objetivos, estrategias, planes, acciones y normas que se han adoptado para dirigir y gestionar el desarrollo físico del territorio y el uso del suelo. Para dirigir y gestionar el desarrollo físico del territorio y el uso del suelo, se adopta un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, acciones y normas. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán: a) Planes de ordenamiento territorial b) Planes básicos de ordenamiento territorial c) Esquemas de ordenamiento territorial (art. 9), la diferencia entre los diferentes planes de ordenamiento corresponde a la cantidad de habitantes por municipio (revisar grafico #2)

El siguiente instrumento con el que cuentan los municipios es el PDM el cual se encuentra definido en el artículo 31 y 32 de la Ley 152 de 1994 los cuales se explican de la siguiente manera:

Artículo 31. *Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.* Los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben incluir un componente estratégico y un plan de inversiones de mediano y corto plazo, y deben ceñirse a los criterios de formulación señalados en la presente Ley, así como a los términos y condiciones que de manera general regulen las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales, o las autoridades administrativas que hagan sus veces.

Teniendo en cuenta los principios generales de la presente Ley, las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán los alcances y procedimientos para la

elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, compatibilizando los tiempos de presentación y articulación con los procesos presupuestales, con el fin de coordinar y concertar la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales.

Artículo 32.-*Alcance de la planeación en las entidades territoriales.* Dentro de los límites de las competencias, bienes y funciones que les confieren la Constitución y la ley, las entidades territoriales gozan de autonomía en materia de planeación del desarrollo económico y social y de gestión ambiental. Sin comprometer su autonomía, los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben incorporar en su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar su coherencia. (Ley 152 de 1994)

Para los municipios que deban desarrollar EOT deberán tener en cuenta lo establecido en la Ley 388 de 1997, la cual señala:

ARTÍCULO 17.- *Contenido de los esquemas de ordenamiento territorial.* Los objetivos, estrategias y planes a largo y medio plazo para la ocupación y utilización del suelo, la división del territorio en suelo urbano y rural, el trazado general del suelo urbano, en particular el plan de carreteras y servicios públicos, la identificación de las zonas de peligro y riesgo natural y las medidas de protección, las zonas de conservación y protección de los recursos naturales y medioambientales y los planes de desarrollo urbano deben incluirse en los planes de ordenación del territorio.

PARÁGRAFO. Los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes que presente dinámicas importantes de crecimiento urbano podrán adoptar Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, como instrumento para desarrollar el proceso de ordenamiento de su territorio (Ley 388 de 1997)

Las anteriores definiciones y conceptos que integran el catastro son sintetizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (de ahora en adelante IGAC) y el Instituto Colombiano de Datos Espaciales (de ahora en adelante ICDE) de la siguiente manera:



Grafico #3

Elaborado por el IGAC y el ICDE (p.10)

Con las definiciones anteriormente diseñadas se puede establecer como concepto final respecto del catastro como la figura que contiene la realidad de los bienes inmuebles, junto con

sus características físicas individuales, así como su designación alfanumérica para distinguirlo de los demás inmuebles, y establecer su componente económico para evaluarlo y también poder establecer su valor a tributar dentro del municipio, así mismo se establece el papel que juega dentro de los ordenamientos territoriales, en conjunto con los demás inmuebles para plantear el modo en el cual se administraran recursos y diseñaran políticas para aprovechar mejor el uso de los suelos y los inmuebles con el fin de brindar mayor prestación de los servicios públicos, así como brindar información pertinente del estado actual del inmueble junto con los tramites que estén sujetos a registro y dar mayor certeza a los poseedores del estado en que se encuentra su inmueble.

1.2 El catastro en Colombia

En el capítulo anterior se abordó extensamente la figura del catastro y los elementos que lo componen junto con sus características, con el fin de elaborar un concepto amplio acerca del catastro, su función, alcance y sustento jurídico razón por la cual es pertinente en este apartado analizar la evolución histórica de esta figura jurídico-administrativa dentro del ordenamiento colombiano, junto con las principales particularidades de cada época.

Para el desarrollo histórico del catastro en Colombia se utilizará el estudio realizado por Benítez Acevedo (2016) en su obra titulada “Derecho Catastral en Colombiano Jurisprudencia y Doctrina” el cual señala que la evolución histórica de la institución catastral en Colombia corresponde a 6 etapas las cuales son:

- 1) Época de fundación 1821 a 1886
- 2) Época inicial 1887 a 1929
- 3) Época de transición 1930 a 1938
- 4) Época de consolidación 1939 a 1982

- 5) Época de dinamismo 1983 a 1989
- 6) Época actual 1990 a actual (2016)

La primera fase para abordar es la **ÉPOCA DE FUNDACIÓN** esta inicia en 1821 con la expedición de la Ley de 30 de septiembre denominada “*Catastro General del Cantón*” expedida por el Congreso Admirable de Villa del Rosario de Cúcuta y fue el primer estatuto normativo que regulaba el catastro y fue hasta 1825 cuando fue regulada por Francisco de Paula Santander quien fungía como presidente en aquel tiempo. En un inicio esta figura respondía únicamente al aspecto fiscal. Hasta 1866 se tiene constancia de nuevos avances en la gestión catastral mediante la Ley 70 y los decretos reglamentarios del 10 y 23 de agosto de 1866, en la cual se integró las disposiciones que regulaban el deslinde y formación del catastro en tierras baldías, esto respondió a un interés sobre el uso del suelo y el manejo y aprovechamiento de recursos naturales como los bosques con madera disponibles para exportación, inicialmente la idea de la Ley 70 de 1866 era tener un catastro centralizado, pero en 1870 esta ley fue derogada, y se permitió a los Estados soberanos a elaborar sus catastros únicamente con el componente fiscal (Benítez Acevedo, 2016, p 113-114)

La segunda fase histórica corresponde a la **ÉPOCA INICIAL** esta inicia con la expedición del Código Fiscal a través de la Ley 48 de 1887, esta surge durante la república unitaria y establecía gravámenes sobre la propiedad inmueble con el fin de fortalecer las finanzas departamentales y municipales, y se complementó con la expedición de la Ley 148 de 1888 la cual establecía la base gravamen al 6 por mil, esta normatividad fue derogada. La Ley 20 de 1908 y su decreto reglamentario 1227 del mismo año se configuro el catastro en todo el territorio, creando en las capitales de departamento oficinas de catastro y juntas departamentales y municipales integradas por autoridades locales y propietarios para efectuar la formación de

catastros en los municipios. Esta época catastral destaco por la descentralización catastral puesto que cada departamento ideo sus propios sistemas de tasación catastral y su normatividad, incluyendo metodologías y procedimientos esta facultad se asignó principalmente con la expedición del Código de Régimen Político y Municipal con la expedición de la Ley 4 de 1913 la cual facultaba a los departamentos a reglamentar el impuesto sobre los bienes inmuebles, esto genero un catastro fraccionado que y disparejo que no tenían una unidad nacional, así mismo las asambleas departamentales solo estaban facultados a reglamentar los catastros con fines fiscales (Benítez Acevedo, 2016, p. 114-115).

Continuando con la historia del catastro se desarrolla la **ÉPOCA DE TRANCISIÓN** es en esta época cuando se inicia la modernización y racionalización del sistema catastral, al encomendar a la Misión norteamericana esta función, encargo recibido por parte de la hacienda pública de aquel entonces, para realizar dicho trabajo se creó un organismo centra encargado de la fijación de avalúos catastrales, sustituyendo a los ya existentes en los organismos departamentales y municipales, en la cual ya se evidenciaba un atraso en la función catastral, pues existía una lenta revisión de la labro catastral y una distribución inequitativa de la carga predial, influenciada por un factor político. Es en esta fase donde se incorpora el elemento físico a la gestión catastral pues la Misión sugiere elaborar planos de los inmuebles con la finalidad de establecer su ubicación, áreas y demás datos topográficos de los predios, y la obligación por parte de los propietarios de declararlos, así como también sugiere una revisión de cada 5 años de los avalúos catastrales con el fin de mantenerlos actualizados. Esta actividad estuvo regulada principalmente por la Ley 40 de 1932, el decreto 1440 de 1935 y la Ley 78 de 1935 (Benítez Acevedo, 2016, p. 115)

El desarrollo histórico del catastro continua en la **ÉPOCA DE CONSOLIDACIÓN** durante esta época se crea formalmente el IGAC quien en principio estaba facultado para estudiar elementos físicos, económicos y jurídicos de la propiedad y formar y conservar el catastro, durante esta época el IGAC paso a ser una dependencia de varios ministerios, como lo fue en 1956 una dependencia del Ministerio de Guerra, dejando la función catastral al Ministerio de Hacienda, perdiendo su función catastral durante un tiempo. Es en 1957 cuando se decide transformar al IGAC en un organismo autónomo y descentralizado, volviendo a vincularlo al Ministerio de Hacienda y crédito Público con las funciones que había desempeñado antes de ser adscrito al Ministerio de Guerra, y las oficinas departamentales que regulaban el catastro pasaron a ser parte del IGAC a excepción de las de Bogotá, Medellín y Antioquia (Benítez Acevedo, 2016, p. 116-117).

El catastro continuo su desarrollo en la **ÉPOCA DEL DINAMISMO** la cual trae unas innovaciones al sistema mediante operaciones y procesos técnico-jurídicos generando un importante cambio en el sistema catastral. La Ley 14 de 1983 introduce la metodología valuatoria en los procesos de formación y actualización catastral al introducir estudios de zonas homogéneas, físicas y geoeconómicas. Para esta época el catastro ya contaba con un problema que venía desde 1970 que impedía mantener el sistema catastral actualizado, afectando los ingresos municipales principalmente por presiones políticas. Es con la expedición de la Ley 14 de 1983 que se introducen importantes innovaciones dentro del sistema catastral, como lo es la definición de vivienda popular y pequeña propiedad rural, se expiden Resoluciones por parte del IGAC como la 660 de 1984 que reglamenta los procesos de formación, actualización y conservación del catastro, estas normatividades estaban inspiradas en la descentralización del catastro (Benítez Acevedo, 2016, p. 117-119)

La última fase que se analizara en este apartado corresponde a la de la **ÉPOCA ACTUAL** cuyo principal aporte es la implementación de medios tecnológicos y de comunicación para modernizar el sistema catastral principalmente con el apoyo financiero de entidades suizas, con el fin de cambiar la producción de información de manera manual a medios digitales, durante esta fase se desarrolló el proyecto de implementación del Sistema de Información Geográfica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi “SIGAC” este sistema dio lugar a un proceso de comercialización y producción de bienes y servicios de manera eficiente, y permite crear proyectos como la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales “ICDE”. Se buscó durante esta época con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo elaborar programas de modernización catastral cuyo objetivo era mejorar la capacidad y gestión de los suelos y tierras en Colombia, garantizando la seguridad jurídica de la propiedad, mediante el catastro-registro de sus componentes principales (Benítez Acevedo, 2016, p. 119-121)

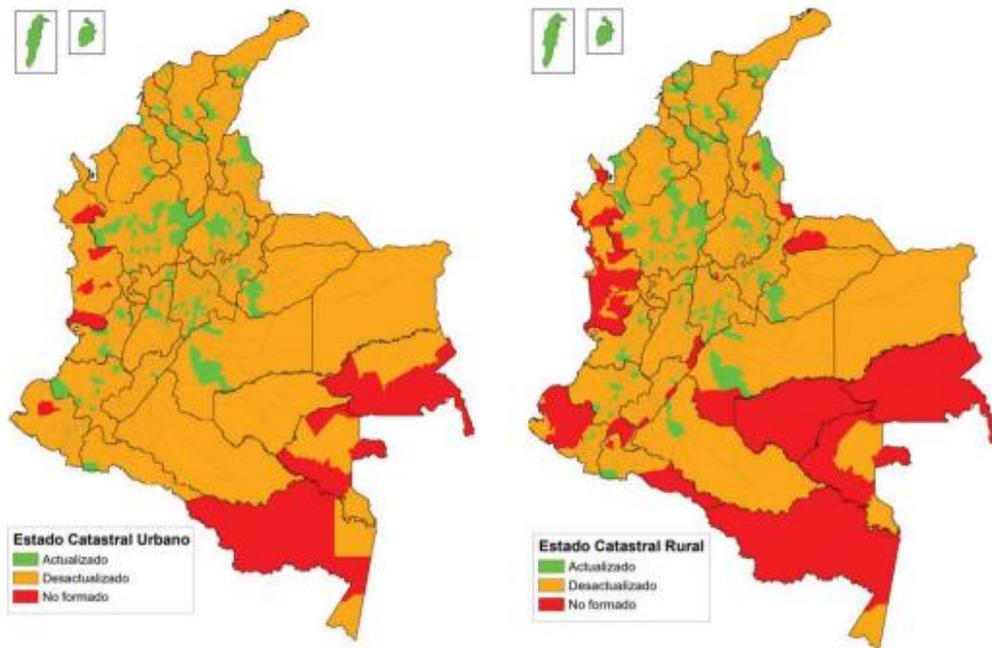
La última fase denominada “actual” se consideraría hasta la firma de los acuerdos de paz en 2016 ya que con estos acuerdos se planteó el cambio al sistema catastral a un sistema catastral con enfoque multipropósito.

1.3 Actualidad del Catastro en Colombia

En los acápites anteriores se señaló que el catastro tiene por fin registrar el estado en que se encuentran los bienes inmuebles de un país, para mantener una base de datos sobre el estado de los mismo, así como los diversos avances que se han desarrollado para intentar mantenerlo actualizado. En el caso de Colombia esta información se encuentra desactualizada en el país tal como lo señala el Consejo Nacional de Política Económica y Social (en adelante CONPES) en el documento 3958 de 2019 en el cual señala que para esa fecha el 94% del territorio colombiano se encuentra desactualizado (66.01%) o no figura información catastral (28.32%), en este

documento el CONPES señala el estado en que se encuentra el registro catastral diferenciando entre las zonas urbanas y rurales del país, mediante el siguiente gráfico:

Figura 1. Estado de actualización y formación catastral por zona urbana y rural municipal



Fuente. Conpes (2019, p. 29).

Como se ha señalado el sistema de Colombia en temas catastrales se encuentra desactualizado o no formado, uno de los factores que influyó fue el conflicto armado interno en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI, en la cual el Estado no podía acceder a zonas del territorio impidiendo de este modo poder desarrollar la gestión catastral. Con el proceso de paz celebrado entre el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, que dio como resultado el Acuerdo de Paz de 2016, en el cual se aborda por primera vez el concepto de “Catastro con Enfoque Multipropósito” como alternativa para solucionar el problema de la tierra (uno de los puntos principales del Acuerdo de Paz).

1.4 Catastro con Enfoque Multipropósito

En el punto anterior se ha señalado la desactualización y falta de integración del catastro en Colombia, razón por la cual se han desarrollado esfuerzos para poder suplir esta falencia, la figura que se creó para cumplir con esta función es el Catastro con Enfoque Multipropósito, razón por la cual se procederá a realizar una elaboración de este concepto y su origen,

La primera definición que se utilizara es establecida en el Decreto 148 de 2020 la cual ofrece el concepto acerca del Catastro con Enfoque Multipropósito la cual, se puede expresar de la siguiente manera:

Es uno donde los datos producidos a partir de su aplicación debe servir como insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a una mayor seguridad jurídica, la eficacia del mercado inmobiliario, el desarrollo y la planificación del uso del suelo, integrado con el registro público de la propiedad inmobiliaria, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que proporciona herramientas para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios (art. 1)

Esta definición establece las funciones del Catastro con Enfoque Multipropósito, al señalar que la información debe brindar seguridad jurídica, un impacto fiscal de optimización de recursos públicos, obras públicas y mayor seguridad en el aspecto inmobiliario.

El IGAC por su parte amplía este concepto al realizar las siguientes apreciaciones respecto al Catastro con Enfoque Multipropósito:

Un sistema de información que registra datos actualizados de la tierra, basado en predios formales e informales. La información obtenida contiene especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores y otros

datos; y registra intereses sobre los predios, en términos de ocupación, valor, uso y urbanización. (IGAC – ICDE p. 11-12)

Esta red de información proporciona datos acerca del medio ambiente, redes de transporte y servicios urbanos, respecto del tema de datos ambientales el IGAC manifiesta que estos permiten identificar los recursos naturales de un sector que se planea trabajar o intervenir, esto conlleva al mejor uso del suelo y de los recursos medioambientales por parte de los municipios, ya que al realizar una actualización con enfoque multipropósito se integraran valores como los medioambientales y permitirán un aprovechamiento óptimo de los mismos (IGAC – ICDE p. 11-12)

Uno de los aspectos de innovación en el sistema catastral multipropósito es la información que ofrece respecto de todos los aspectos geográficos que puedan incidir en un bien inmueble y no únicamente el valor fiscal, comercial y tributario aspectos como estos los encontramos en otros Estados con modelos de gobierno diferentes, que aportan elementos relevantes para la implementación de la información catastral, tenemos el caso del catastro Español, en el cual en el proceso para la recolección de datos hace parte también el titular catastral, también se evidencia el caso Suizo en el cual se integran las herramientas tecnológicas para el acceso a la información tanto de particulares como de empresas del Estado, y por ultimo de manera rápida y efectiva, en el cual los sistemas informáticos cuentan con autonomía propia y al mismo tiempo están ligados en los diferentes órdenes estatales.

Este cambio en el ordenamiento colombiano responde a la tendencia mundial de desarrollo unificado del catastro, por ello es pertinente realizar las bases del Catastro con Enfoque Multipropósito a nivel internacional.

1.5 Catastro comparado

Como se mencionó en el apartado anterior otros Estados han desarrollado diferentes aspectos en materia catastral que pueden ser integrado al catastro multipropósito que ha implementado Colombia, para ello se realizara el estudio del derecho comparado de las normatividades de España, Suiza y Malasia y la legislación de Colombia, para ello se utilizara el método planteado por López Medina denominado “método del novecentista”.

Se iniciará por la comparación del catastro español referente a la obligación de participar en la actualización catastral la cual se encuentra señalada en el Real Decreto Legislativo 1/2004, esta normatividad en el artículo 9º señala que son titulares catastrales y representación:

Son titulares catastrales las personas naturales y jurídicas dadas de alta en el Catastro Inmobiliario por ostentar, sobre la totalidad o parte de un bien inmueble, la titularidad de alguno de los siguientes derechos:

a) Derecho de propiedad plena o menos plena.

b) Concesión administrativa sobre el bien inmueble o sobre los servicios públicos a que se halle afecto.

c) Derecho real de superficie.

d) Derecho real de usufructo (España Ministro de Hacienda, 2004)

en el artículo siguiente de este Decreto el numeral 2 señala:

Los titulares catastrales tienen el deber de colaborar con el Catastro Inmobiliario, suministrándole cuantos datos, informes o antecedentes resulten precisos para su gestión, bien sea con carácter general, bien a requerimiento de los órganos competentes de aquél conforme a

lo reglamentariamente establecido. La presunción establecida en el artículo 3 no aprovechará al titular catastral que incumpla dicha obligación.

Ahora bien, en el caso de Colombia la gestión de actualización catastral está a cargo del Estado como ya se ha expuesto anteriormente, al ser considerado un servicio público y la Ley 1955 en el artículo 79 señala en el inciso segundo quienes están facultado para ejercer la gestión catastral y señala únicamente a tres organismos los cuales son El IGAC, los gestores y los operadores catastrales

Este principio es reafirmado por el Decreto reglamentario 148 de 2020 señalando en el artículo 2.2.2.1.5 quienes son los intervinientes catastrales señalando que son el IGAC y los gestores catastrales quienes prestaran el servicio directamente o a través de operadores catastrales.

En comparación entre las dos normatividades se evidencia que en el caso Colombia la función de actualización del catastro es responsabilidad únicamente de los órganos del Estado para desarrollar dicha función, en cambio en la normatividad española los propietarios o poseedores tiene la obligación de aportar la información de los bienes inmuebles a su cargo a las entidades estatales para contribuir con la actualización del sistema integral de los municipios, la región y el territorio.

Con respecto al sistema catastral es viable integrar la obligación de los particulares de suministrar la información catastral correspondiente de los predios que manejan con el fin de contribuir a disminuir la desactualización de los municipios, debe tenerse en cuenta también que existe varios impedimentos para lograr este objetivo, como lo son los predios no registrados o registrados indebidamente por ello se precisa que debe empezar a implementarse dicha modalidad en los municipios de primer orden.

El sistema suizo tiene gran impacto en Colombia ya que las ordenanzas VAV y TVAV de 1993, integran el sistema digital para el manejo de la información, dejando relegado el papel para el levantamiento topográfico, dichas ordenanzas se sientan en 4 puntos:

- 1) respetar la independencia institucional y legal de las diversas entidades.
- 2) uso de capas de información por temas, lo que permite una definición clara de partes interesadas, responsabilidades y flujos de datos.
- 3) Sin relaciones lógicas entre objetos de diferentes capas de información, la única conexión entre los objetos es la ubicación geográfica.
- 4) Uso de un marco de referencia geodésico común.

Estos elementos permiten una integración de datos entre las diversas entidades sin afectar la independencia de estas, este sistema tiene por fin obtener la mayor información legal del bien inmueble con el fin de aterrizarlo a la realidad jurídica, 3d, leyes públicas, para así poder desarrollar una política de tierras.

En paralelo al sistema colombiano la Ley 1955 de 2019, establece la autonomía de los gestores catastrales para desarrollar la autoridad catastral en un determinado territorio, cuando estos sean avalados como tal por el IGAC, respetando la autonomía de las entidades, siendo los gestores catastrales los encargados de desarrollar la función catastral a nivel municipal y departamental, y el IGAC de manera nacional.

Esta relación entre el sistema suizo y el de Colombia es importante, ya que en 2009 se desarrolló una política tendiente a la actualización del catastro mediante la implementación de la norma internacional ISO19152 “LADM ANDMINISTRATION DOMAIN MODEL” (de ahora en adelante LADM) este modelo versátil tiene la facilidad de adaptarse a cualquier sistema

jurídico y generar una interconexión entre las entidades estatales para el manejo de la información.

1.6 El sistema LADM_COL y la norma ISO 19152 de 2012

Como se ha manifestado hasta el momento la función de los entes catastrales es la de establecer la realidad de los predios-inmuebles que integran el territorio de Colombia por ello se ha desarrollado un sistema internacional basado en las normas ISO 19152 de 2012 denominado LADM_COL, el cual tiene por fin integrar los componentes administrativos/legales, como los espaciales/topográficos de la administración de la tierra, este sistema tiene por fin estandarizar el modo de manejar la información ya que los entes encargados de manejar la información sobre la administración de tierra no pueden actuar aisladamente y al contrario deben procurar estandarizar sus métodos de manejo de la información para facilitar el manejo de los datos y tener una red integra que regule esta materia, al respecto de la estandarización del sistema catastral se busca el intercambio de datos de una forma entendible, la interoperabilidad con otros datos y el desarrollo de aplicaciones informáticas, que cómo es sabido se potencia mediante la estandarización. Al respecto Martín Varés (2016) señala respecto a la norma ISO que es:

Una norma ambiciosa que pretende estandarizar todos los aspectos de la administración del territorio, para que la manera más sencilla posible, pueda dar cabida a los sistemas existentes y que, buscando el mínimo común entre ellos, permita definir un modelo básico extensible y de aplicación fácil, que sirva para aquellos países que diseñan ex novo o renuevan su sistema de administración de la tierra (p.9).

Más adelante este mismo autor señala que la necesidad de la aplicación de la norma ISO para la estandarización de datos corresponde a las necesidades tecnológicas y los nuevos servicios que permitan un manejo de datos con mayor facilidad y que integren la mayor cantidad

de datos para el manejo y administración de la tierra como es el caso de datos de medio ambiente, parcelas, propietarios, estados de los bienes, manejo de datos públicos y privados, este manejo de datos requiere un sistema estandarizado para su manejo con el fin de facilitar el manejo de los mismos entre los entes encargados de la gestión catastral.

En el caso de Colombia la norma ISO 19152 de 2012 que integra el sistema LADM_COL al Catastro con Enfoque Multipropósito dentro del ordenamiento colombiano fue integrado mediante la Resolución Conjunta del Súper Intendente de Notariado y Registro (SNR) No. 5731 IGAC (directora del IGAC) no. 0642 del 30/05/2018, mediante esta Resolución adoptan el modelo común de intercambio LADM_COL, en el cual adoptan este sistema para integrarlo al catastro multipropósito para la interoperabilidad de la información, así mismo esta Resolución Conjunta se aborda el concepto del sistema LADM_COL mediante el anexo técnico en el cual establece que consiste en la generación de distintos modelos para el manejo de la administración e la tierra, siguiendo criterios específicos que dan lugar a conjuntos especializados de información que se encargaran las diferentes entidades estatales involucradas en la gestión catastral en las cuales cada una maneja una temática específica, y ya que alguno de estos datos tiene puntos así sea mínimamente común se busca entrelazarlos para el manejo de la interoperabilidad de los datos, igualmente estos criterios cumplen el principio de independencia legal, teniendo en cuenta que la administración de tierras está constituida por distintas temáticas que se ocupan de los diferentes objetos territoriales legales especializados, gestionados por las entidades del Estado a los que las leyes dan potestad. Por último, este anexo técnico indica los elementos constitutivos de cada una de las temáticas específicas, indicando los elementos que deben integrarse, dando una serie de elementos que integran datos desde posibles afectaciones

naturales, como áreas de recursos naturales, descripción del predio, entre muchas otras con el fin de obtener la mayor cantidad de datos que permitan dar una realidad del predio o bien inmueble.

Posteriormente se adoptó un modelo extendido del sistema LADM_COL mediante Resolución Conjunta del Súper Intendente de Notariado y Registro (SNR) No. 04218 IGAC (directora del IGAC) no. 499 del 28/05/2020, mediante esta Resolución se adoptan nuevos parámetros del sistema LADM_COL, así como nuevas definiciones y obligaciones de los encargados de la función catastral, entre los aspectos más relevantes se encuentra:

interoperabilidad: Es la capacidad de los sistemas de varias organizaciones para compartir y utilizar información entre sí, evitando la duplicación de esfuerzos.

Modelo LADM_COL: Corresponde al modelo núcleo o a la adaptación de la norma ISO 19152:2012 a las características propias de Colombia, los modelos conceptuales extendidos y los modelos de aplicación.

Principio de independencia legal: Según este principio, se nombra por ley a cada responsable de los datos relacionados con un objeto territorial, y se garantiza la administración y conservación de estos datos.

Obligaciones del IGAC: gestionar el modelo LADM_COL y liberar nuevas versiones, respecto de los componentes físicos de los objetos territoriales y, en general, de la información catastral. Realizar las modificaciones y revisiones al modelo LADM_COL necesarias para la implementación del Catastro con Enfoque Multipropósito. Disponer de una plataforma de modelos para la consulta general de las modificaciones al sistema LADM_COL.

Obligaciones de la Superintendencia de Notariado y Registro: Gestionar el Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_COL y liberar nuevas versiones, respecto de los paquetes administrativos y de interesados. Apoyar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi

(IGAC) en la gestión de las nuevas versiones del Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_COL, respecto de los paquetes administrativos y de interesados.

Como se ha mencionado el sistema LADM_COL tiene como objetivo la gestión de la administración de tierras, por lo cual es necesario abordar ese concepto.

1.7 Sistema de Administración del Territorio (SAT)

Con respecto al SAT Golgi (2020) presenta en colaboración con el IGAC, el DNP, la Agencia Nacional de Tierras, Minagricultura, y el SNR presentan la propuesta del Sistema de Administración de Tierras en Colombia (versión 1.1) en la cual establecen que el SAT es:

un conjunto de normas, directrices, procedimientos, técnicas, recursos y participantes que llevan a cabo la cadena de valor de la Administración del Territorio y cumplen las aspiraciones del Estado de contar con leyes integrales que regulen la gestión uniforme de los datos territoriales y la prestación de servicios eficaces a los ciudadanos. (p.8)

El CONPES 3958 (2019) define el SAT como:

Infraestructura para establecer normas y planes de administración de tierras que promuevan el crecimiento sostenible. La infraestructura para la distribución de la tierra, los mercados de la tierra, la valoración de la tierra, el control del uso de la tierra y el desarrollo de los intereses de la tierra incluye acuerdos institucionales, un marco legislativo, procesos, normas, información sobre la tierra, sistemas de gestión y difusión y tecnología. (p.74).

1.8 Catastro en Latinoamérica

Como se observó anteriormente la norma ISO va encaminada a generar un sistema de estandarización para el manejo de datos mediante la interoperabilidad y es un sistema que ha

cogido fuerza a nivel global, así mismo la gestión catastral se ha desenvuelto a nivel internacional, en el caso de América Latina se ha desarrollado un sistema catastral de manera diversa, de acuerdo con Alfonso Erba (et. al. 2008) Latinoamérica ha desarrollado un sistema catastral territorial que varía en los diferentes países, así como la implementación de las geotecnologías, y la cartografía básica y catastral (Alfonso Erba et. al, 2008), este desarrollo variado del manejo de la información catastral permite analizar en el caso latinoamericano la historia del catastro tradicional, y el manejo del territorio.

Así mismo en América se ha desarrollado la Red Interamericana de Catastro y Registro de la Propiedad (de ahora en adelante RICRP) la cual surge en 2014, y busca consolidar herramientas para el desarrollo de la gestión catastral, así como compartir experiencias de los Estados miembros para superar las dificultades que puedan surgir en la implementación de nuevos catastros como lo es el de enfoque multipropósito.

2. Capítulo II: Evolución del Catastro con Enfoque Multipropósito

Como se observa en la figura #3 del CONPES el catastro en Colombia se encuentra ampliamente desactualizado, es por ello por lo que fue necesario adoptar una nueva modalidad catastral que pudiera cumplir con las dimensiones del catastro, es por ello se procede a abordar el origen de la figura del Catastro con Enfoque Multipropósito en Colombia y las modificaciones que se le han hecho.

Esta figura ha sido desarrollada en tres gobiernos presidenciales distintos, inicialmente esta figura fue integrada al ordenamiento jurídico durante el mandato del expresidente Juan Manuel Santos, mediante la Ley 1753 de 2015 la cual regula el Plan Nacional de Desarrollo denominado “Todos por un nuevo país”, la cual en su artículo 104 la define 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” adicionalmente el inciso segundo de dicho artículo señala que el IGAC con el apoyo de los catastros descentralizados podrán desarrollar las actividades tendiente a la actualización gradual e integral de la gestión catastral respetando el registro del catastro.

Es necesario mencionar que esta figura nace de los acuerdos de paz desarrollados en la Habana en 2016, entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (de ahora en adelante FARC) que tuvo como resultado final el documento “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, este documento tuvo entre sus ejes centrales el tema de la tierra, así en el punto 1.1.9 en el cual se plantea la formación y actualización catastral y el impuesto predial rural, en donde se plantea generar un sistema General de Información Catastral, Integral y Multipropósito, en el cual se plantearon las siguientes metas:

“En un plazo máximo de siete años se creará un sistema general de información catastral integral y omnicompreensivo que articule el catastro inmobiliario rural, complete la creación y actualización del catastro rural y se implemente dentro de los parámetros de la autonomía municipal. Dentro de los parámetros de lo acordado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, este catastro deberá entregar resultados tempranos en las zonas priorizadas para desarrollar las prioridades de priorización, bienestar y buen vivir. Los datos de este sistema estarán desagregados por sexo y raza, permitiendo, entre otras cosas, conocer el tamaño y características de los predios, así como los tipos de titulación. Las autoridades competentes realizarán el avalúo catastral de conformidad con la ley. (Congreso de Colombia, 2016).

De lo anterior se observa unas metas claras, pero no existe un procedimiento ni regulación de cómo implementar dicho sistema catastral con enfoque multipropósito, por eso durante el mandato del expresidente Iván Duque Márquez (2018-2022) se introducen nuevos elementos a la figura catastral, mediante el Plan Nacional de Desarrollo denominado “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” expedido por la Ley 1955 de 2019, estos elementos se encuentran enunciados en el artículo 79, dentro de los principales cambios realizados a la figura del Catastro con Enfoque Multipropósito están:

- 1) la gestión catastral es ahora un servicio público
- 2) La función catastral será prestada por el IGAC como autoridad máxima nacional, por gestores catastrales habilitados y por operadores catastrales.
- 3) se empieza a hablar de descentralización catastral.

Ahora se procederá a abordar cada una de estas modificaciones, como se señaló en el punto anterior el catastro es ahora un servicio público el cual se encuentra señalado en el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 de la siguiente manera “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.” El anterior concepto se complementa con el Decreto 148 de 2020 el cual modifica el Decreto 1170 de 2015. el servicio público de la función catastral el cual plantea:

Comprende el conjunto de operaciones técnicas y administrativas necesarias para el desarrollo adecuado de los procesos formación, actualización, conservación y difusión la información catastral, por medio los cuales se logra la identificación y mantenimiento permanente la información física, jurídica y económica de los inmuebles del país. La

gestión tiene implícito el multipropósito, el cual contribuye en la conformación un catastral integral, completo, actualizado, confiable, consistente con registro la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio (Decreto 148 de 2020).

Como se ha mencionado el catastro es ahora un servicio público, por lo cual es pertinente abordar su naturaleza, concepto y responsabilidad del Estado en la prestación de los servicios públicos. Por mandato Constitucional los servicios públicos están a cargo del Estado ya sea de manera directa o indirecta, por comunidades organizadas o por particulares, pero siempre el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de los servicios públicos, y como se ha mencionado el catastro corresponde a esta naturaleza por ende es el Estado quien procura su correcto funcionamiento, y así mismo será la Ley quien determine el régimen jurídico aplicable, tal como lo señala el artículo 365 superior.

Con respecto a los servicios públicos Fernández (2016) da una aproximación a este concepto en los siguientes términos:

el servicio público puede explicarse como una actividad técnica destinada al público para satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado. si tal actividad la reconoce la Ley como servicio público y la desempeña directa o indirectamente, por medio de particulares en quienes delega su ejecución -por ejemplo, bajo el régimen de concesión-, estaremos frente a un servicio público en estricto sentido (Derecho Administrativo, pág. 227).

Respecto a la prestación del servicio público del catastro el Decreto 148 de 2020 señala en el artículo 2.2.2.1.1 la siguiente definición:

Es posible identificar y mantener permanentemente los datos físicos, jurídicos y económicos de los bienes inmuebles de la nación a través de la gestión catastral, servicio público que consiste en las actividades técnicas y administrativas necesarias para el adecuado desarrollo de los procesos de formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral. Una información integral, completa, actualizada, confiable, congruente con el registro de la propiedad inmobiliaria, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio son productos del carácter multipropósito de la gestión.

El segundo elemento respecto a los cambios introducidos al Catastro con Enfoque Multipropósito está enfocado en quienes pueden ejercer la actividad catastral, el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 señala 3 organismos que ejercerán la gestión catastral:

El primero de ellos será el IGAC el cual se encuentra regulado principalmente por el Decreto 846 de 2021 “por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi” el cual señala la naturaleza de esta entidad de la siguiente manera:

- 1) Es un establecimiento público
- 2) está dotado de personería jurídica
- 3) tiene autonomía administrativa
- 4) tiene patrimonio independiente
- 5) está adscrito al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

Sus funciones se encuentran reguladas en el artículo 4 del Decreto 846 de 2021, con respecto al manejo del catastro principalmente son: prestador por excepción del servicio público de catastro, cuando no hayan gestores habilitados, expedir las normas que deben seguir los gestores catastrales para formación, actualización y conservación catastral, establecer los lineamientos para habilitar gestores catastrales, habilitar gestores catastrales y trabajar

conjuntamente con entidades nacionales que intervengan en el catastro multipropósito para garantizar el intercambio de información e interoperabilidad de los sistemas de información.

el segundo operador que puede ejercer la gestión catastral son los gestores catastrales y para la habilitación de entidades territoriales y esquemas asociativos de entidades territoriales como gestores catastrales deben cumplir con requisitos señalados en el Decreto 1983 de 2019 en términos generales las entidades territoriales deben cumplir con 3 condiciones:

jurídica: consistente en acreditar la representación legal de la entidad territorial o el esquema asociativo siguiendo la reglamentación vigente como el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019,

Técnicas: presentar la descripción general de las condiciones en las que se, llevará a cabo la prestación del servicio público de gestión catastral en relación con la formación; actualización, conservación y difusión catastral. Esta descripción debe incluir un cronograma de actividades para los 12 primeros meses de prestación del servicio desde su habilitación y la fecha aproximada de inicio de la prestación del servicio sin exceder dos meses desde su habilitación.

Económicas y financieras: de acuerdo con el Decreto 1983 de 2019 se deberá tener en cuenta el siguiente concepto: la entidad solicitante deberá presentar una proyección de ingresos y gastos con los cuales vaya a asumir la prestación del servicio. La proyección debe estar contemplada en el marco fiscal y de gasto de mediano plazo o en documento semejante, según corresponda.

Así mismo, deberá precisar las fuentes de financiación de la prestación del servicio de gestión catastral. Adicionalmente, deberán cumplir los siguientes requisitos:

Tratándose de municipios, se deberá verificar cualquiera de los siguientes indicadores:

1) Rango de gestión alto o medio en el componente de Gestión de la Medición de Desempeño

Municipal o el que haga sus veces, de acuerdo con el cálculo vigente efectuado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP. 2) Resultado superior o igual al 60% en el índice de Desempeño Fiscal - IDF o el que haga sus veces, de acuerdo con el cálculo vigente efectuado por el Departamento Nacional de Planeación: DNP.

Tratándose de departamentos, estos deberán acreditar cualquiera de los siguientes indicadores: 1) Resultado superior o igual a 60 puntos en la dimensión de Direccionamiento Estratégico y de Planeación del índice de Desempeño Institucional - FURAG o el que haga sus veces, de acuerdo con el cálculo vigente efectuado por el Departamento Administrativo de la Función Pública. 2) Resultado superior o igual al 70% en el índice de Desempeño Fiscal - IDF o el que haga sus veces, de acuerdo con el cálculo vigente

Procedimiento: el procedimiento para la habilitación de gestor catastral es el siguiente: 1) solicitud por parte del representante legal de la entidad solicitante, anexando los documentos en donde se cumplan los requerimientos jurídicos, técnicos, económicos y financieros, 2) revisión por parte del IGAC dentro de los 10 días siguientes de la solicitud, 3) requerimiento, de no cumplir o faltar algún documento a la solicitud el IGAC requerirá a la entidad para que dentro del plazo de un mes (prorrogable por un término igual) aporte los documentos o información faltante, de no hacerlo el IGAC procederá a declarar desistida la petición, 4) de cumplir con los requisitos el IGAC procederá a expedir el acto de inicio 5) el IGAC contara con 15 días para tomar una decisión mediante acto administrativo sobre la solicitud notificando al solicitante, a los terceros interesados y a Superintendencia de Notariado y Registro, 6) contra el acto administrativo procede el recurso de reposición, 7) si dentro de los 3 meses de la presentación de la solicitud no se ha dado respuesta de fondo se entenderá como un silencio negativo, 8) los solicitantes podrán desistir en cualquier momento de la solicitud de habilitación. Serán causales

de rechazo no cumplir con los requerimientos jurídicos, técnicos, económicos y financieros o haber sido sancionado por la Superintendencia de notariado y registro en los términos señalados en el artículo 82 la Ley 1955 de 2019.

Una vez cumplido el trámite el IGAC procederá a expedir la resolución habilitante de gestor catastral, actualmente existen 4 gestores catastrales habilitados los cuales son:

- 1) Resolución 937 de 2019 habilita como gestor catastral el Área Metropolitana de Centro oriente “AMCO”
- 2) Resolución 1267 de 2019 habilita como gestor catastral el Área Metropolitana de Bucaramanga “AMB”
- 3) Resolución 1564 de 2019 habilita como gestor Catastral al Departamento del Valle de Cauca
- 4) Resolución 377 de 2020 habilita como gestor Catastral al Municipio de Soacha

Frente a las obligaciones del Catastro con Enfoque Multipropósito el Decreto 1170 de 2015 señala que los gestores catastrales habilitados deberán utilizar dicho enfoque en el desarrollo de los procesos de formación, actualización, conservación y difusión. De igual manera para implementar el enfoque multipropósito los gestores catastrales deben implementar alguna de las siguientes herramientas:

- 1) El barrido predial masivo.
- 2) Integración con el registro.
- 3) Incorporación de datos de informalidad en la propiedad.
- 4) Actualización permanente e integridad de los trámites inmobiliarios.
- 5) Interoperabilidad e integración de capas no parcelarias.
- 6) Servicios digitales.

7) Innovación y evolución continua.

El último ente que puede ejercer la gestión catastral de manera indirecta pues estos operadores son contratados por los gestores catastrales para cumplir con las metas del catastro multipropósito planteadas en la solicitud de los gestores catastrales, al respecto los operadores catastrales tienen su sustento en el Decreto 148 de 2020 en el cual se entiende que:

Son personas jurídicas, públicas o privadas, que desarrollan labores operativas que adelantan los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que se adopten, de conformidad con la normatividad que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Esto se realiza a través de un contrato suscrito con uno o varios gestores catastrales. La normativa que regule el tema especificará las calificaciones necesarias para los gestores catastrales, así como sus condiciones contractuales.

Para poder contratar con un operador catastral este debe cumplir con 3 condiciones las cuales son jurídicas, técnicos y financieros de acuerdo con el Decreto 1983 de 2019 estas son:

Jurídica: estar constituido como una persona jurídica de derecho público o privado y acreditar que dentro de su objeto social se contemple cualquiera de las actividades que sirvan de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito.

Técnicos: contar con profesionales y/o técnicos que contribuyan al desarrollo de los procesos de formación, actualización y conservación catastral.

Financieros: poseer los recursos financieros necesarios para crear actividades que mejoren los procesos de desarrollo, actualización y conservación catastral, así como el Catastro con Enfoque Multipropósito.

Estos son los tres entes u operadores que pueden desarrollar la gestión catastral, como se evidencio en este apartado existe un orden jerárquico en el cual el IGAC es la autoridad máxima en la prestación del servicio público del catastro, este además habilita a los gestores catastrales para prestar el servicio público en una determinada entidad estatal y por último los gestores catastrales pueden contratar operadores catastrales para la prestación del servicio público del catastro.

Actualmente la Ley 2294 de 2023 mediante el cual Plan Nacional de Desarrollo denominado “Colombia Potencia Mundial de la Vida” es la última normatividad que se encarga de prestar el servicio público del catastro, en la cual sigue disponiendo que el catastro es un servicio público prestado de manera directa por el Estado orientada a la adecuada formación, actualización y desarrollo del sistema catastral, con la prestación de servicios utilices a la ciudadanía respecto a la información catastral, así como de manejo del territorio, con el fin de brindar información jurídica respecto al manejo del bien inmueble, fortalecimiento de los fiscos locales y apoyo a los planes de ordenamiento territorial.

El IGAC continua como máximo ente encargado de la prestación del servicio catastral a nivel nacional y seguirá siendo quien habilite la prestación de dicho servicio público a entidades de derecho público y privado como gestores catastrales, para ello el IGAC desarrollara una instancia técnica encargada de supervisar dichos gestores catastrales, así mismo, el IGAC se encargara de mantener una base de datos interoperable entre todos los prestadores del servicio catastral con el fin de que la Superintendencia de Notariado y Registro pueda brindar un mayor control sobre esta función prestada tanto por desapoderes como gestores catastrales.

Esta nueva Ley establece el modo de financiación de la gestión catastral en la cual destinara anualmente a las Regiones Administrativas y de Planificación (de ahora en adelante

RAP) el cual consistirá en recursos destinados por la Nación de libre destinación que deberán estar incluidos en el plan de desarrollo anual y estarán propuestos con base a los criterios señalados anualmente por el gobierno para este sector y aumentara anualmente con base a los índices de base al precio del consumidor “IPC”.

Esta Ley integra como novedad la interculturalidad de la prestación del servicio público del catastro al desarrollar planes y disposiciones especiales en territorios indígenas, raizales, afrocolombianas y palanqueras, estableciendo que serán estos mismos los encargados de brindar la información para su conformación desarrollo y actualización constante, y para evitar discriminaciones en este sentido el IGAC será el organismo principal encargado de ser gestor catastral en estas comunidades estableciendo el modo en el cual estas deben desarrollarse, y así mismo será el gobierno quien destine una un recurso especial para el desarrollo de esta gestión. Respecto a esto no se habla de un castrato únicamente con enfoque multipropósito sino se integra la multiculturalidad.

Por último, corresponde al IGAC desarrollar la política tenido en cuenta el aspecto multicultural, de desarrollar la política catastral, así como los lineamientos a tener en cuenta para los lineamientos, especificaciones y estándares de la gestión catastral, regular los gestores cástrales en el aspecto técnico, jurídico y financiero tanto para su funcionamiento como para habilitar nuevos gestores catastrales.

Respecto al financiamiento para la actuación catastral el gobierno nacional destinará un porcentaje de los fondos de paz para su financiamiento, esto respondiendo al tema de manejo de la tierra en los Acuerdo de Paz de 2016, creando el fondo Colombia en Paz, y de esta manera fortalecer la financiación del Catastro con Enfoque Multipropósito con recursos para los departamentos, municipios y con un impulso gubernamental para su desarrollo.

Como último aspecto esta Ley pretende actualizar por una única vez la tarifa catastral de los predios con el fin de actualizarlos y generar una base actualizada para todo el país, a esta noción se exceptuarán los bienes que estén en proceso de construcción y desarrollo o que se hayan configurado en los últimos 5 años anteriores a la expedición de la presente Ley.

2.1 Implementación del Catastro con Enfoque Multipropósito

En las secciones anteriores se ha mencionado el modo de postulación para la implementación del Catastro con Enfoque Multipropósito, por ello es necesario abordar ahora el modo contractual para brindar el servicio público de la gestión catastral, mediante la Resolución 269 de 2020 de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente ANCP-CCE se adoptó el documento tipo para la implementación de la gestión catastral con enfoque multipropósito mediante la celebración de contratos interadministrativos, este documento tipo contiene los parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y estos contratos deben constituirse por la minuta del contrato interadministrativo.

Este tipo de contratación tienen la característica de que únicamente se puede modificar los aspectos que el documento tipo permita, es por ello que la Ley 2022 de 2020 que modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 establece que: “la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptara los documento tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” así mismo esta normatividad señala que dichos documento tipo deben establecer los requisitos habilitantes, los factores técnicos, y otros factores de escogencia, así como otros requisitos que previamente hayan sido justificados para cumplir con las buenas practicas contractuales y los principios de la contratación pública, así mismo esta

legislación busca promover la descentralización, el empleo local, el desarrollo, los servicios y la industria local, teniendo en cuenta las características de cada región, la cuantía, la economía local, y la naturaleza y especialidad de la contratación, razón por la cual deben capacitarse a los municipios en estos documento tipo.

Como se ha señalado la implementación del Catastro con Enfoque Multipropósito y el desarrollo de esta actividad debe realizarse mediante los documentos tipo y a través de contratos interadministrativos, razón por la cual es pertinente abordar estos conceptos para dar claridad al tema.

Respecto al contrato interadministrativo Cárdenas (2016) señala en su tesis de grado que estos contratos son:

Es aquel acuerdo de voluntades suscrito por dos o más organismos públicos en el que al menos uno de ellos recibe una contraprestación directa en forma de ganancia o beneficio generado por el acuerdo de voluntades y la realización del objeto contractual. (p.60)

Su régimen jurídico se encuentra en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, partiendo del hecho de que define a las entidades estatales, es decir señala entre quienes se pueden celebrar este tipo de contratos, al respecto la Ley 1150 de 2007 señala en el artículo 2 numeral 4 literal C señala que se puede contratar de manera directa mediante los contratos interadministrativos siempre que estos tengan una relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, esta tiene que estar señalada en la Ley o sus reglamentos. Así mismo señala que tipos de contratos quedan exceptuados de ser celebrados mediante esta modalidad contractual como lo son el contrato de obra, de suministro, de prestación de servicios entre otros.

Respecto a los documentos tipo se tiene que estos son: Documentos adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, estandarizados, que establecen los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos, así como lo establece un pliego de condiciones. Allí también se estipulan las condiciones objetivas, plazos y procedimientos dentro de los cuales los proponentes deben elaborar su oferta, para participar en el proceso de contratación. Estos documentos son carácter obligatorio para las Entidades sometidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tal como se establece en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y en el Decreto 342 de 2019.

Como se ha mencionado para la elaboración de la gestión catastral con enfoque multipropósito se ha establecido por mandato legal que esta debe hacerse mediante contratos interadministrativos mediante la implementación de documentos tipo.

Es relevante señalar en este punto los conceptos de contrato, convenio administrativo, contrato administrativo, contrato interadministrativo para dar mayor precisión al modo de implementarlos mediante los documentos tipo.

El primer elemento para abordar es el de contrato, para Ortiz Monsalve (2015) establece que es la confluencia de por lo menos dos declaraciones de voluntad, proveniente de dos o más personas en un solo consentimiento en el cuales crean obligaciones, las cuales pueden ser unilaterales, bilaterales o sinalagmáticos (p. 42). Esta definición se amplía referente al contrato de administración de la siguiente manera “El contrato interadministrativo, por su parte, es también celebrado entre dos entidades públicas con capacidad de tener relaciones interadministrativas, con la particularidad de que el contrato es negocio jurídico generador de obligaciones al cual acuden las partes con diversidad de intereses” (Santos Rodríguez , 2008 p. 4).

Las dos anteriores definiciones se encuentran ligadas, debido a que el convenio es la generalidad de los acuerdos y el contrato es una especialidad para llevar estos convenios tal como lo explica Ospina Fernández & Ospina Acosta (2014) pertenecen a este género (convenciones) todos los contratos, que son la fuente principal de las relaciones obligatorias (p.43). Debe tenerse en cuenta que la diferencia entre los contratos y los convenios interadministrativos con los simples contratos y convenios radica en que en los primeros es necesario que la participación de los sujetos en estos actos deben ser entidades de carácter público, en cambio en los segundos se puede realizar entre personas naturales, personas de derecho público y naturales.

El siguiente punto para definir es el concepto de convenio, el cual puede plantearse de acuerdo a Trejo García (2006) como un acuerdo entre dos o más partes, destinado a crear, modificar, transferir o extinguir obligaciones, este acto jurídico surge del acuerdo de voluntades entre las partes y se suele usar para acuerdos formales como informales (p. 4). Esta definición se aterriza con respecto a los convenios de las entidades estatales con los conceptos elaborados por Santos Rodríguez (2008) “el convenio interadministrativo es el negocio jurídico en el cual están presentes dos entidades públicas en desarrollo de relaciones interadministrativas cuyo objeto es coordinar, cooperar, colaborar o distribuir competencias en la realización de funciones administrativas de interés común a los sujetos negociales” (p. 10). Adicionalmente este autor plantea unas características de los convenios de la administración los cuales son: acuerdo negociales que surgen de la cuerdo de voluntades, en el cual las obligaciones surgidas son de estricto cumplimiento, y frente a un incumplimiento se pueden utilizar herramientas legales y judiciales para lograr el efectivo cumplimiento de las obligaciones, para la celebración del convenio estatal se requiere que una de las partes sea de carácter público, la otra parte puede ser

un particular o perfectamente otra entidad de derecho público, y por último estos convenios tienen por fin la realización de los fines atribuidos a las entidades estatales

3. Capítulo III: El Catastro en el Municipio de Soacha.

Soacha es un municipio ubicado en Cundinamarca-Colombia el cual se ha convertido en un referente en la implementación del Catastro con Enfoque Multipropósito, mediante la resolución 377 del 2 de abril de 2020, asumiendo retos en la implementación de esta modalidad catastral, los cuales son: 1) tecnológico y operativo, 2) económico, 3) electoral, así como el reto de enfrentarse a la implementación del Catastro con Enfoque Multipropósito durante la pandemia mundial del covid-19.

Este municipio asumió el reto de actualizar su sistema catastral, para actualizar los predios tanto urbanos como rurales, y contar con una cartografía, amplia y extensa capaz de obtener los datos de los bienes inmuebles, tales como la realidad, jurídica, fiscal y económica en tiempo real.

De este modo Soacha se convierte en un referente nacional con respecto a la gestión catastral en Colombia, llegando a participar en el “foro catastro multipropósito el futuro para las ciudades ordenadas” de 2022 desarrollado por ASOCAPITALES en el municipio de Soacha, contando las experiencias, logros y expectativas con esta nueva modalidad catastral.

Con respecto al punto anterior se hace necesario, analizar el modo en el cual Soacha-Cundinamarca ha implementado dicha figura y los impactos que ha tenido para el municipio.

Se iniciará por abordar la implementación del catastro en su área rural y urbana mediante los contratos interadministrativos celebrados entre el municipio de Soacha-Cundinamarca y Catastro Avanza S.A.S S.E.M:

3.1 Contratos 1385 (rural) del 2021 contrato 1150 (urbano) de 2020:

Este contrato fue celebrado por una duración de 7 meses y 21 días con el fin de actualizar la información catastral permanente del área urbana del municipio de Soacha- Cundinamarca, en donde la señora Luz Marina Galindo Caro (C.C. 52.171.343) actúa como representante del municipio al ser la secretaria de planeación y ordenamiento territorial y la sociedad comercial de economía mixta Catastro Avanza S.A.S SEM con NIT 901410564-1 en la cual esta última se compromete a desarrollar el siguiente objeto contractual: ejecutar las actividades técnicas y operativas propias del proceso de actualización catastral del área rural, el cual tuvo un costo de ocho mil novecientos treinta y cuatro millones novecientos noventa y nueve mil quinientos setenta y nueve pesos m/cte. (\$8.934.999.579), el contrato con respecto a la zona urbana (Contrato 1150) tuvo un valor de ocho mil novecientos noventa y seis millones seiscientos setenta y cuatro mil seiscientos pesos m/cte. (\$8.996.664.600), esta inversión de acuerdo a Albeiro Linares Director del Catastro de Soacha sale de los tributos propios del municipio, evitando de esta manera el endeudamiento del municipio; dentro de los principales objetos de este contrato Catastral se encuentran:

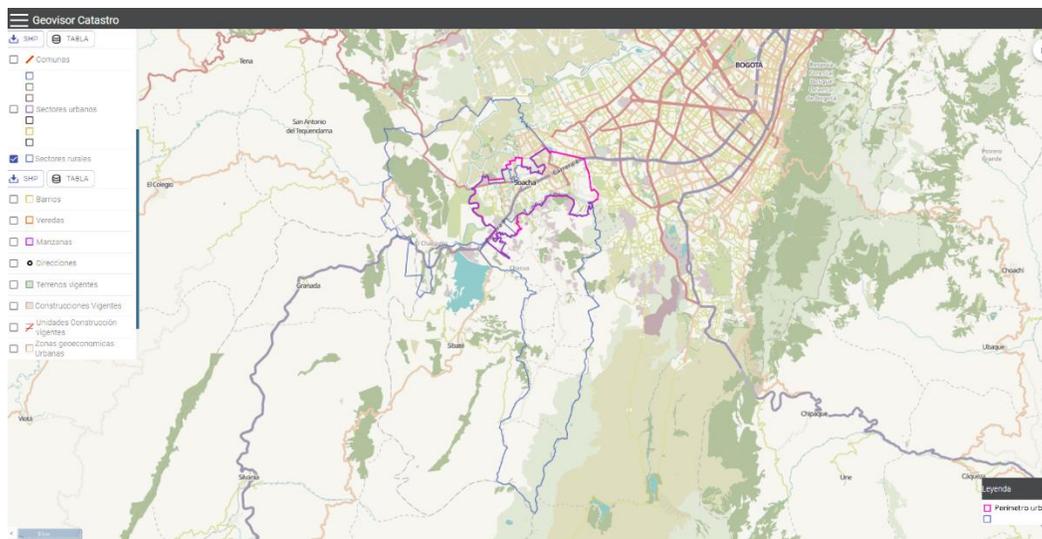
- 1) La entrega de información cartográfica al día y actualizada
- 2) Bases catastrales de los bienes urbanos y rurales del municipio con respaldo en bases de datos LADM_COL
- 3) Informes masivos acerca de la realidad de los inmuebles con el fin de actualizar los linderos.
- 4) Reportes con las ofertas del mercado inmobiliario.

Fue necesario realizar dos contratos toda vez que las nomenclaturas variaban entre los predios de la zona urbana como de la zona rural.

3.2 Impacto tecnológico:

Respecto al impacto tecnológico, acá es donde se evidencia un fuerte avance en el sistema catastral ya que se desarrolla un sistema tecnológico que permite recopilar información 3D para identificar predios, dicho sistema es conocido como el LADM_COL, tal como se señaló en el punto anterior, ahora se procederá a explicar en qué consiste dicho sistema y las ventajas que le ha traído al municipio de Soacha. El sistema LADM_COL como se mencionó en el capítulo anterior es la información de manera virtual en la cual se obtiene información jurídica, económico y física de un bien inmueble, así como el acceso a esta información por otras entidades, generando una interoperabilidad de las entidades de los diversos ordenes administrativos, dicho sistema debe cumplir con las pautas tecnológicas que

Respecto al caso Soacha-Cundinamarca, estos han desarrollado su propio sistema interoperable con la ayuda del operador Catastro Avanza, en la cual mediante el acceso al geo portal de la Alcaldía de Soacha se puede acceder al geo visor catastral consistente del siguiente modo:



En el mapa anterior se evidencia la zona rural y urbana de Soacha, teniendo en cuenta que se puede delimitar la búsqueda con el buscador que se encuentra en la zona izquierda en la cual se establecen las diversas zonas que integran los bienes inmuebles, dicho sistema permite buscar de una manera ágil y rápida un bien inmueble, una manzana o una zona con interés geoeconómico, permitiendo el acceso a los ciudadanos y las entidades estatales dentro del territorio.

Así mismo este sistema catastral permite observar en tiempo real por miembros de las entidades estatales, ya sea nivel municipal o nacional un determinado bien, así como el valor del bien inmueble, las mejoras realizadas, el valor económico y fiscal del bien, así mismo ellos pueden acceder al valor de la tierra y acceder a los puntos donde se elaboran construcciones.

Esta información ha sido utilizada por la Alcaldía de Soacha-Cundinamarca para desarrollar “ el observatorio inmobiliario” el cual es una figura que consiste en la recopilación de información catastral, predial y comercial de un bien inmueble así como el valor del metro cuadrado de tierra para poder suministrar información al público de cuanto puede costar aproximadamente un canon de arrendamiento, así como evitar el desplazamiento ya que dicho sistema permite acceder a la zona donde se busca habitación, y permite acceder a la información básica, nunca permite acceder a la información del propietario en protección al habeas data.

3.3 Impacto Económico:

Este impacto en principio va encaminado a los riesgos de endeudamiento que tienen los municipios al realizar dicha actualización catastral, como Soacha invirtió recursos propios no existe riesgo de endeudamiento. Ahora bien una vez desarrollado el sistema LADN_COLD por el municipio de Soacha para la actualización del sistema catastral urbano y rural, otros municipios de Cundinamarca han visto la oportunidad de aceptar el mismo modelo y realizar su

debida actividad catastral para ello se ha procedido a la celebración de contratos interadministrativos como es el caso de Tenjo-Cundinamarca y Soacha-Cundinamarca (contrato interadministrativo No.CD-CL-ADM 233) en el cual el segundo se compromete como gestor catastral a la prestación del servicio público del catastro.

Este contrato tiene un valor de tres mil cuatrocientos nueve millones cuatrocientos sesenta mil ochocientos ochenta y ocho pesos (\$3.409.460.888), como se observa dicho desarrollo y elaboración del contrato interadministrativo de actualización de la gestión catastral tiene impactos positivos en el municipio de Soacha, y el país, ya que por un lado permite a los municipios aledaños no invertir un capital superior y al contrario se acojan al sistema funcional LADM_COL de Soacha y a nivel nacional permite que los municipios se conviertan en gestores catastrales y cumplan la obligación de actualizar el catastro en el país.

3.4 Impacto electoral:

Con respecto a este impacto existen dos situaciones jurídicas que surgieron directamente de la implementación del sistema catastral: la primera fue la acción de revocatoria del mandato del actual alcalde de Soacha el señor Juan Carlos Saldarriaga Gaviria y el segundo proceso en relación a este tema tiene que ver con el municipio propiamente dicho al adelantarse un proceso administrativo sancionatorio contra Soacha por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, a continuación se abordaran las situaciones que dieron lugar a ambas acciones:

Se iniciará por abordar la revocatoria de mandato contra el alcalde de Soacha Juan Carlos Saldarriaga Gaviria, dicha revocatoria se fundamentó en las siguientes acusaciones:

Inconformismo en el balance económico de Soacha e incremento del impuesto predial y otros tributos: quienes promocionan la revocatoria justifican que la implementación del Catastro con Enfoque Multipropósito fue realizado de manera muy rápida y sin tener en cuenta el

principio de favorabilidad, ya que ellos justifican que durante la pandemia muchos negocios informales no pudieron operar, y esta es una gran parte de la población de Soacha, y así mismo el aumento de la actualización del impuesto predial se aumentó hasta en un 500%, y ponen de ejemplo la Alcaldía de Bogotá en donde congelaron el incremento fiscal con respecto al año anterior.

Endeudamiento desconsiderado: se habla del endeudamiento por parte de bancos privados en los cuales el municipio adopta una deuda de trecientos mil millones de pesos mediante el Acuerdo Municipal 09 del 16 de abril de 2016, en donde no se evidencian obras y se muestra un falso progreso en el municipio.

Un plan de gobierno costoso: falta de recursos para elaborar las obras que el gobierno se comprometió a cumplir y que no se alcanzarán a cumplir durante el periodo de mandato.

Incapacidad moral permanente: referente a este punto se habla de supuestos actos de corrupción, apoyo político indebido, investigaciones penales y disciplinarias.

Frente a las varias acusaciones realizadas al alcalde de Soacha se evidencia que la primera y la segunda están directamente relacionadas con el catastro multipropósito.

En un primer momento el Consejo Nacional Electoral mediante auto 001 de 2022 se dio fecha y hora para la audiencia pública de revocatoria de mandato dentro del radicado CNE-EDG-2022-010150, la cual se convocó audiencia pública para el día 25 de abril de 2022, posteriormente por parte del alcalde de Soacha Juan Carlos Saldarriaga Gaviria se presentó recurso de reposición contra el auto que convoca a audiencia pública, ya que los fundamentos con los que se inicia la revocatoria del mandato no cumplen con el requisito fundamental el cual debe ser un incumplimiento del programa de gobierno, el cual es presentado con anterioridad a las elecciones. Dicha audiencia no se ha podido realizar razón por la cual aún se está esperando

una respuesta de fondo con respecto a la revocatoria del mandato, por parte del CNE y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La segunda acción interpuesta fue el proceso sancionatorio contra el municipio y el operador Catastro Avanza S.A.S S.E.M por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, a continuación, se abordarán los 3 cargos que fueron presentados en dicho proceso, en razón a la suscripción del contrato 1150 de 2020:

1) Vulneración al numeral 7 del artículo 81 de la Ley 1955 de 2019 ya que no aplicó o aplicó indebidamente el sistema de metadatos de objetos, afirma el ente acusador que no se evidencia en este contrato ningún proceso de control de calidad, que haya sido elaborado por el gestor catastral los cuales deben cumplir las pautas indicadas en el “manual para la evaluación de calidad” publicado por el IGAC.

Frente a este cargo la defensa del gestor catastral afirma que para el año 2020 el IGAC no contaba con un manual oficial o lo había publicado razón por la cual era imposible aplicarlo al momento de la celebración del contrato, pero aun así el gestor catastral si cumplió con el procedimiento para seguir el funcionamiento del contrato 1150 de 2020, contratando a 3 profesionales y otros contratistas que apoyaron el ejercicio de seguimiento regular de control de calidad.

2) Vulneración al artículo 2.2.2.2 del Decreto 1170 de 2015 ya que no se evidencia la socialización por parte del gestor catastral, las actas de reunión que den cuenta de la socialización de la mencionada prestación a las autoridades estatales, es decir el proceso de difusión catastral.

Este cargo lo ataca la defensa del gestor catastral al establecer que dichos resultados si fueron socializados mediante acta URB. VIG.2021 y que aún así una vez acabada la

actualización catastral referente a la realidad, jurídica, física y económica, es publica razón por la cual si se cumplió con dicha normatividad y no existe lugar a queja o investigación respecto a este hecho.

3) En este cargo la Superintendencia afirma que el municipio vulneró lo referente a los metadatos al incumplir la norma ISO 19115 e ISO 19139 al no cumplir con el sistema las especificaciones técnicas para los productos en los procesos de formación y actualización del Catastro con Enfoque Multipropósito.

En este punto el gestor catastral si cumplió con los requerimientos mediante el sistema “Soacha Modelo BaseLAMD.gdb. y argumenta que durante la visita practicada por la comisión delegada se evidencio que dicha información si se encontraba al día y en debida forma.

4) Respecto a este punto manifiesta la Superintendencia que no se cumplió por parte del operador Catastro Avanza S.A.S S.E.M en el contrato 1150 de 2020 ningún mecanismo de calidad por parte del gestor catastral que pudiera mostrar que los productos entregados si eran de acuerdo con los requerimientos.

Nuevamente el gestor catastral afirma que para la época del contrato (2020) el IGAC no contaba con un manual publicado haciendo imposible el cumplimiento de dicha situación jurídica, acto seguido manifiesta que el anexo 3 de dicho manual no establece los niveles aceptables, dejando la discrecionalidad al gestor catastral de fijar los límites. Pero aun así el municipio de Soacha si realizo las actividades tendientes al seguimiento y verificación de los productos.

Dentro de la presentación de la defensa del gestor catastral se solicitó desvirtuar los cargos toda vez que no tenían fundamento.

Este proceso todavía se encuentra en trámite razón por la cual se espera respuesta de fondo por parte de la entidad para dar por terminado dicha sanción disciplinaria.

4. Capítulo IV. Aspectos metodológicos.

Para la presente investigación se utilizará el modelo Cuantitativo el cual de acuerdo a San Pierri (2014) debe cumplir con los siguientes elementos:

- 1) el problema debe plantearse en torno a dos o más variables
- 2) el planteamiento debe ser realizado con una prueba empírica.

Este método es el idóneo para desarrollar la presente investigación ya que es secuencial y no pueden omitirse o saltarse pasos, y al ser un proceso en el cual se analizan variables como los diversos impactos que ha tenido la implementación del catastro multipropósito y como este puede influir positivamente en las entidades territoriales de Colombia, es pertinente el enfoque cualitativo, ya que permite analizar las realidades del municipio de Soacha y tal como lo afirma San Pierri (2014)

“Cada etapa precede a la siguiente y no podemos “brincar” o eludir pasos.³ El orden es riguroso, aunque desde luego, podemos redefinir alguna fase. Parte de una idea que va acotándose y, una vez delimitada, se derivan objetivos y preguntas de investigación, se revisa la literatura y se construye un marco o una perspectiva teórica. De las preguntas se establecen hipótesis y determinan variables; se traza un plan para probarlas (diseño); se miden las variables en un determinado contexto; se analizan las mediciones obtenidas utilizando métodos estadísticos, y se extrae una serie de conclusiones” (p.4)

Con respecto a la hipótesis Jaime Giraldo y Oswaldo Giraldo, en el libro metodología y técnica de la investigación jurídica plantean que la investigación jurídica se desarrolla en torno a una normatividad o legislación y no en torno a una hipótesis razón por la cual no es factible

plantear una hipótesis para el desarrollo de la investigación (p. 245). De igual manera estos autores señalan que dentro de la investigación jurídica el objeto de conocimiento es el conjunto de normas que regulan un momento histórico determinado, en este caso particular es la implementación del catastro multipropósito, y debe buscarse la solución dentro del ordenamiento jurídico utilizando las fuentes formales del derecho, los métodos de interpretación de dichas fuentes son: el exegético (el fin de la norma depende de la voluntad del legislador p.181), sistemático (el sistema de derecho es un conjunto y debe interpretarse como tal y no las normas por separado p.193) y el método sociológico (el sistema de derecho parte de la producción social por ende su interpretación corresponde a la realidad social p.201). por otra parte, el abogado investigador social de acuerdo con Sampieri (2014), esta investigación tiene 3 enfoques, el cualitativo, el cuantitativo y el mixto, en donde se busca analizar una situación específica de la sociedad inmiscuirse en el problema y aportar posibles soluciones dentro de la sociedad (p.18).

Conclusiones:

- 1) La implementación del Catastro con Enfoque Multipropósito responde a la necesidad de Colombia de cumplir con un sistema eficaz, capaz de recolectar los datos de manera eficiente, en la cual se busque la implementación de las herramientas tecnológicas para dotar al sistema de un mayor acceso, así como poder compartir información de manera ágil entre los distintos organismos interesados en la función catastral.
- 2) El Catastro con Enfoque Multipropósito responde a la tendencia del mundo a utilizar un sistema catastral unificado de fácil acceso, eficiente y óptimo en la recolección de datos e información del sistema catastral.
- 3) El Catastro con Enfoque Multipropósito cumple con los requisitos necesarios para llenar los vacíos y falencias que ha dejado un sistema obsoleto e ineficaz en más de 100 años, y

como se observa en el caso de Soacha, es ideal para los municipios generando una fuente de ingresos amplia al poder rentar el sistema de información catastral desarrollado e implementado.

Bibliografía

- Avendaño Arias, J. A. (2022). Información catastral: dimensiones contemporáneas para la gestión de las ciudades en el siglo xxi. *Revista Ciudades Estado y Política*, 115-128.
- Benítez Acevedo, E. S. (2016). *Derecho Catastral Colombiano jurisprudencia y doctrina*. Colombia: Ediciones Doctrina y Ley .
- Campos Dicziliz , A. K., & Poveda Salamanca, N. (2019). proyecto de grado . *Propuesta de un Modelo Catastro y Registro que Mejore Las Inconsistencias de la Información como Aporte a Catastro Multiproposito (LADM)*. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). 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*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de Colombia. (12 de NOVIEMBRE de 2016). ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ DURADERA. La habana , Cuba.
- Congreso de la República de Colombia. (15 de julio de 1994). Ley 152 DE 1994. *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial .
- Congreso de la República de Colombia. (1 de octubre de 2012). Ley 1579 de 2012. *Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1579_2012.html
- Departamento Nacioanl de Planeación DPN. (23 de junio de 2023). DNP. Bogotá, Colombia. Obtenido de [https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20\(PND\)%20es%20el%20instrumento%20formal,subsecuente%20evaluaci%C3%B3n%20de%20su%20gesti%C3%B3n](https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20(PND)%20es%20el%20instrumento%20formal,subsecuente%20evaluaci%C3%B3n%20de%20su%20gesti%C3%B3n).
- Departamento Nacional de Planeación. (05 de mayo de 2023). DNP. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional->

de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2020, 04 de 2020). *Decreto 148 de 2020*. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105952>

Ramos Rodríguez, L. (2003). La Modernización Del Catastro En Colombia. *Revista de Ingeniería*, 156-166.

Santos Rodríguez, J. E. (2008). *Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos*.

Bogotá.

Trejo García, E. d. (2006). *Los tratados internacionales como fuente de derecho nacional*. México:

SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR .

Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital . (2019). *UAECD* . Obtenido de Catastro Bogotá:

<https://www.catastrobogota.gov.co/glosario-catastral/cédula-catastral>