

MONOGRAFÍA DE INVESTIGACIÓN

LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS ADMINISTRATIVAS DE LA ACTUALIZACIÓN
CATASTRAL EN LO RURAL

LICETH NATALIA SUAREZ RODRIGUEZ

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESAP-APT

BOGOTÁ D.C.

2021

LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS ADMINISTRATIVAS DE LA ACTUALIZACIÓN
CATASTRAL EN LO RURAL

LICETH NATALIA SUAREZ RODRIGUEZ

ASESOR

Profesor: SERVIO JAVIER CONTRERAS GUERRERO

TRABAJO DE GRADO MONOGRAFÍA PARA ALCANZAR EL TÍTULO DE
ADMINISTRADORA PÚBLICA TERRITORIAL

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESAP-APT

BOGOTÁ
2021

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	6
INTRODUCCION.....	7
OBJETIVO	8
OBJETIVO GENERAL	8
OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	8
DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	9
PREGUNTA DE INVESTIGACION	9
FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN	9
MARCO TEORICO.....	10
MARCO REFERENCIA	14
MARCO NORMATIVO.....	16
LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN LO RURAL.....	18
ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA.....	22
CUÁLES SON LOS PRINCIPALES RETOS AL MOMENTO DE REALIZAR LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN LOS MUNICIPIOS.....	27
EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ.....	28
EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN EL MARCO DE LAS OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DERIVADAS DEL ACUERDO FINAL DE PAZ.....	31
LA IMPLEMENTACIÓN DEL CMP COMO PARTE DEL ACUERDO FINAL	34
CUÁLES SON LOS RESULTADOS DE LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN LOS MUNICIPIOS DE 5 Y 6 CATEGORÍAS	36
CÓMO VA LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN BOYACÁ.....	36
CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE SABOYÁ BOYACÁ.....	38
ESTABLECER EL ESTADO ACTUAL DEL MUNICIPIO DE SABOYÁ BOYACÁ.....	42

ESTABLECER LOS INSUMOS NECESARIOS QUE REQUIEREN LOS MUNICIPIOS PARA REALIZAR LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL	42
VENTAJAS DE LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL	43
CONCLUSIONES	43
BIBLIOGRAFIA.....	44

SIGLAS Y ABREVIATURAS

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

CE95: Circular Error (Error Circular al 95%)

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

CPACA: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

CSAOSR: Consejo superior de la Administración del Ordenamiento del Suelo Rural

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DNP: Departamento Nacional de Planeación

EOT: Esquema de Ordenamiento Territorial

GNSS: Sistema Global de Navegación por Satélite (sigla en inglés)

GSD: Ground Sample Distance

ISO: International Estandarización Organización

LADM_COL: Modelo para el Ámbito de la Administración del Territorio-Perfil colombiano

MAGNA – SIRGAS: Marco Geocéntrico Nacional de Referencia

NUPRE: Número Único Predial Registral

PBOT: Plan Básico de Ordenamiento Territorial

POT: Plan de Ordenamiento Territorial

SAT: Sistema de Administración de Tierra

SI: Sistema Internacional

SINIC: Sistema Nacional de Información Catastral

SNR: Superintendencia de Notariado y Registro

RESUMEN

Mi Monografía pretende analizar las ventajas y desventajas que se puede presentar en marco del proceso de actualización del catastro multipropósito que adelanta el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en este caso se busca presentar lo que puede ocurrir en los municipios de 5 y 6 categoría que poseen una extensión rural mayor al 60%, tomando como caso de estudio el municipio de Saboya Boyacá el cual cuenta con una extensión rural del 80.8% que corresponde a 9.300 predios rurales.

INTRODUCCIÓN

En esta monografía se presenta una recopilación de información de la implementación del catastro multipropósito en Colombia, con esta recopilación se busca presentar las ventajas y desventajas que se puede generar en marco del proceso de actualización del catastro multipropósito en los municipios de 5 y 6 categoría de Colombia, en especial en aquellos que cuentan con una extensión territorial superior al 60% en la zona rural, esto busca resaltar la importancia de lo rural y como se pretende afrontar el reto que la actualización catastral en estos municipios.

Para dar a conocer un poco de la situación que se presenta se toma como caso de estudio el municipio de Saboya Boyacá el cual presenta una extensión rural del 80.8%.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Presentar las ventajas y desventajas administrativas que tiene la actualización catastral en los municipios colombianos de categoría 5 y 6 que cuentan con una extensión rural mayor al 60%.

Los municipios de 5 y 6 categoría que presentan una extensión rural mayor al 60% tiene un reto muy grande por afrontar debido a que muchos de ellos no cuentan con una oficina que se encarga de realizar el proceso de registro y catastro, es por ellos que se toma como caso de estudio el municipio de Saboya Boyacá quien debe realizar los procesos en la oficina que se encuentra en la capital del departamento (Tunja).

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

los objetivos específicos de esta monografía son los siguientes:

1. Conocer cómo va el proceso de actualización catastral en los municipios de 5 y 6 categoría que poseen una extensión rural mayor al 60%.
2. Establecer el estado actual del municipio de Saboyá Boyacá.
3. Cuáles son los resultados de la actualización catastral en los municipios de 5 y 6 categorías.

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Presentar las ventajas y desventajas que se pueden presentar en los municipios de 5 y 6 categoría que cuenta con una zona rural mayor al 60% al momento de realizar el proceso de actualización catastral y la implementación del catastro multipropósito.

¿PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN?

¿cuáles son las ventajas y desventajas administrativas que se presentan al momento de realizar la actualización catastral en los municipios de 5 y 6 categoría especialmente en aquellos que tienen una extensión territorial rural de más del 60 %, tomando como caso del municipio de Saboyá Boyacá el cual tiene una extensión rural del 80.8%.?

FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Los municipios de 5 y 6 categoría que cuentan con una extensión rural superior al 60% tienen ventajas al realizar una actualización catastral y la implementación del catastro multipropósito..

MARCO TEÓRICO

¿QUE ES EL CATASTRO?

Según la Resolución 0070 del 4 de febrero de 2011, por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación y la conservación catastrales, Artículo 1, define el catastro: El catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

Física: Describe y clasifica el terreno y las edificaciones del predio, sobre documentos gráficos como planos, mapas u otro producto que cumpla con la misma función.

Jurídica: Identifica la relación entre el sujeto activo del derecho y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor y la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo.

Fiscal: Preparación y entrega de los listados de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial unificado y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral.

Económica: Es la determinación del avalúo catastral del predio, obtenido por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.

EL CATASTRO TRADICIONAL

El catastro es un instrumento para la identificación y medición de los predios que integran un territorio, tradicionalmente usado en la gestión fiscal y la definición de los derechos de propiedad. Justamente, esta visión tradicionalista es la que se quiere cambiar con el catastro con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales y al ordenamiento territorial.

El catastro tradicional, de acuerdo con el DNP, es un organismo de la administración pública responsable del registro de datos geométricos, económicos y jurídicos de los predios y sus tenedores. Generalmente es un inventario o censo de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares.

Este catastro ha tenido un fin eminentemente fiscal, en tanto se ha utilizado para determinar el valor de los inmuebles con fines tributarios; esto representa una limitación en la información y requiere actualización permanente, por los cambios que se pueden presentar en la tenencia de los predios y la propiedad del suelo. Genera una desactualización de la cartografía y las bases de datos alfanuméricas que lo componen, en parte, por la insuficiente disponibilidad de recursos para financiar actualizaciones permanentes, pero también por la falta de estrategias de actualización continuada y al aislamiento institucional.

¿CUALES SON LOS PROCESOS CATASTRALES?

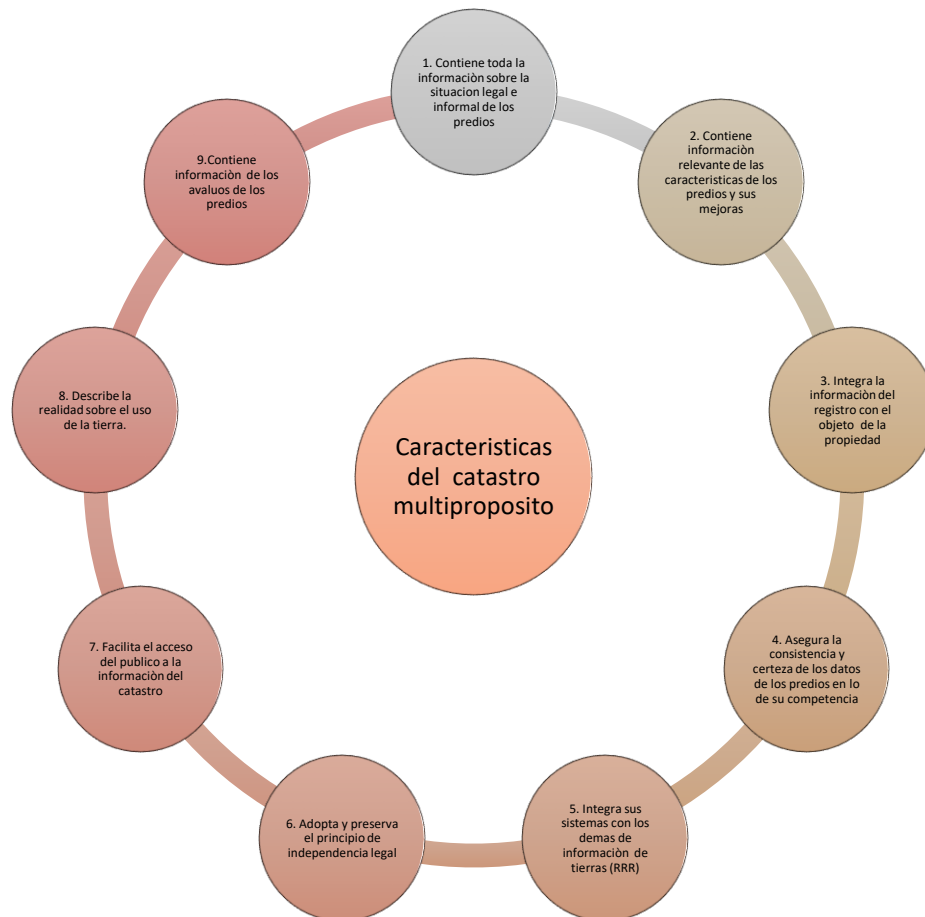
La realización del catastro involucra tres procesos básicos que son: la formación catastral, la actualización de la formación y la conservación catastrales.

- La formación consiste en el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información de los terrenos y edificaciones, en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio. La información obtenida se registra en la ficha predial y en los documentos gráficos, listados y formatos de control estadístico que diseñen las autoridades catastrales.
- La actualización de la formación consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario.
- La conservación es el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales de los predios, de conformidad con los cambios que experimente la propiedad inmueble en sus aspectos físico, jurídico, económico y fiscal. Se inicia al día siguiente en el que se inscribe la formación o la actualización de la formación del catastro; se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad inmueble.

¿QUE ES EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO?

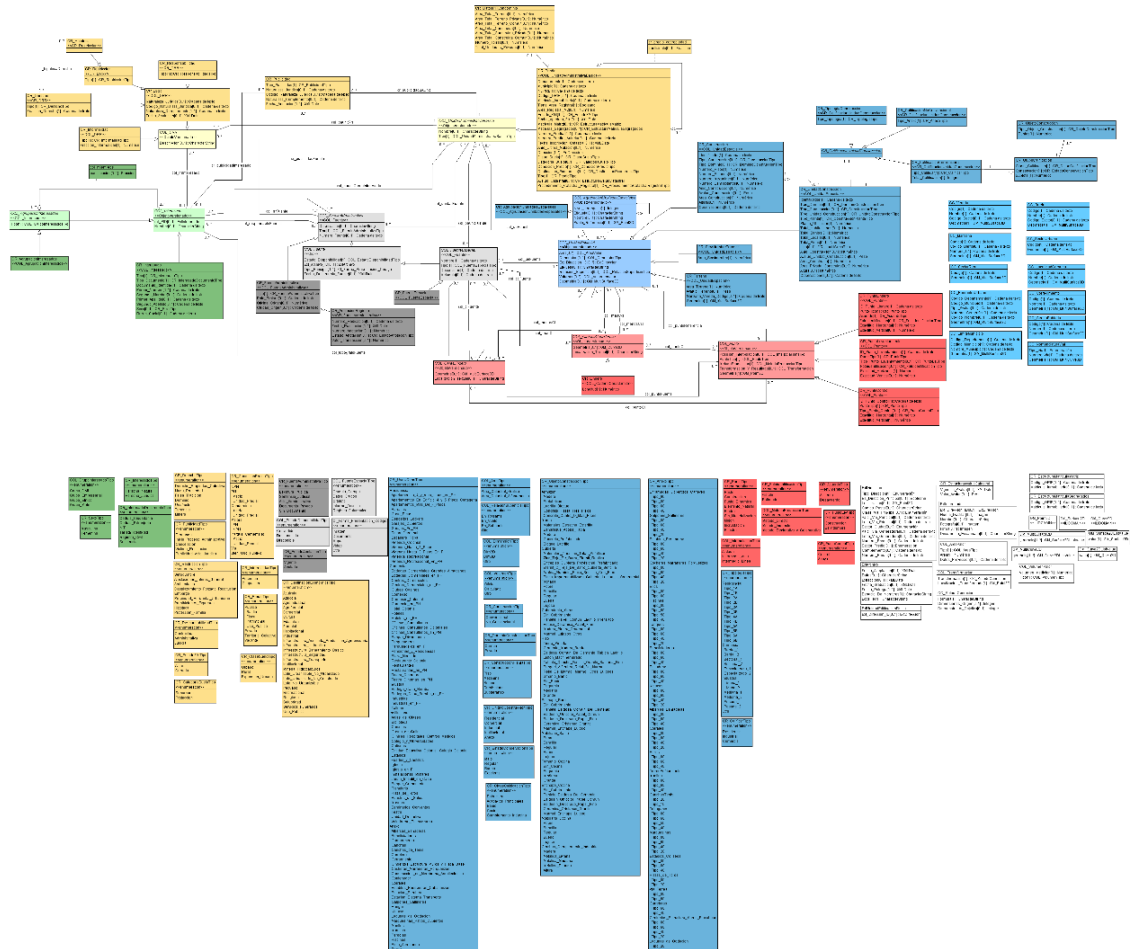
“Conjunto de actividades destinadas a identificar, incorporar o rectificar los cambios o inconsistencias en la información catastral durante un periodo determinado. Para la actualización catastral podrán emplearse mecanismos diferenciados de intervención en el territorio, como métodos directos, indirectos y participativos o colaborativos, así como uso e integración de diferentes fuentes de información que den cuenta de los cambios entre la base y de los inmuebles”.

Es por este motivo, que se requiere la participación de todos los actores de la región, para adelantar el levantamiento catastral en la totalidad de inmuebles.



¿QUE ES EL MODELO LADM_COL?

define la semántica y estructura de datos para la información de los componentes físico, jurídico y económico de los procesos de formación o actualización catastral con enfoque multipropósito.



(<https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/ladm-col>, s.f.)

MARCOS DE REFERENCIAS

¿QUÉ SON LOS GESTORES CATASTRALES?

Son entidades públicas de orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, según la reglamentación dispuesta para tal efecto.

De igual manera se consideran gestores catastrales, los catastros descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral. Así mismo la Agencia Nacional de Tierras es gestor catastral de acuerdo con los términos del Artículo 80 de la ley 1955 de 2019.

Los gestores catastrales, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio nacional, adicionalmente podrán adelantar la gestión catastral para la formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque multipropósito que sean adoptados, directamente o mediante la contratación de operadores catastrales.

¿QUIÉNES PUEDEN SER GESTORES?

podrán gestores catastrales habilitados por el IGAC, previa revisión del cumplimiento de los requisitos establecidos en el decreto 1983 de 2019:

- - Entidades territoriales (departamento, municipio o distrito).
- - Entidades públicas del orden nacional que en ejecución de sus procesos misionales deban desarrollar actividades relacionadas con la gestión catastral.
- - Esquemas Asociativos Territoriales:
 1. Áreas metropolitanas
 2. Asociaciones de Áreas Metropolitanas
 3. Asociaciones de Distritos Especiales
 4. Asociaciones de Departamentos
 5. Regiones de Planeación y Gestión (RPG)
 6. Regiones Administrativas y de Planeación (RAP)
 7. Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE)
 8. Asociaciones de Corporaciones Autónomas Regionales
 9. Alianzas estratégicas de desarrollo económico con países fronterizos
 10. Alianzas estratégicas de orden económico

OBLIGACIONES GENERALES DE LOS GESTORES CATASTRALES

- prestar el servicio en forma continua y eficiente, garantizando los recursos físicos, tecnológicos y organizacionales para la prestación óptima del servicio público catastral.
- prestar el servicio público catastral en los municipios para los cuales sea contratado.
- garantizar la calidad, veracidad e integridad de la información catastral, en sus componentes físicos, jurídico y económico, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT)
- suministrar permanentemente la información catastral en el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC), de manera oportuna, completa, precisa y confiable conforme a los mecanismos definidos por la autoridad reguladora.
- garantizar la actualización permanente de la base catastral y la interoperabilidad de la información que se genere con el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC) o la herramienta tecnológica que haga sus veces.
- prestar el servicio en forma continua y eficiente, garantizando los recursos físicos, tecnológicos y organizacionales para la prestación óptima del servicio público catastral.
- prestar el servicio público catastral en los municipios para los cuales sea contratado.
- garantizar la calidad, veracidad e integridad de la información catastral, en sus componentes físico, jurídico y económico, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT)
- Suministrar permanentemente la información catastral en el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC), de manera oportuna, completa, precisa y confiable conforme a los mecanismos definidos por la autoridad reguladora.
- garantizar la actualización permanente de la base catastral y la interoperabilidad de la información que se genera con el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC) o la herramienta tecnológica que haga sus veces.

MARCO NORMATIVO

• LEY 1955 DE 2019

“Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, en su artículo 79 menciona que la gestión catastral es un servicio público que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito. A través de dicho artículo, contempló igualmente, que la gestión catastral será prestada por: i) Una autoridad catastral nacional que regulará la gestión catastral, y estará a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC; ii) Por gestores catastrales, encargados de adelantar la formación, actualización, conservación y difusión catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito adoptados para el efecto; y iii) Por operadores catastrales, quienes desarrollarán labores operativas relativas a la gestión catastral.

• CONPES 3951 DE 2018

Concepto favorable a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, indica que a través de este programa el Gobierno Nacional busca realizar cambios estructurales necesarios para la consolidación del catastro multipropósito y además permitir el fortalecimiento institucional y tecnológico de las entidades del nivel nacional responsables de la ejecución de la política catastral multipropósito.

• CONPES 3958 DE 2019

Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, indica que, una vez recogidos los aprendizajes de la fase piloto, la nueva fase de implementación busca corregir las limitaciones observadas, mediante la integración de un enfoque de competencia y apertura al mercado y de la promoción del uso de la información catastral, más allá de los fines fiscales. La estrategia propone la actualización gradual y progresiva de la información catastral del país, y para este logro se aplicará gradualmente el enfoque multipropósito, levantando la información que contribuya a los procesos de ordenamiento

social de la propiedad y también adelantando la formación catastral en las zonas rezagadas del país.

- **DECRETO 148 DE 2020**

Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 Y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, 'Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística". Esta norma representa el marco regulatorio para la gestión catastral en el país desde la óptica del servicio público y el nuevo concepto de regulación a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

- **RESOLUCIÓN 388/2020**

Especificaciones técnicas para productos de Formación y Actualización Catastral

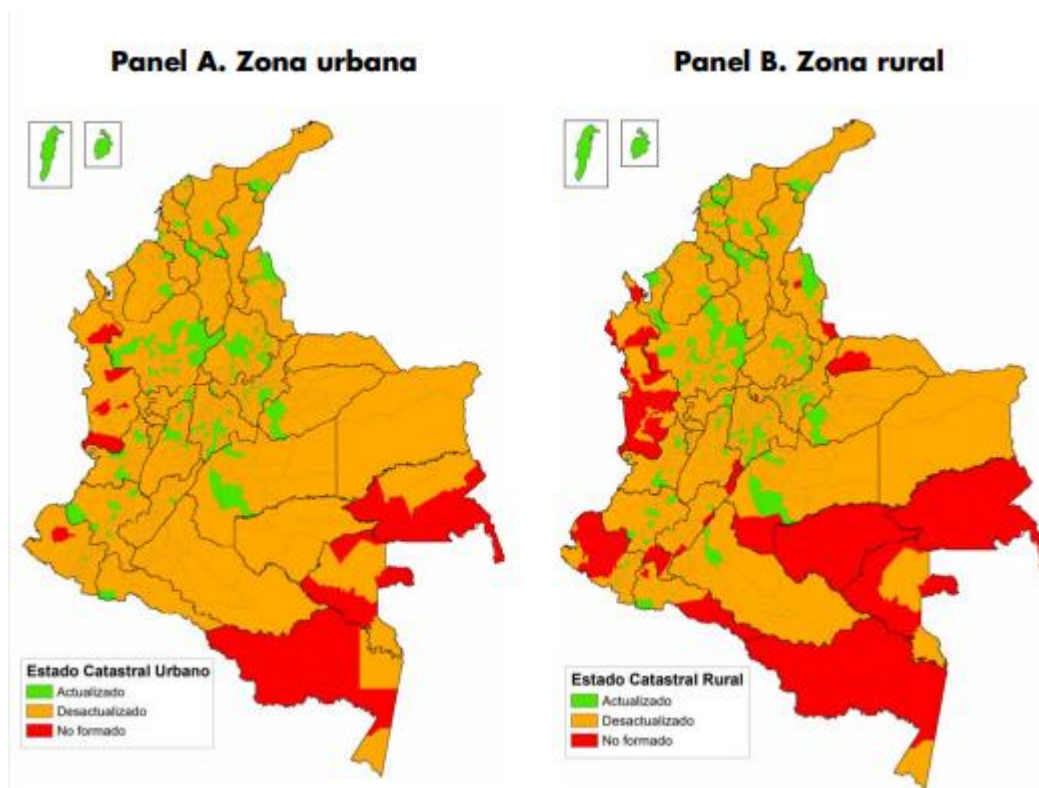
Procesos de formación y actualización catastral

DEFINICIÓN DE PREDIO Incluye propiedades, posesiones y ocupantes.	IDENTIFICACIÓN PREDIAL Definición del procedimiento para la intervención del territorio. Métodos medición	ESPECÍFICA INSUMOS CARTOGRÁFICOS: ortoimagen y 6 vectores básicos.
ESCALA, TEMPORALIDAD, EXACTITUD Acorde con el comportamiento del territorio.	ESTABLECE UN ÚNICO SISTEMA De proyección el catastro en el país.	NUPRE - INTERRELACIÓN con Registro obligatoria.
CAPTURA DE ACTAS DE COLINDANCIA Y REPORTES DE COLINDANCIA En el marco de la gestión catastral.	FORMALIZA EL USO Del modelo LADM_COL.	IDENTIFICA ELEMENTOS GENERALES para el control de calidad de la gestión catastral.
PARTICIPACIÓN	En el marco de la gestión catastral se garantizará una amplia y efectiva participación ciudadana de las comunidades y de las personas en la generación, mantenimiento y uso de la información	

(<https://osgis.co/resolucion-388-2020-igac/>, s.f.)

LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN LO RURAL

Como se presenta en el CONPES 3958 del 26 de marzo de 2019 el catastro en Colombia presenta una desactualización o no formado en más del 94% del área del territorio del país. Por otro lado en el 66.01% del territorio el catastro esta desactualizado, lo que equivale a 954 municipios con información desactualizada, o al 68.59% del total de los predios del país.



Fuente: DNP con base en información del IGAC con corte a 1 de enero de 2019.

El catastro en Colombia es incompleto, dado que el 28.32 % de la superficie del territorio colombiano no cuenta con formación catastral esto equivale a 60 municipio y 20 áreas no municipalizadas.

Según la información que reposa en los datos abiertos del IGAC el promedio de desactualización catastral en los municipios es de 12,2 años, lo cual supera en más del doble el plazo de cinco años que se establece en la ley 14 de 1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones; la Ley 223 de 1995, por la cual se expiden normas de racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones; y la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

La función o gestión catastral se compone de tres procesos: la formación, la actualización y la conservación catastral (Resolución 720 de 2011). La formación consiste en el levantamiento y consolidación de la información predial a nivel físico (cartográfico), jurídico, fiscal y económico de una unidad cartográfica catastral (municipio). Este proceso concluye con la resolución que ordena la inscripción de las nuevas formaciones prediales en el catastro, es decir, en las fichas prediales, soportes gráficos y formatos estadísticos.

La actualización catastral busca la renovación de los datos ya existentes en la formación catastral en cada uno de sus elementos, los cuales incluyen los cambios en la forma de tenencia, en la identificación del dueño, en la forma, extensión y linderos de los predios, en los usos, en las actividades productivas y en la existencia de obras o mejoras, ya sean privadas o públicas, que repercuten en el valor del predio, este proceso se debe adelantar en la totalidad de los municipios.

La conservación consiste en las actividades destinadas a mantener al día la información de la formación catastral; se activa por petición de parte o como consecuencia de procesos institucionales, como las remisiones de información de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. La conservación incluye las mutaciones (cambios) catastrales reconocidas y solicitadas para su inscripción por los dueños, así como los procesos de reajuste de valores catastrales para el impuesto predial unificado.

En sus orígenes, en el escenario de la gesta independentista, el catastro fue constituido con fines eminentemente tributarios (Ley 30, 1821), centrándose en la determinación de la cuantía de los impuestos y en la identificación de las personas obligadas a su pago. Más de cien años después, con ocasión de las recomendaciones de la Misión Kemmerer, se ampliaron sus funciones con la inclusión de la información física sobre los predios (planos con linderos, cabida y ubicación) y con la consolidación de un sistema nacional de información cartográfica (Ley 78, 1935; Decreto 1440, 1935) administrado inicialmente por el Instituto Geográfico Militar y Catastral y luego por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Decreto 290, 1957; DNP, 2016, p. 10).

En 1983, con la Ley 14 y el Decreto 3496 de ese año, se establecieron los marcos normativo y técnico para el cálculo de los valores prediales para efectos tributarios que incluyeron “el

método de valoración catastral masiva”, así como la incorporación del registro catastral de las mejoras; además, se fijó el periodo de cinco años para la formación y actualización del catastro. Los impuestos y gravámenes prediales fueron concentrados en un solo cobro con la Ley 44 de 1990 que estableció el impuesto predial único y eliminó la sobretasa de levantamiento catastral, extinguiendo el único mecanismo de recaudo dirigido directamente a financiar la labor catastral (DNP, 2016, p. 12).

En lo que respecta a la relación de catastro y registro, con la expedición del Estatuto de Notariado y Registro (Decreto 1250, 1970) se estipuló la necesidad de enlazar los registros de propiedad con el catastro mediante la remisión de la información producida por las oficinas registrales y catastrales hacia un tercer actor: el Servicio Nacional de Inscripción (DNP, 2016, p. 11). Dicho servicio dejó de cumplir con esa función con el Decreto 1711 de 1984 que determinó que los sistemas de catastro y registro debían intercambiar, de forma obligatoria, la información predial y que debía establecerse el número único de identificación predial con el fin de consolidar el cruce de la información catastral y registral (DNP, 2010, p. 5). Con el Decreto 2157 de 1995 se fijó que para la determinación de linderos prediales que se incluyesen en las escrituras públicas podría recurrirse a los planos de la autoridad catastral, sin que fuese necesario incluir la descripción de literal (DNP, 2010, p. 6).

A pesar de la preexistencia de los procesos y de las disposiciones normativas previamente referidas, los sistemas de información registral y catastral siguen desarticulados debido a las dificultades en el tránsito de los datos entre entidades, a los problemas en el establecimiento de correspondencias de datos (propietarios, nomenclatura, linderos, cabidas), a la debilidad en el mantenimiento de la información y a los obstáculos que debía afrontar la población en general para acceder y participar de los procesos de actualización catastral y registral. Para resolver esa situación, se ha dispuesto de varios mandatos para garantizar la interoperatividad de la información y la actualización de los datos, como fue el caso del Conpes 3641 de 2010, sin que los mismos hayan podido resolver el desfase de información debido a las diferencias entre las bases y la realidad territorial.

La llamada “informalidad” en la tenencia de la tierra se presenta cuando quienes ejercen la tenencia material y actúan como dueños de los predios carecen de derechos ciertos sobre los respectivos inmuebles, ya sea porque no tienen los títulos respectivos o porque se trata de bienes públicos. La informalidad se perpetúa por factores sociales e institucionales. Debido a la precariedad de los derechos y a los costos de las transacciones, la informalidad

tiende a instaurarse como la “normalidad” en algunas regiones en las que se presentan negocios por documento privado (cartas-venta) y sucesiones sin trámite. A esto se suma la inoperancia de las autoridades estatales en dos dimensiones: 1) el acceso a los derechos de propiedad y la protección de las tierras públicas, dando lugar a posesiones y ocupaciones prolongadas tanto de campesinos de escasos recursos, como de grandes acaparadores; y 2) la actualización, correspondencia y verosimilitud de las bases de datos registrales y catastrales que no coinciden entre sí ni con la realidad de los predios, agravando el desconocimiento de la realidad rural y haciendo aún más precaria la tenencia informal al carecer de un registro que le dé respaldo institucional.

Sobre la extendida informalidad en la tenencia de la tierra, la Misión Rural (2015) retomó los datos de la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA) señalando que, para el año del informe, cerca el 94% de los municipios del país tenía una tasa de formalidad menor al 75% y, de ellos, 181 municipios (16%) tenían una tasa de formalidad menor al 25%, además, que 79 (7%) no contaban con catastro en absoluto (Misión para la Transformación del Campo, 2015a, p. 104). Estos datos se tomaron de la comparación de los datos catastrales y registrales y del tipo de derecho inscrito.

En efecto, tal y como en su momento señalaba el informe Colombia rural: razones para la esperanza, de PNUD, los problemas en el inventario de relaciones jurídicas se deben en parte a la desarticulación de las bases de información catastrales y registrales afectadas por la escasa modernización de las oficinas de registro en cuanto al respaldo digital y a la sistematización informática de los folios y de la integración de datos de identificación predial con catastro (PNUD, 2011, p. 95).

Ahora bien, la correspondencia entre información registral y catastral no debe confundirse con formalidad en la tenencia de la tierra. En este sentido, la Misión advierte que los datos de la UPRA son igualmente parciales dado que, entre otros factores, la existencia de títulos de propiedad en un predio no significa que el predio se encuentre bajo el dominio de la persona que figura como titular en el folio de matrícula; y la probable desactualización en relación con los negocios jurídicos (formales e informales) sobre la tierra que se hayan celebrado con posterioridad (Misión para la Transformación del Campo, 2015c, p. 61). En este sentido, para que un proceso de actualización catastral ayude a reforzar la seguridad

jurídica en la tenencia de la tierra es necesario que el proceso de integración de la información institucional sea coherente con la información real en territorio

ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA.

La actualización catastral se define como un conjunto de actividades que tienen como propósito identificar, incorporar o rectificar los cambios o inconsistencias en la información catastral durante un periodo determinado.

Para la actualización catastral podrán emplearse mecanismos diferenciados de intervención en el territorio, tales como métodos directos, indirectos, declarativos y colaborativos.

El uso e integración de diferentes fuentes de información como la que se encuentra registrada en la base de datos el IGAC, que den cuenta de los cambios entre la base catastral y la realidad de los inmuebles. En ningún caso, para actualizar la información de un área geográfica, será obligatorio adelantar el levantamiento catastral en la totalidad de inmuebles toda vez que se cuentan con diferentes tecnologías que permiten compartir la información existente con la realidad del terreno.

De acuerdo con el CONPES 3859 de 2016, el 28 % del territorio nacional no cuenta con formación catastral, y el 63,9 % del área formada tiene catastros desactualizados (722 municipios). Así mismo, de los 187 municipios más afectados por el conflicto, un 79 % carece de información catastral, y un 59 % de la cartografía del territorio nacional no tiene la escala ni la representación apropiadas para la gestión catastral y demás usos de política pública.

Los datos anteriores ponen en evidencia la urgente necesidad de modernizar la gestión catastral en el país.

según la información reportada por el IGAG las ciudades que realizan sus procesos de catastrales automáticamente (Bogotá, Cali y Medellín), presentan niveles de actualización que rodean el 100 %, mientras en el resto de municipios (cuya actualización se realiza por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC), presentan niveles de actualización está alrededor del 60 %, en muchos casos la información que se tiene es del año 2006 como se puede evidenciar a continuación.

	↑↓ Código	↑↓ Departamento	↑↓ Municipio	↑↓
☯ Sin detalles	15632	BOYACÁ	SABOYÁ	
VIGENCIA RURAL :		2006		
VIGENCIA URBANA:		2006		
PREDIOS ÁREA RURAL:		11,314		
PREDIOS ÁREA URBANA:		573		
TOTAL PREDIOS:		11,887		
ÁREA DE TERRENO (ha) RURAL:		24,801.70		
ÁREA DE TERRENO (ha) URBANA:		47.28		
AREA TOTAL (ha) :		24,848.98		
CIUDADES 4.0<:		N/A		
	Código	Departamento	Municipio	

Mostrando 1 a 1 de 1 registros (Filtrar por 1,128 total registros)

Anterior 1 Siguiente

Imagen 1. Imagen tomada de la página del IGAC, con esta se pretende dar a conocer como se encuentra la información catastral.

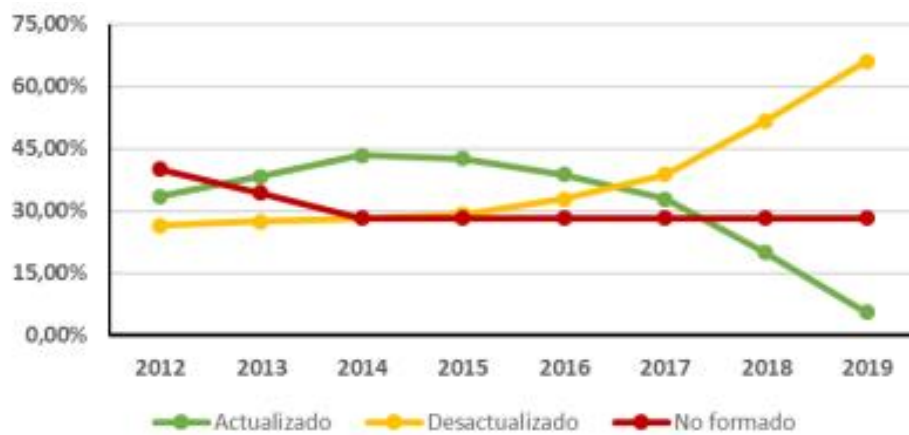
La Ley 1753 de 2015 se refiere al tema de delegación catastral cuando indica que: “[...] serán susceptibles de delegación, conforme a la normatividad vigente, aquellas competencias y funciones de nivel nacional en políticas y estrategias con impacto territorial tendientes al cierre de brechas socioeconómicas [...] incluida la formación, actualización, conservación catastral e implementación de catastros multipropósito descentralizados, en municipios, distritos y áreas metropolitanas con población superior a 500.000 habitantes”. La vigencia de esta normatividad, sin embargo, finalizará con la adopción del nuevo Plan Nacional de Desarrollo que el próximo gobierno emita en los meses venideros. Es importante, por lo tanto, llamar la atención sobre la importancia que el mecanismo de delegación puede tener el propósito de implementar un sistema de catastro multipropósito efectivo y sostenible.

En el periodo 2012-2019 se pasó de un nivel de actualización del 33,44 % del área en 2012 al 5,68 % en 2019, a pesar de haber alcanzado en 2014 un nivel máximo de actualización correspondiente al 43,44 %. En el 2018 por primera vez el porcentaje de área

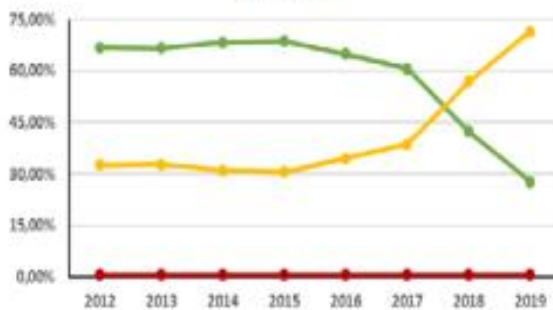
urbana actualizada (41,53 %) fue inferior al porcentaje de área desactualizada (56,92 %), situación que se presenta en el área rural desde 2017. Para el área rural en 2019, el área actualizada (5,60 %) es inferior al área rural desactualizada (65,99 %) y también al área rural no formada (28,42 %)

ESTADO CATASTRAL COMO PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE DEL PAÍS (2012-2019)

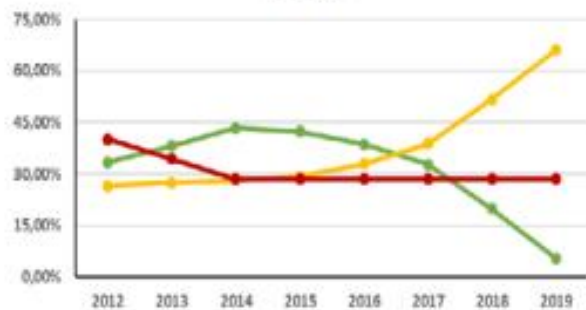
Total



Urbano



Rural

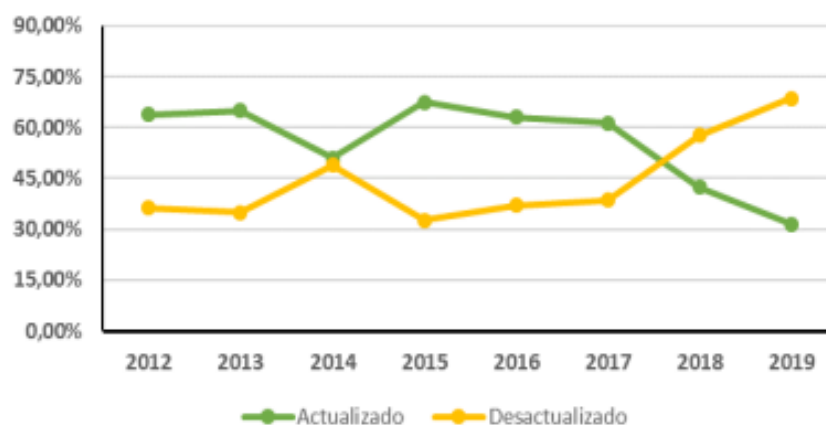


Fuente: DNP (2019), a partir de información del IGAC.

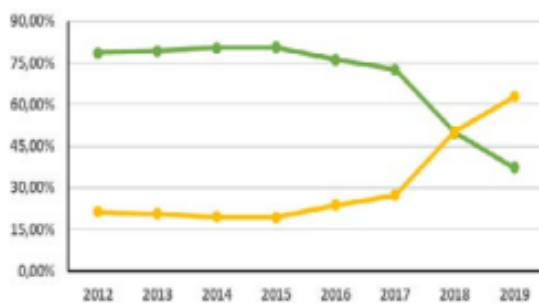
En ese mismo periodo, la actualización por número de predios pasó del 63,79 % al 31,41 % y por primera vez en 2018 el nivel de desactualización urbana por predios superó el nivel de actualización, llegando en 2019 a un nivel de actualización de predios urbanos del 37,20 %, mientras que, el nivel de desactualización de predios urbanos es de 62,80 %. Entre tanto, el nivel de actualización rural por predios ha estado por debajo del nivel de desactualización durante todo el periodo 2012-2019.

ESTADO CATASTRAL COMO PORCENTAJE DE LOS PREDIOS (2012-2019)

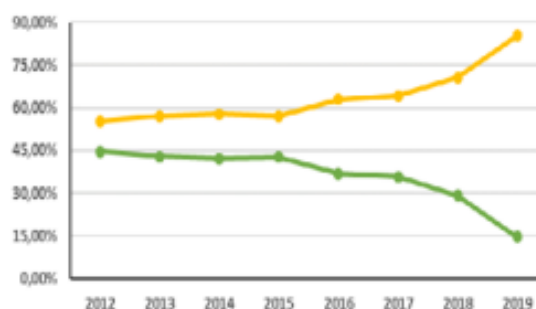
TOTAL



Urbano



Rural

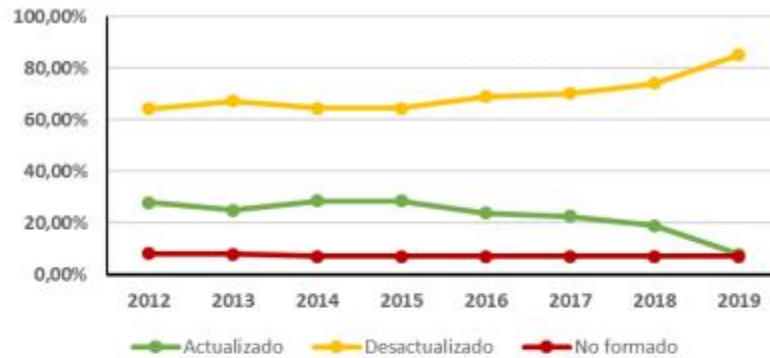


Fuente: DNP (2019), a partir de información del IGAC con corte a 1 de enero de 2019.

Por otra parte, a nivel municipal y desagregando lo urbano y rural, en todo este periodo, tanto el total nacional como en el área urbana y la rural, el porcentaje de desactualización ha sido superior al porcentaje de actualización.

ESTADO CATASTRAL COMO PORCENTAJE DE LOS MUNICIPIOS (2012-2019)

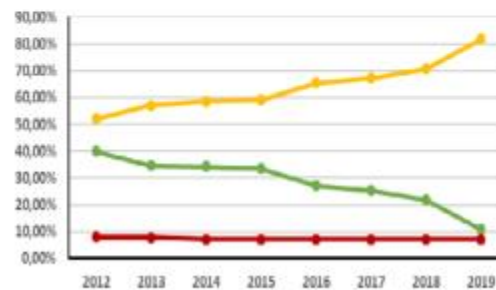
TOTAL



Urbano



Rural



Fuente: DNP (2019), a partir de información del IGAC con corte a 1 de enero de 2019.

Algunas de las razones que explican la persistencia de la desactualización catastral se encuentran en una evaluación de procesos y resultados del catastro nacional realizada en 2013, donde se encontró que: (i) la normativa vigente, los esquemas financieros y la ausencia de sistemas de monitoreo y seguimiento dificultaban los procesos de gestión catastral; (ii) las metodologías de formación y actualización, así como las de valoración presentaban limitaciones para capturar la realidad de los predios, las construcciones y el territorio; y (iii) los resultados de la gestión catastral se ven limitados por las capacidades institucionales y de recursos humanos, los insumos cartográficos y los sistemas de información, así como falta de interrelación del catastro con el registro.

Una problemática asociada con la desactualización del catastro es la falta de consistencia entre la información catastral y la del registro, que es un pilar fundamental del catastro multipropósito. Con corte a marzo de 2015, de 3.293.219 de predios rurales reportados en el catastro del IGAC, solo el 46 % encontró su pareja en el registro (i.e. logró asociar el código catastral con el respectivo folio de matrícula inmobiliaria en las bases de datos).

Para las zonas urbanas, de una muestra de 5.167.222 predios reportados en catastro, solo en el 68,2 % de los casos fue posible encontrar el mismo predio en las bases de datos del registro (SNR, 2015). Como se explica en la sección de antecedentes, aunque se han identificado y propuesto acciones normativas, procedimentales y tecnológicas para abordar esta problemática, las acciones más importantes siguen sin implementarse, en parte por la alta complejidad de la interrelación y la falta de recursos.

Las problemáticas enfrentadas para la implementación de la política de catastro multipropósito se pueden desagregar en cinco componentes: (i) componente institucional, por la falta de claridad en la gobernanza de la gestión catastral y debilidades en las entidades ejecutoras del catastro; (ii) componente de insumos para la gestión catastral, dada la necesidad de contar oportunamente con insumos geodésicos, cartográficos, registrales y de estándares y metodologías; (iii) componente del uso de la información catastral, teniendo en cuenta su bajo nivel de incorporación como insumo para la ejecución de políticas sectoriales y territoriales; (iv) componente financiero, debido a que no se ha contado con los recursos necesarios para la gestión catastral del país ni con mecanismos para garantizar la sostenibilidad de la actividad catastral; y (v) componente de fases de implementación, teniendo en cuenta que es necesario considerar las capacidades institucionales diferenciales de los municipios, así como articular entre sí a las entidades del Gobierno nacional y coordinar la ejecución secuencial o simultánea de las diferentes acciones necesarias para ejecutar la política de catastro multipropósito en todo el territorio nacional.

CUÁLES SON LOS PRINCIPALES RETOS AL MOMENTO DE REALIZAR LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN LOS MUNICIPIOS.

De acuerdo con el CONPES 3859 de 2016 el 28% del terreno nacional no cuenta con formación catastral y el 63,9% del área formada tiene catastros desactualizados es decir 722 municipios, también se resalta que el 59% de la cartografía del territorio nacional no tiene la escala ni la representación apropiadas para la gestión catastral y demás usos de la política pública

Boyacá no es ajena a esta situación ya que en su gran mayoría de los municipios no cuentan con información catastral actualizada.

Uno de los principales retos es el presupuesto debido a que el costo que tiene el realizar la actualización catastral en los municipios de 5 Y 6 categoría es demasiado alto para

financiarlo con recursos propios, Pese a que el gobierno nacional cuenta con un crédito del Banco Mundial por US \$ 100 Millones, Y otro crédito con el banco interamericano de desarrollo por US\$ 50 Millones el Estos recursos van destinados a los departamentos o ciudades que se encuentren avalados como gestores catastrales.

Dentro del plan Nacional de desarrollo pacto por Colombia pacto por la equidad se incorpora la posibilidad de que entidades territoriales y los esquemas asociativos puedan habilitarse como gestores catastrales en su territorio convirtiendo el catastro en un servicio público.

Esto último permite que municipios o Provincias puedan asociarse para poder cumplir con los requisitos y convertirse en gestores catastrales, los cuales se encargará de realizar el levantamiento de información y actualizar la misma en cada uno de sus municipios y tendrán la posibilidad de prestar sus servicios como gestores catastrales en otros municipios.

EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ

En mayo de 2013, y como parte de la negociación de paz que se estaba llevando a cabo en La Habana, las FARC-EP y el Gobierno nacional llegaron a un acuerdo sobre el punto agrario.

Lo denominaron “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”. Habiendo discutido los problemas de un catastro incompleto y desactualizado, en ese primer punto se acordó que el Estado colombiano pondría en marcha un sistema de catastro multipropósito (en adelante CMP).

El calificativo de multipropósito de este nuevo catastro tenía como contrareferente el modelo vigente –pero implementado de manera precaria en el país–, en el que los esfuerzos de recolección y consolidación de información se concentraban en la dimensión tributaria de los predios, dejando de lado los componentes físicos o jurídicos, así como aquellos factores económicos y sociales relevantes para una eficaz planeación e intervención en los territorios.

El Acuerdo Final de Paz definió el CMP como un “sistema de información” que debía articularse con el sistema de “registro de inmuebles rurales” e incluir información sobre variables sociales (etnia, sexo), físicas, económicas (tamaño y características de los predios) y jurídicas (naturaleza legal del predios, derechos y titulares). También se estableció que, de manera general, el CMP estaría dirigido a promover los siguientes objetivos generales:

- a. El uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra
- b. El desarrollo rural integral
- c. El incremento del recaudo efectivo de los municipios
- d. La inversión social
- e. La desconcentración de la propiedad privada improductiva
- f. La transparencia en la propiedad de la tierra

De igual forma, el Acuerdo Final de Paz señaló como objetivo explícito del CMP brindar “seguridad jurídica y social, especialmente a la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental” (Gobierno nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes, 2016, p. 19).

Al CMP también se le asignó una función de redistribución, pues el AFP lo contempló como el instrumento para identificar los predios que a través de la recuperación de tierras baldías y la finalización de procesos agrarios de diversos tipos (Gobierno nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes, 2016, p. 14) alimentarían el llamado Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, con tres millones de hectáreas destinadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

En materia tributaria, el AFP estableció que, como parte del proceso de actualización catastral, el CMP debe ser “un sistema” que facilite la efectiva liquidación y recaudo del impuesto predial por parte de los municipios y, al tiempo, debe estar acompañado de incentivos a favor de los municipios para otorgar exenciones tributarias a los beneficiarios de las políticas de acceso a tierras y a los “pequeños productores”. Así mismo, se dispuso que se deben actualizar las normas tributarias para corregir las desigualdades en el pago del impuesto predial en aplicación del principio de progresividad tributaria, que se traduce en el mandato según el cual “el que más tiene, más paga” (Gobierno nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes, 2016, p. 19).

En lo que respecta al uso de la tierra, el AFP concibió el CMP y el cobro progresivo del impuesto predial como mecanismos para promover el uso adecuado de la tierra y para prevenir y dar impulso a soluciones “a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real” (Gobierno nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes, 2016, p. 20).

En cuanto a su implementación, el AFP estableció que el CMP debía ejecutarse en un plazo máximo de siete años a lo largo de los cuales habría que realizar la actualización y la formación catastral pendiente. Para efectos de enfocar la ejecución, también se acordó que para la puesta en funcionamiento del CMP, se le daría prioridad a los municipios incluidos en las llamadas zonas PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) (Gobierno nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes, 2016, p. 19).

Así mismo, en el AFP, se incluyeron mandatos de participación y transparencia en los que se advirtió que en el caso del CMP debe asegurarse “una amplia y efectiva participación ciudadana que vele por la transparencia de la información”, garantía que debe reforzarse en todos los asuntos catastrales que involucren a comunidades rurales (campesinas, indígenas, afrodescendientes), garantizando la preservación de sus derechos (Gobierno nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes, 2016, p. 19).

Por lo expuesto hasta ahora, el catastro acordado en la Reforma Rural Integral puede sintetizarse en cuatro mandatos de contenido o sustanciales y dos mandatos de proceso o procedimiento. En primer lugar, de acuerdo con el Acuerdo Final de Paz, el CMP debe ser un sistema de información que funcione, simultáneamente, como:

1. Un insumo territorial para la planeación de políticas públicas que facilite la implementación de políticas de inversión social, consolidando información sobre la concentración de la tierra y la participación de las mujeres y de las comunidades étnicas en su tenencia y uso.
2. Una herramienta para la aplicación de las políticas de tenencia, acceso y uso de la tierra que aporte información sobre las tierras que puedan integrarse al Fondo de Tierras de la Reforma Rural Integral y que permita la aplicación de mecanismos de regularización de los usos de la tierra de acuerdo con su vocación.
3. Un mecanismo de recaudo y justicia tributaria que refuerce las finanzas municipales-territoriales mediante la ampliación de la base tributaria, la aplicación del principio de progresividad y la aplicación de exenciones a favor de los pequeños propietarios y trabajadores agrarios incentivadas por el Estado central.
4. Un instrumento de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra que permita acceder con transparencia a la información sobre la distribución de la tierra, así como de las formas de tenencia o de titulación y que asegure un registro estatal que brinde seguridad jurídica y social, especialmente a la pequeña y mediana propiedad rural en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental.

A estas cuatro funciones se suma un doble mandato sobre el proceso de implementación. Para comenzar, el Acuerdo Final de Paz estableció la priorización de las zonas PDET y la garantía del carácter participativo como medio para garantizar la transparencia del proceso, especialmente en zonas rurales que involucren a comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. Finalmente, en lo que respecta a las modificaciones normativas necesarias, el AFP incluyó, en el punto 6.1.10 sobre el calendario de implementación normativa de los primeros doce meses luego de la firma del Acuerdo Final, “las leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral” (Gobierno nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes, 2016, p. 203).

EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN EL MARCO DE LAS OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DERIVADAS DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

De forma paralela a la implementación de los pilotos, y en el marco del Acuerdo Final de Paz, las partes negociadoras adelantaron esfuerzos para garantizar el cumplimiento de los compromisos, entre los que se incluyeron la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2017 (en adelante AL02/17) y del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha ido construyendo una línea jurisprudencial sobre la obligatoriedad de los compromisos del Acuerdo, entre los que se destacan la sentencia de constitucionalidad del AL02/17 (C-630 de 2017), el Auto de seguimiento a la sentencia de tutela sobre el uso de glifosato y de aspersión aérea para la erradicación de cultivos de uso ilícito (A-387 de 2019) y la declaratoria de inexecutable del término de vigencia de la Ley 1448 de 2011 (C-588 de 2019).

El AL02/17 sustituyó la fórmula de integración constitucional del AFP prevista en el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2016 que consistía en catalogarlo como un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3, común a los Convenios de Ginebra, y disponía su ratificación como tratado internacional. En su lugar, el AL 02/17 ligó el cumplimiento del AFP durante tres periodos presidenciales en dos niveles: por un lado, estableció que los contenidos en DIH y los derechos fundamentales dispuestos en el Acuerdo son criterio “de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final”. Por otro lado, con respecto a la totalidad del AFP, el Acto Legislativo indicó que el Estado y sus instituciones tienen el deber de cumplir de buena fe lo pactado, lo que implica que todas las actuaciones, desarrollos normativos, aplicaciones e

interpretaciones deben “guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.

Al momento de evaluar la constitucionalidad y los alcances del Acto Legislativo 02/17, la Corte, en la Sentencia C 630 de 2017, señaló que dicha reforma constitucional convirtió el Acuerdo Final “en una política pública de Estado cuya implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades del Estado, con el fin de garantizar el derecho a la paz, respetando su autonomía” (Sentencia C-630/17, 2017). La Corte aclaró que, si bien el Acuerdo Final de Paz no tiene un valor normativo per se, su desarrollo e implementación constituyen una obligación del Estado en su conjunto, y que esta se extiende por un tiempo correspondiente a tres periodos presidenciales, tal y como fue establecido en el artículo 2º del AL02/17. Sobre la naturaleza de esa obligación la Corte advirtió:

Dicho mandato ha de entenderse como una obligación de medio, lo que implica que los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad. (Sentencia C-630/17, 2017)

El principio de progresividad y el correspondiente mandato de no regresividad se desprenden de la obligación de guardar coherencia en la implementación del Acuerdo Final: [...] la expresión “deberán guardar coherencia” con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final, implica que, en el ámbito de sus competencias deberán realizar sus mejores esfuerzos para el cumplimiento del mismo, para lo cual gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad.

(Sentencia C-630/17, 2107) En efecto, el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final presupone que los desarrollos normativos que se realicen y que involucren materias contempladas y desarrolladas en este, deben responder a estándares vigentes o mejores en la consecución y en la aplicación de sus componentes.

En este sentido, cualquier disposición jurídica o de política pública que se expida para la implementación del CMP o que modifique el marco institucional existente aplicable debe

guardar coherencia e integralidad con la implementación de la política pública de Estado del Acuerdo Final, respetando sus contenidos, principios y finalidades.

Esa línea argumentativa fue reiterada recientemente en el marco de la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011. De acuerdo con lo señalado en el comunicado n.º 49 del 5 de diciembre de 2019, la Corte Constitucional aplicó los criterios contenidos en el AL02/17 al momento de pronunciarse sobre la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y reiteró la obligación del Estado de cumplir de buena fe lo acordado, contando para ello con un margen de discrecionalidad para elegir los medios más adecuados, “en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad” (Sentencia C-588/19, 2019).

Un ejemplo claro de esa obligación a cargo del Estado fue el pronunciamiento de la Corte Constitucional en el Auto 387 de 2019, expedido como parte del seguimiento a la sentencia T-236 de 2017 sobre la utilización del glifosato en la erradicación de cultivos de uso ilícito. En esa providencia, la Corte aclaró que los contenidos del Acuerdo Final de Paz, “como documento de política pública que obliga(n) al Gobierno nacional, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017” (negrilla fuera de texto), al punto de establecer que las decisiones gubernamentales, como la reanudación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PECIG), deben “surtirse en los términos de la política pública del Estado que se deriva del punto cuarto del Acuerdo Final” (Auto 387, 2019) que, para ese caso contemplaba, entre otros, la adopción de un “tratamiento diferenciado a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan y las que consumen drogas ilícitas” y de un esquema escalonado de medidas en el que prima la sustitución voluntaria; solo podría aplicarse la erradicación forzada mediante fumigación cuando hubiese sido imposible implementar la sustitución o la erradicación manual (Auto 387, 2019).

En ese sentido, es posible afirmar que los contenidos del AFP sobre catastro son vinculantes para las entidades responsables de su implementación. Estas deben cumplirlos de buena fe bajo los criterios de integralidad y de progresividad.

Estos mandatos, como lo señalamos en la sección sobre el origen político del CMP, son los elementos definitorios del modelo de catastro de reforma rural integral y obligan a que el CMP se implemente de forma priorizada en las zonas PDET y a que se garantice la

participación y la transparencia del proceso, especialmente en relación con las comunidades campesinas y étnicas. Además, debe servir, simultáneamente, para (1) la planeación de políticas públicas; (2) la aplicación de las políticas de tenencia, acceso y uso de la tierra; (3) el recaudo y la justicia tributaria; y (4) reforzar la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra. Frente a estos cuatro mandatos de contenido, las instituciones disponen de un margen de discrecionalidad para escoger la forma en que los van a materializar, pero no es legítimo, constitucionalmente, que desistan o aplacen indefinidamente su aplicación total o parcial en orden a la aplicación de los principios de integralidad y de progresividad establecidos por el AL02/17 y desarrollados doctrinalmente por la Corte Constitucional.

LA IMPLEMENTACIÓN DEL CMP COMO PARTE DEL ACUERDO FINAL

Como parte de la agenda legislativa para la implementación temprana del Acuerdo Final de Paz con el fast track, el gobierno Santos presentó el proyecto de ley “por la cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito”, con el que se buscaba implementar algunos de los ajustes normativos propuestos en el Conpes 3859 de 2016 que, además de integrar los modelos cartográficos y de seguridad jurídica al “modelo de reforma rural integral”, le agregaba un elemento importante de descentralización y tercerización.

Es así como, además de un abanico amplio de variables y de una metodología participativa, el proyecto incluyó, por primera vez, a los gestores y operadores catastrales como agentes del proceso de catastro.

Los gestores estarían encargados de los procesos de conformación y de mantenimiento catastral que podrían ejecutar directamente o por intermedio de operadores. Los operadores, por su parte, serían las personas naturales o jurídicas inscritas en el Registro Nacional de Reconocedores Prediales y Operadores Catastrales que contratarían con los gestores para la prestación “permanente” de los servicios de conformación y de mantenimiento del CMP. Dicho proyecto no surtió el trámite legislativo y fue archivado (DNP, 2018b, p. 13).

En marzo de 2018 (DNP, 2018a, p. 12), el gobierno de Santos y la CSIVI-FARC concluyeron la construcción del Plan Marco de Implementación (PMI) que debe guiar el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz en un plazo de quince años.

En dicho documento se señalaron, como objetivos del catastro multipropósito, dos finalidades informáticas y dos materiales: las utilidades, como sistema de información, estarían asociadas a su uso por parte de las entidades públicas en la planeación multisectorial de las políticas, especialmente de ordenamiento territorial, de planeación social y económica y de gestión de usos del suelo, y en favor de la sociedad en general con el acceso a “información homogénea y comprensiva sobre los predios y sobre las variables que se le integren”. En cuanto a sus finalidades materiales, el PMI incluyó su utilidad para las políticas de tierras, especialmente de formalización, de seguridad jurídica y de desconcentración, y la valoración económica adecuada de los predios para la “gestión fiscal” y “la transparencia del mercado de tierras” (Gobierno nacional, CSIVI FARC, 2018, p. 27).

En este sentido el PMI redujo sustancialmente los alcances y las finalidades del AFP sobre catastro al eliminar aspectos relevantes de cada uno de los cuatro mandatos o funciones del CMP contenidos en el punto 1, como, por ejemplo, el principio de progresividad tributaria o el uso del este como instrumento principal de planeación y de ejecución de las políticas de regularización del uso del suelo. De igual forma, el PMI incluyó finalidades distintas a las contempladas en el Acuerdo, como la de servir a la transparencia del mercado de tierras o al acceso de la información a la “sociedad”. En cualquier caso, no sobra aclarar que el PMI no tiene fuerza normativa ni puede interpretarse como una adenda o una reforma de lo establecido en el AFP, sino como una herramienta para su materialización.

Adicionalmente, como parte de los mecanismos de seguimiento a la implementación, el punto 6.3.2. del Acuerdo estableció que el Instituto Kroc de Relaciones Internacionales, de la Universidad de Notre Dame, realizaría labores de monitoreo y de seguimiento al cumplimiento del mismo. En respuesta a esa invitación, el Instituto Kroc identificó cinco grandes acciones (disposiciones) en materia de CMP que el AFP imponía a las instituciones del Estado: i) la puesta en marcha del modelo multipropósito, con la correspondiente actualización en un plazo de siete años; ii) el apoyo a las entidades territoriales para la formación y la actualización catastral; iii) la creación de un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden el impuesto predial; iv) la reforma normativa para la aplicación del principio de progresividad tributaria; v) la creación de incentivos a los municipios para que apliquen exenciones tributarias en favor de beneficiarios de las políticas de acceso y formalización de tierras.

Ahora bien, en el segundo informe, de agosto de 2018, sobre el cumplimiento del Acuerdo, el Instituto Kroc reiteró la importancia del CMP para la materialización de la Reforma Rural Integral pactada en el punto 1 debido a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y del fortalecimiento y la modernización de la “institucionalidad pública local” gracias al acceso a la información que facilitaría los procesos de “planificación del desarrollo rural, el ordenamiento territorial y la protección medioambiental” y el aumento del presupuesto de las autoridades locales por el incremento en el recaudo del impuesto predial, “lo que sería a su vez un paso muy importante en una descentralización efectiva” (Instituto Kroc, 2019, pp. 33-34).

CUÁLES SON LOS RESULTADOS DE LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN LOS MUNICIPIOS DE 5 Y 6 CATEGORÍAS

Con corte a enero de 2020, el 2,3% del territorio nacional tenía información catastral actualizada (i.e. 5.955.672 predios y 49 municipios), el 28,32% se encontraba sin formar (i.e. 80 municipios) y el 69,38% contaba con información catastral desactualizada (IGAC, 2020).

Un municipio con información catastral desactualizada carece de uno de los insumos fundamentales para el ordenamiento territorial, así como la definición de políticas públicas que apalancan el desarrollo social y económico de las comunidades que lo habitan.

CÓMO VA LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL EN BOYACÁ.

Como lo dio a conocer el IGAC en su página web el proceso de actualización catastral se empezó a realizar en 8 de los 123 municipios con los que cuenta el departamento, lo que se busca es realizar la actualización de 35.000 predios rurales y 5.000 predios urbanos.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en el marco del proyecto de fortalecimiento institucional, llegó a los (7) municipios que han sido priorizados en el departamento de Boyacá, en el marco de la implementación de la política de Catastro con enfoque Multipropósito, brindándole herramientas a estos entes territoriales para el fortalecimiento de sus capacidades.

“La generación y el fortalecimiento de capacidades territoriales en el marco del fortalecimiento de la ICDE y de la implementación de la política de Catastro Multipropósito

en el país, está vinculada con el entendimiento de que cada territorio en Colombia tiene necesidades y potencialidades propias que en últimas determinan el proceso de toma de decisiones”, mencionó la Directora General del IGAC, Olga López, en la instalación del evento.

El evento concentró a las autoridades de los entes territoriales de los municipios de: Socotá, Socha, Sativasur, Beteitiva, Corrales, Tasco, Busbanza.

El acceso y aprovechamiento de la información dispuesta por la ICDE en torno al proceso de actualización catastral, desde un enfoque amplio, no sólo está asociado a la gestión de la política de Catastro Multipropósito, sino a la generación y construcción de habilidades que permiten que el proceso sea sostenible en términos administrativos, técnicos, políticos y fiscales en el tiempo.

“De este modo, el objetivo del acompañamiento brindado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, en el marco de la implementación de la política de Catastro Multipropósito consiste en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que habitan el territorio, así como del fortalecimiento en el ciclo de política pública territorial y en la toma de decisiones”, agregó López Morales.

Este ejercicio institucional que brinda el IGAC y el DNP y otras entidades del orden nacional se enfoca en promover que las entidades territoriales cuenten con la información mínima para la resolución de sus problemas y para garantizar que el proceso de actualización catastral sea eficiente y eficaz en el tiempo.

El fortalecimiento de capacidades territoriales es proporcional a las necesidades y demandas asociadas a la administración del territorio, para que se logre fortalecer el ciclo de la política pública local y así mantener en el tiempo la multiplicidad de beneficios asociados a la actualización catastral.

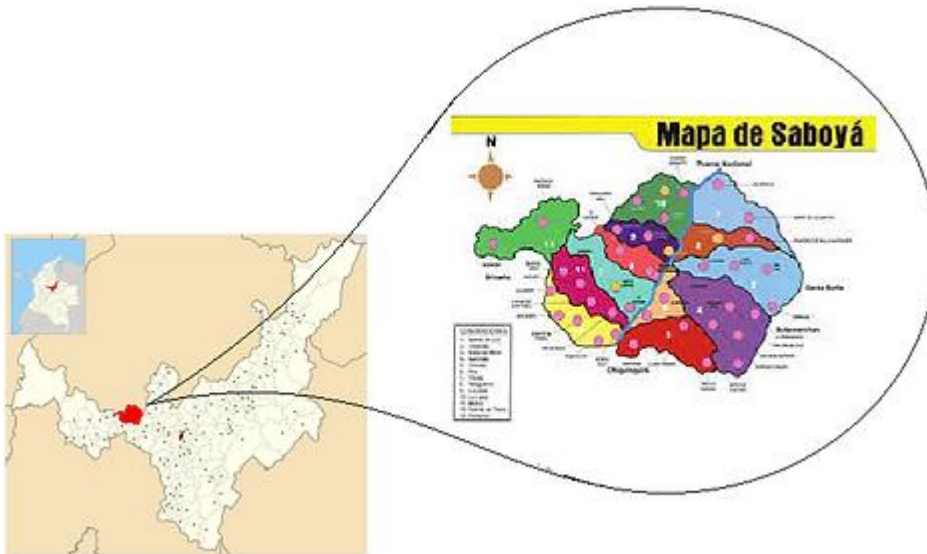
En este proceso, se proporcionan las directrices y lineamientos encaminados a facilitar y optimizar los procesos de gestión geoespacial. La gestión incluye los procesos y/o actividades requeridas en la planeación, producción, armonización, mantenimiento,

actualización, disposición, y reutilización de recursos geospaciales del territorio colombiano.

“Este proceso de fortalecimiento iniciado el día de hoy aquí en Boyacá, en compañía del BID, el DNP, SwissTierras y los demás agentes que están en el proyecto, está diseñado para acompañar y mejorar la toma de decisiones de los territorios en torno a la gestión catastral, el ordenamiento y la planeación territorial”, puntualizó López.

El IGAC y la ICDE se ponen a disposición del país para fortalecer la implementación de la política de Catastro Multipropósito y Administración del Territorio, con el fin de contribuir al desarrollo territorial, la equidad social y el logro de la paz con legalidad en Colombia.

CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE SABOYÁ BOYACÁ



Ubicación: Según el plan de ordenamiento territorial¹ Saboya es un municipio que se encuentra localizado en el centro del país en el Departamento de Boyacá. Esta localizado a 5° 42'03'' de latitud norte y 73°46'08'' de longitud oeste con una altura de 2600 msnm. Temperatura media de 13.2 °C y una precipitación media anual 1590 mm. El área municipal es de 246.9 km² en terreno montañoso.

División Político - Administrativa: El Municipio de Saboya se encuentra conformado por 13 veredas, un centro poblado conocido como corregimiento de Garavito, pero que no ha sido constituido y funciona como tal y el perímetro urbano.

Dinámica poblacional: Las proyecciones del DANE (1993) ubican al municipio de Saboya la tasa de natalidad en 21.8 por mil habitantes, de mortalidad 5.1 por mil habitantes, de emigración 55.8 por mil habitantes especialmente en la población joven e inmigración 63.1 por mil habitantes.

El numero promedio de habitantes por vivienda es de cuatro, teniendo en cuenta que su mayoría se presenta una familia por vivienda; según datos arrojados por Sisbén relación de cuartos por persona en la vereda Merchán existen treinta y cuatro viviendas por un cuarto para cinco personas, este es el mayor caso sin embargo en los talleres con la comunidad se afirmó que no existen problemas de hacinamiento en Saboya.

La población no se distribuye uniformemente dentro del municipio. Existe zonas de baja densidad como son la zona de páramo de mayor altitud, la vereda pantanos que se encuentra en extremo occidental de municipio cuya situación la explica su localización geográfica respecto al resto del municipio, pues pertenece a otra cuenca hidrográfica y su accesibilidad es menor con una única vía de acceso.

El municipio de Saboya, dado que es un municipio rural sus actividades económicas se concentran en el primer sector de la economía. Existen 9300 predio rurales de los cuales 7500 tienen una extensión de 2 y 6 fanegadas.

Predomina el minifundio, los predios más grandes se ubican hacia la llanura aluvial del río Suárez, son dedicados a la ganadería lechera principalmente.

Estructura económica: este capítulo, comprende los problemas relativos al nivel de empleo y al índice de ingresos o rentas del Municipio.

Sector agropecuario: La estructura agropecuaria del municipio de Saboya, gira alrededor del campesino que labra sus tierras y deriva su sustento familiar de ellas; pero las políticas nacionales e internacionales generan un bajo apoyo gubernamental en el sector

agropecuario, un alto costo de insumos y un riesgo en la cosecha de los productos cultivados, tanto en su producción como en su comercialización.

El crecimiento y desarrollo del Municipio de Saboya depende principalmente de su vocación agropecuaria, sin embargo, esta es baja a nivel regional, pues presenta bajos rendimientos en su producción comparativamente, y los mecanismos de comercialización no son los más adecuados para el campesino. Se requiere un cambio en estas actividades a través de programas encaminados a aumentar los niveles de producción y mejorar la calidad, comercialización y mercadeo.

Saboya intercambia productos con Chiquinquirá principalmente. Los habitantes se desplazan a este municipio para vender su producción. Dada la existencia de pequeños productores, se ve la necesidad de crear asociaciones, para evitar los intermediarios y los bajos precios con fin de mejorar las condiciones del campesino.

El sector agrícola utiliza para la preparación de los suelos el laboreo mecánico, lo cual genera con el tiempo deterioro del recurso suelo, daño en la estructura del mismo y erosión. La situación se agrava al tener en cuenta que los cultivos de papa y las ganaderías cada vez incursionan más en ecosistemas frágiles como son las zonas altas de páramo, además el uso excesivo de abonos y productos químicos aumentan los costos de producción disminuyen la rentabilidad y contribuyen a la contaminación del producto final y del medio ambiente, igualmente se presenta un inadecuado manejo de empaques y envases de dichos productos químicos.

En el municipio de Saboya existen 9300 predios rurales de los cuales 7500 tienen una extensión de 2 a 6 fanegadas. Predomina el minifundio, y sus principales cultivos del municipio son: la papa, el maíz, algunos frutales, verduras y hortalizas.

La papa es el principal producto del municipio el cual ocupa el 30% de área municipal y la vereda de mayor producción de este producto es la vereda de Merchán; los cultivos de maíz se encuentran en las partes bajas de las veredas.

Según los datos de la URPA, la producción de maíz ha presentado un notable decrecimiento en su producción; al tiempo se han introducido cultivos como el de curaba, mora, tomate de árbol, entre otros; en menor proporción que son cultivadas en parcelas de las veredas de Tibista, Puente de Tierra, Molino verduras y hortalizas de las cuales no se tiene datos disponibles respecto a la producción en toneladas.

En el sector pecuario el municipio está cubierto en 31.3% de pastos del área municipal, donde se encuentran especies bovinas cuyas ganaderías corresponden a un sistema doble propósito (producción de carne y leche), en general es de raza criolla, salvo en el valle del río Suárez donde se encuentra ganado para producción de leche; también se presenta otras especies como ovino, porcinos y especies menores, los cuales son comercializados en la cabecera municipal y presentan aumento en su producción. No se presentan actividades consideradas como agroindustriales. La mayor parte de los campesinos son productores minifundistas con amplia experiencia en el manejo de cultivos tradicionales y de ganadería, pero, con escaso conocimiento a cerca de los sistemas alternativos en la producción agropecuaria, además se resisten a su implementación.

Turismo: El Municipio cuenta con ciertos sitios de belleza escénica que podrían considerarse de potencial recreativo o turístico, como peña Méndez en la vereda de Pire, Laguna Verde y Monte de Trigo en la vereda Pantanos, Mirador Telecom en la vereda Molino, Peña de las Golondrinas en la vereda Puente de Tierra, Cueva de los Mohanes en la vereda Molino, Peña Cacique y Piedra Pintada en la vereda Resguardo, Parque Principal en el casco urbano, Nariz Colorada, Hoyo diablo y la chorrera en la vereda de la Lajita, Peña de Huso, Piedra la Laja, Peña la Gacha, Los Cojones, Cresta de Gallo y las Ave Marías en la vereda de Monte de Luz. Las Antenas y Charco Azul en la vereda de Mata de Mora, La Chorrera en la vereda Velandia, La Tripona, el Sortijo, el Juaco del diablo y Peña del Águila en la vereda Merchán, sin embargo, no cuenta con una asociación territorial de turismo interesada en sacar adelante proyectos turísticos y no se está aprovechando el potencial que ofrecen los diferentes ámbitos del Municipio.

Desarrollo Social: Las políticas sociales se relacionan con la provisión de servicios sociales; forman parte del estado de bienestar y abarcan una extensa gama de programas sociales como políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación y ocio. Los servicios sociales son actividades técnicas organizadas por las administraciones públicas y enmarcadas dentro de las políticas de bienestar social, cuyo objetivo es la prevención, rehabilitación o asistencia de individuos, de familias o de grupos sociales con amplias carencias y demandas, en pro de la igualdad de oportunidades, la realización personal, la integración social y la solidaridad. La finalidad global de los servicios sociales es la satisfacción de determinadas necesidades humanas dentro de la comunidad.

El Municipio hace parte de la cuenca del Río Suárez la cual, en la actualidad es uno de los más grandes problemas de medio ambiente que tiene el Municipio debido a la contaminación de sus aguas, las cuales no son aprovechadas para la irrigación de productos agrícolas y pastos. Al tiempo, se continúa con la tala de bosques naturales, lo que genera erosión. Existe un deterioro ambiental por la ausencia de reglamentación de actividades agropecuarias, así como la falta de respeto, por parte de la comunidad hacia las reservas naturales, además existe una disminución de caudal de las fuentes superficiales por malos usos y falta de control de las entidades ambientales. Los nacederos de agua son muy importantes ya que presentan condiciones para el sostenimiento y preservación de la biodiversidad y al mismo tiempo presenta un gran potencial de acuíferos de producción alta.

ESTABLECER EL ESTADO ACTUAL DEL MUNICIPIO DE SABOYÁ BOYACÁ.

El municipio de Saboya Boyacá presenta una desactualización notoria en la información cartográfica que reposa en las bases de datos del IGAC tiene una fecha de actualización del 2014 pero al comparar esta información con la registrada con fecha 1996 no presenta cambios relevantes, al realizar una mirada un poco mas detallada podemos observar que existen muchas inconsistencia con respecto a la construcción de vivienda y al cambio de uso de suelo así mismo se presenta un gran problema con respecto a la legalización de la tenencia de los diversos predios.

ESTABLECER LOS INSUMOS NECESARIOS QUE REQUIEREN LOS MUNICIPIOS PARA REALIZAR LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL

- Brindar mayor confiabilidad a la información con la que cuenta el municipio de Saboya con respecto a cuáles son los terrenos, como están distribuidos y cómo se están utilizando.
- Promover el desarrollo y ordenamiento territorial con la formulación de políticas públicas enfocadas en las verdaderas necesidades que tiene el municipio de Saboya.
- Proveer instrumentos que permitan mejorar la asignación de recursos públicos para fortalecimiento fiscal del municipio.

VENTAJAS DE LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL

- Con el proceso de actualización catastral en el marco de la implementación del catastro multipropósito se busca legalizar la tenencia de la tierra a través de la actualización de la información existente.
- permite enfocar y fortalecer las políticas públicas a las necesidades reales del territorio.
- Relación de interesados (Propietarios, Poseedores y Ocupantes) que se encuentren dentro del área a intervenir.
- Interrelación de la información catastral y registral a través de asignación de códigos Homologados y NUPRE.
- Información catastral incorporada a partir del modelo LADM_COL ISO:19152 (Land Administration Domain Model).

DESVENTAJAS DE LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL

- Una de las desventajas más relevantes que se puede ver al momento de realizar esta monografía de investigación corresponde a que no todos los municipios tiene la capacidad financiera para poder realizar el proceso de actualización catastral y administración de la información.

8.CONCLUSIONES

- En el desarrollo de la monografía de investigación se presenta una mirada de la situación con respecto a la información catastral con la que se cuenta en los diferentes municipios del país.
- Se dan a conocer Cuáles son los principales requisitos y obligaciones que se deben cumplir si se pretende ser gestor catastral.
- Al tomar al municipio de Saboya Boyacá como caso de estudio nos encontramos con bastantes dificultades al momento de obtener información cartográfica toda vez que la información que reposa en las bases de datos del IGAC tiene una fecha de actualización del 2014 pero al comparar esta información con la registrada con fecha 1996 no presenta cambios relevantes, es por esto que desde una mirada

teórica la actualización de esta información y la implementación del catastro multipropósito va a exigir un trabajo arduo.

- Como conclusión general se puede resaltar que los municipios de 5 y 6 categoría tienen dos opciones viables para realizar este proceso: la primera consiste en realizar una Asociación de Municipios que les permita cumplir con los requisitos establecidos para lograr convertirse en gestor catastral, esta primera opción depende más de la gestión que puede tener los alcaldes para cumplir con todo lo requerido.

La segunda opción que se puede plantear es realizar el proceso de contratación de los servicios de uno de los gestores catastrales que ya cuenten con el aval para poder realizar el proceso de actualización y manejo de la información, en esta opción se debe realizar un análisis detallado del presupuesto total que se gastaría al realizar esta actualización.

Bibliografía

<https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/ladm-col>. (s.f.). Obtenido de

<https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/ladm-col>

<https://osgis.co/resolucion-388-2020-igac/>. (s.f.).

<https://igac.gov.co/es/noticias/alcaldes-no-provechan-las-ventajas-y-beneficios-de-la-actualizacion-catastral-director-del>

<https://www.igac.gov.co/es/subsitio/politicas>

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20148%20DEL%2004%20DE%20FEBRERO%20DE%202020>

https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/decreto_1983_del_31_de_octubre_de_2019_1

<https://www.igac.gov.co/es/noticias/arranca-la-actualizacion-catastral-de-ocho-municipios-de-boyaca>

<https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/consulta-por-municipio>

<https://www.igac.gov.co/es/contenido/areas-estrategicas/catastro/catastro-multiproposito>

<https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/ladm-col>

<https://osgis.co/resolucion-388-2020-igac/>

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958>

<https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/06/DD-59-CATASTRO-WEB-11-06-2020>

<http://www.dapboyaca.gov.co/descargas/odm/occidente/saboya>