



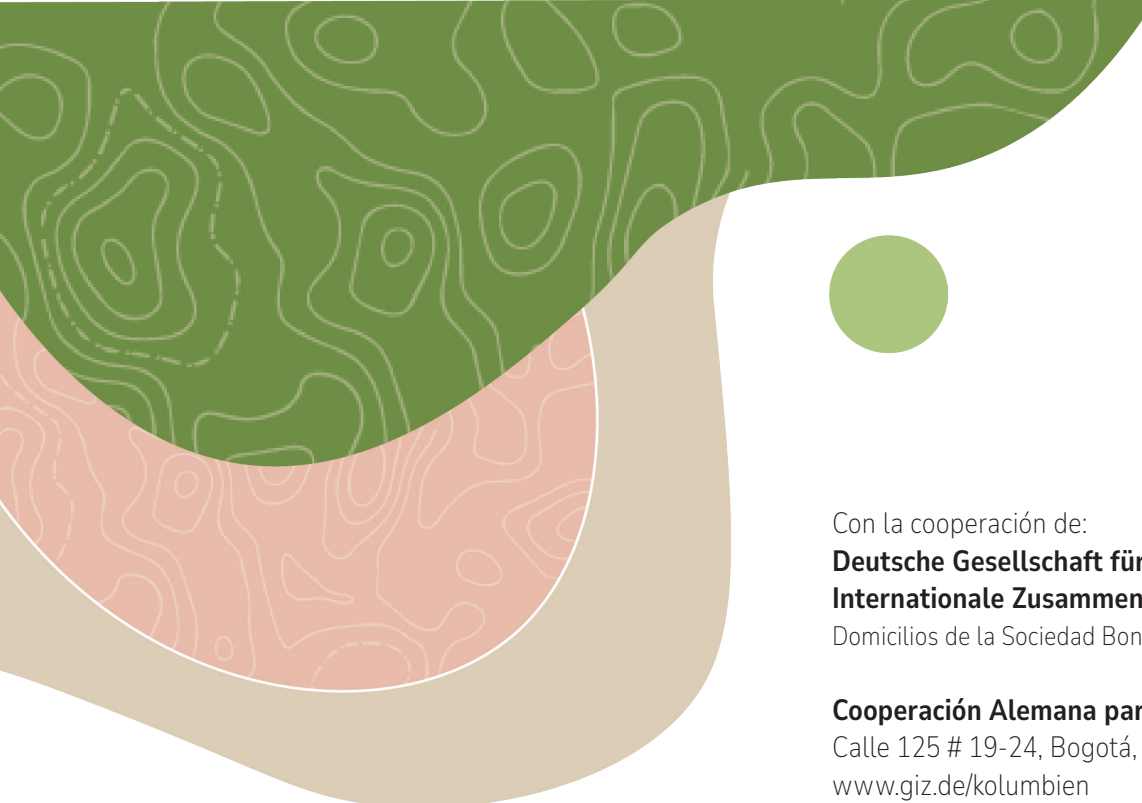
Documento técnico

CATASTRO MULTIPROPÓSITO

Más allá del dato, ¿por qué importa la participación en el Catastro Multipropósito?

Este documento propone un modelo participativo de Catastro Multipropósito con enfoque de paz para la construcción de decisiones públicas territoriales. Establece un marco mínimo de referencia para el éxito de la Reforma Rural Integral (RRI) especialmente en zonas de conflicto armado y guía rutas de trabajo estratégicas para la gestión de tensiones ciudadanas a partir de un análisis técnico y social.

Está dirigido a autoridades públicas nacionales responsables de la política y dirección catastral como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Instituto Geográfica Agustín Codazzi (IGAC), entes del Sistema de Administración del Territorio (SAT), equipos y operadores subnacionales de campo con el fin de fortalecer las herramientas estatales de legitimidad, inclusión y justicia.



Publicado por la
Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

Calle 44 # 53 – 37 CAN, Bogotá D. C.

Nerio José Alvis Barranco
Director General Nacional

Carlos Fernando Rincón Rojas
Director (E) Escuela de Alto Gobierno (EAG)

Equipo Gestión del Conocimiento - EAG

Carolina Wilches Cortés
Estefany Giiseth Ladino Téllez
Henry David Cardozo Vesga
Óscar Alfredo Tibaduiza Rodríguez
Valentina Jiménez Mora
Mariajosé Cepeda Pérez

Corrección de estilo
Luisa María Navas Camacho

<https://www.esap.edu.co/esap/escuela-de-alto-gobierno/>

alto.gobierno@esap.edu.co

2026

Con la cooperación de:

**Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH**
Domicilios de la Sociedad Bonn y Eschborn, Alemania

Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ)
Calle 125 # 19-24, Bogotá, Colombia
www.giz.de/kolumbien
info@giz.de

Andrés Home Valderruten
**Director de Paz Rural y responsable del área de
tierras en el Clúster de Paz, Migración y
Desplazamiento de la Cooperación Alemana para el
Desarrollo**

Texto:

José Miguel Abad
Consultor
Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ)

Óscar Gil Rojas
Asesor temático | Línea Gobierno y Catastro
**Multipropósito - Escuela de Alto Gobierno de la
ESAP**

Asesoría técnica:
Sheila Zepeda
**Proyecto Paz Rural y Clúster de Paz, Migración y
Desplazamiento Cooperación Alemana para el
Desarrollo (GIZ)**

Diseño editorial
América E. Bermúdez P.

Fotografías
GIZ

Sobre los autores

José Miguel Abad

Actualmente es consultor de la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ), en el marco del proyecto Paz Rural – Implementación del Catastro Multipropósito para la Construcción de Paz en Colombia. Es psicólogo, con estudios de posgrado en Economía y Sociología del Trabajo y en Estudios de Mujer y Género, y cuenta con cerca de 30 años de experiencia profesional en América Latina en cooperación internacional, facilitación y asesoría de procesos, fortalecimiento de capacidades, gestión del conocimiento, planificación, monitoreo y evaluación.

En los últimos años se ha especializado en Catastro Multipropósito y Sistemas de Administración de Tierras (SAT), brindando asesoría metodológica a la GIZ y a entidades públicas como el IGAC y el DNP. Su experiencia comprende el diseño y acompañamiento de procesos participativos, la articulación interinstitucional y multiactor, el desarrollo de capacidades y la sistematización de aprendizajes, contribuyendo al fortalecimiento de la implementación de la política de Catastro Multipropósito en Colombia.

Óscar Alexis Gil Rojas

Asesor de la línea de catastro multipropósito de la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP. Ingeniero Catastral y Geodesta con maestría en Planeación Urbana y Regional y 20 años de experiencia en la estructuración, coordinación y seguimiento de proyectos del sector público, organismos multilaterales y cooperación internacional. Su trayectoria se ha especializado en el diseño e implementación de políticas públicas de catastro multipropósito, Sistemas de Administración del Territorio (SAT), ordenamiento territorial y planeación urbana.

En los últimos se desempeñó como Coordinador Técnico del Programa de Catastro Multipropósito, liderando la articulación entre el DNP, IGAC, SNR y ANT y las acciones de fortalecimiento de las entidades territoriales en el uso de la información territorial, en el marco del SAT.

Nota de responsabilidad autoral: Esta publicación es apoyada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Las opiniones expresadas son de responsabilidad exclusiva de sus autores, deben entenderse como una propuesta de valor al debate público y como una contribución a la reflexión para la alta dirección del Estado, la alta gerencia y el alto gobierno. En este sentido, el contenido constituye una creación intelectual protegida por el derecho de autor, en la cual el mismo, conserva los derechos morales que le reconoce la Ley 23 de 1982, así como lo dispuesto en la Decisión Andina 351 de 1993 y la Ley 1915 de 2018. En consecuencia, tales opiniones se entienden emitidas a título personal y no comprometen institucionalmente a la Entidad.

Como empresa federal, la GIZ asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

Los términos usados en el texto se refieren de manera igualitaria a hombres y mujeres. Con el fin de facilitar la lectura empleamos preferentemente la forma inclusiva neutra, sin insinuar preferencia o prejuicio de un género u otro.

Contenido

ÍNDICE GENERAL

Resumen ejecutivo	7
 Introducción. Por qué la participación en el Catastro Multipropósito importa para la construcción de paz	11
 1. CATASTRO, TERRITORIO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ: UN MARCO MÍNIMO DE REFERENCIA	13
1.1. El Catastro Multipropósito en la gestión territorial y la articulación institucional	14
1.2. Tierra, conflicto armado y tensiones históricas en el territorio	15
1.3. Catastro, Reforma Rural Integral y paz territorial	15
1.4. Implicaciones para el diseño y la implementación del Catastro Multipropósito	16
 2. LA PARTICIPACIÓN EN EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO COMO DIMENSIÓN DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ	17
2.1. La dimensión relacional de la operación catastral	18
2.2. Diálogo multiactor e incidencia en la operación catastral	19
2.3. Identificación y tratamiento de tensiones territoriales	20
2.4. Enfoques diferenciales y barreras de participación	20
2.5. Acción sin Daño en el diseño y la ejecución de la operación catastral	21
2.6. Problemas asociados con una participación limitada	22
 3. GOBERNANZA DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	26
3.1. Propósito, alcance y destinatarios del modelo participativo	27
3.2. Arquitectura del modelo: niveles de decisión y responsabilidades	28
3.3. El modelo como cadena de valor del Catastro Multipropósito participativo	30
3.3.1. Insumos previos para generar valor	31
3.3.2. Procesos estratégicos antes y durante la operación en terreno	31
3.3.3. Productos y resultados inmediatos del CM participativo	31
3.3.4. Resultados operativos e institucionales esperados	32
3.3.5. Efectos de mediano y de largo plazo	32
3.4. Riesgos frecuentes y medidas de diseño	33
3.4.1. Riesgo de participación tardía o reducida a socialización	33
3.4.2. Riesgo de reactivación o identificación tardía de tensiones territoriales	34
3.4.3. Predominio de actores con mayor capacidad de incidencia	35
3.4.4. Riesgo de correcciones tardías, reprocesos y sobrecostos	35
3.4.5. Riesgo de daños no intencionados a poblaciones y territorios	36
3.5. Enfoque de inclusión y adecuación metodológica	36
3.5.1. Decisiones de inclusión en la planificación	37
3.5.2. Ajustes metodológicos según actores y territorios	37
3.5.3. Requisitos normativos según población y territorio	38
3.5.4. Roles y capacidades de los equipos	38

3.6. ¿Cómo usar el modelo? Guía práctica para la toma de decisiones públicas	39
3.6.1. Uso 1. El modelo como herramienta de diseño ex ante (antes de contratar y ejecutar)	39
3.6.2. Uso 2. Lista de verificación durante la implementación	40
3.6.3. Uso 3. El modelo como marco de evaluación y de aprendizaje institucional	41
3.6.4. Uso 4. El modelo en función de un sustento político-técnico para tomar decisiones sobre la participación	42
3.6.5. Condiciones de uso del modelo	43
3.7. Síntesis del modelo y orientaciones para la toma de decisiones públicas	44
4. IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DNP Y EL IGAC	45
4.1. El Catastro Multipropósito participativo como decisión de política pública	46
4.2. Implicaciones para el DNP: orientación, evaluación y coherencia de política	47
4.2.1. Adopción de criterios de calidad en la orientación de política pública	47
4.2.2. Definición de esquemas de seguimiento y evaluación	48
4.2.3. Articulación e intercambio intersectorial	48
4.3. Implicaciones para el IGAC como autoridad y gestor catastral	49
4.3.1. Aplicación operativa de los lineamientos técnicos	49
4.3.2. Delimitación entre gestor y operador catastral	49
4.3.3. Retroalimentación y aprendizaje institucional	50
4.4. Sostener el enfoque participativo en contextos políticos cambiantes	50
4.5. Qué no hacer: riesgos de diseño de política a evitar	51
4.6. Síntesis de decisiones prioritarias	52
5. MÁS ALLÁ DEL DATO CATASTRAL: PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL	53
5.1. La dimensión relacional de la política de Catastro Multipropósito	54
5.2. Inclusión y enfoque de Acción sin Daño en la calidad del proceso catastral	55
5.3. Continuidad y aprendizaje institucional	56
Referencias	57

Tablas

Tabla 1. Implicaciones del estudio para la política pública, según actor o instancia	10
Tabla 2. Posibles implicaciones operativas según la modalidad de participación	25
Tabla 3. Niveles de decisión, responsabilidades y capacidades requeridas	29
Tabla 4. Riesgos frecuentes y medidas de diseño	33

Figuras

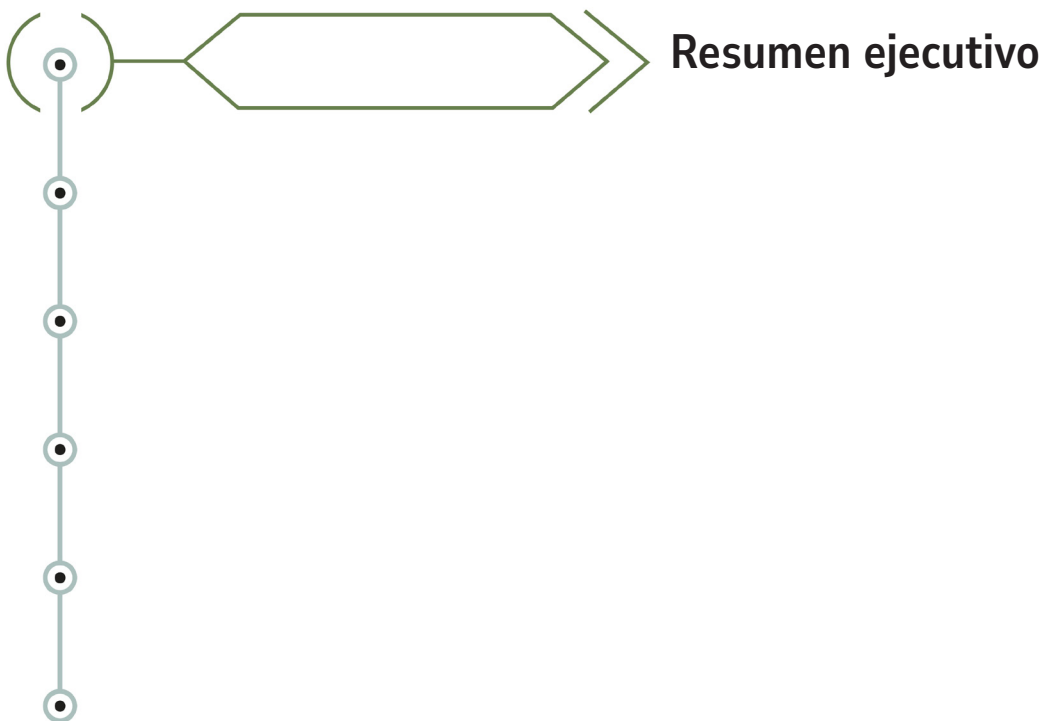
Figura 1. Arquitectura del modelo: niveles de decisión y responsabilidades	28
Figura 2. El modelo como cadena de valor del Catastro Multipropósito participativo	30

Siglas y abreviaturas

CGR	Contraloría General de la República
CM	Catastro Multipropósito
Confecomunal	Confederación Nacional de Acción Comunal
Confis	Consejo Superior de Política Fiscal
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EIGV	Escuela Intercultural de Geografía para la Vida
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Minhacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PCM	Política de Catastro Multipropósito
PDI	Procedimiento de Diálogo e Interlocución Social con Enfoque Intercultural
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RRI	Reforma Rural Integral
SAT	Sistema de Administración del Territorio
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro

Palabras clave:

Catastro Multipropósito. Sistema de Administración del Territorio (SAT). Reforma Rural Integral (RRI). Diálogo multiactor. Construcción de paz y políticas públicas. Acción Sin Daño. Toma de decisiones.



El *Catastro Multipropósito* se definió como una herramienta para la construcción de paz en el contexto de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) definida en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante, Acuerdo final de paz)*. Este acuerdo se firmó en 2016 entre el Estado colombiano y la entonces organización insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

La implementación del Catastro Multipropósito se da en contextos complejos, con desafíos críticos en términos de informalidad y concentración de la tierra, desconfianza institucional y antecedentes de conflicto armado. Estas condiciones propician tensiones entre las comunidades y actores territoriales

ante los resultados del catastro, tensiones que, si no se atienden de manera oportuna, hacen que sus resultados no se acepten y pierdan legitimidad.

En ese sentido, *la participación* en los procesos de gestión catastral debe verse como un *componente estructural* del mismo nivel que los resultados técnicos y se debe incorporar desde el momento del diseño de la política pública, en su operación y en la socialización de resultados.

El *modelo participativo de Catastro Multipropósito con enfoque de construcción de paz* reconoce las realidades territoriales, sus tensiones y el conocimiento de las comunidades sobre su territorio, para que sus resultados sean legítimos y útiles en la toma de decisiones públicas.

1. Problema público

El Catastro Multipropósito (CM) produce información para la administración y el ordenamiento del territorio, para la Reforma Rural Integral (RRI) y para el funcionamiento del Sistema de Administración del Territorio (SAT). En muchas zonas rurales, la actualización catastral llega a contextos con informalidad en la tenencia, con antecedentes de conflicto armado y con escasa confianza en las instituciones. Allí, el trabajo predial se encuentra con desacuerdos sobre linderos, ocupaciones no formalizadas, expectativas locales e inquietudes sobre los avalúos y sus posibles efectos fiscales.

El marco normativo y el de política pública vigentes ya reconocen la participación ciudadana en la gestión catastral. Los asuntos pendientes son operativos: ¿cuándo abrir la interlocución?, ¿quién debe responder las observaciones?, ¿qué información debe quedar registrada? Y, ¿cómo se tramitan los casos que exceden las competencias catastrales? Estas definiciones deben adoptarse antes del trabajo de campo y reflejarse en la planificación, la contratación y la supervisión de cada operación.

2. Tesis central

La participación debe quedar incorporada desde el diseño de la operación catastral. Esto exige definir los momentos de interlocución, los responsables institucionales y las rutas para registrar, responder o remitir las observaciones formuladas en el territorio.

La interlocución social no dirime las controversias

sobre tenencia o valor de los predios, ni reemplaza las verificaciones técnicas o los procedimientos administrativos. Puede ayudar a identificar algunas tensiones antes del cierre de la operación y a atender dificultades que, planteadas más tarde, podrían requerir nuevas verificaciones, reingresos a campo o correcciones posteriores.

3. Hallazgos clave de esta reflexión

- La fase preoperativa de la actualización catastral permite preparar la interlocución



La identificación social y ambiental previa al trabajo de campo sirve para ubicar, antes del levantamiento de la información predial, actores, autoridades, barreras de participación, antecedentes territoriales y posibles alertas.

- La dirección de la operación corresponde al gestor.



Los pliegos de condiciones y contratos deben delimitar las tareas del operador. Al contratista le corresponde ejecutar las actividades previstas y reportar las situaciones encontradas en campo, pero, no definir el alcance general de la participación, asumir compromisos institucionales o resolver controversias sobre propiedad, ocupación o tenencia.

- Se necesita dejar trazabilidad de la participación.



Las observaciones formuladas por los actores locales deben quedar registradas, es preciso asignar a un responsable de esa labor y se requiere que haya respuestas. Cuando el asunto corresponda a otra entidad diferente al DNP o al IGAC, como la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la remisión y el seguimiento deben, también, documentarse.

- El seguimiento no termina con la cobertura y el cronograma.



Las metas de predios, área actualizada y ejecución financiera deben revisarse junto con las solicitudes de corrección, las reclamaciones, los reingresos a campo, los reprocesos y las alertas surgidas durante la operación. Esta información ayuda a establecer dónde se originaron las dificultades y qué ajustes requieren los instrumentos de gestión.

4. Implicaciones para la política pública

La tabla 1 presenta las decisiones que cada actor institucional o instancia pública ha de tomar en razón de las propuestas del modelo de catastro multipropósito.

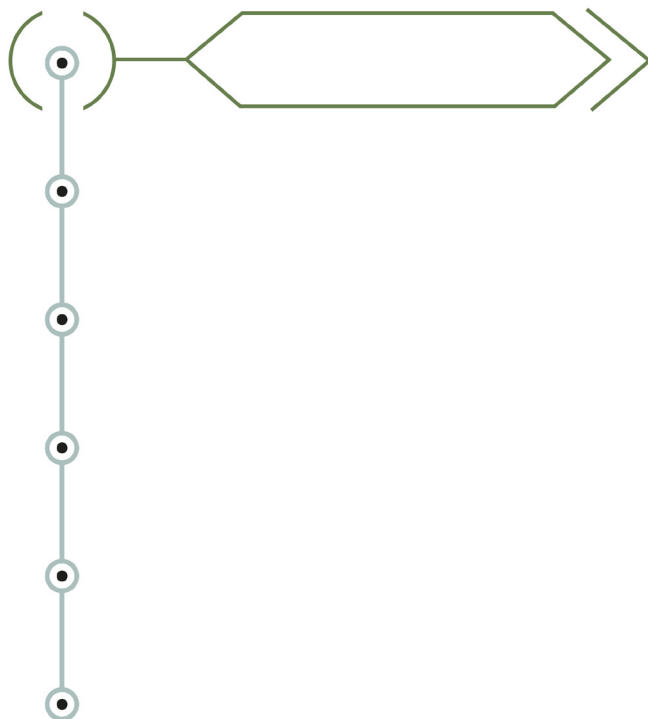
Tabla 1. Implicaciones del estudio para la política pública, según actor o instancia

 Actor o instancia	 Decisión institucional prioritaria
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Complementar el seguimiento del Plan de Acción y Seguimiento del Documento Conpes 4204 de 2026, correspondiente a un proyecto específico, con información sobre interlocución social, alertas, solicitudes de revisión y reprocesos. Los reportes trimestrales recomendados por el Confis ofrecen una vía para recoger parte de esta información. El seguimiento puede, también, examinar el uso posterior de las bases catastrales en los POT y EOT de los municipios intervenidos.
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), como máxima autoridad catastral	Incorporar la interlocución social, los enfoques diferenciales y de Acción sin Daño ¹ en la regulación, las especificaciones técnicas, las metodologías y la preparación de los equipos. Para ello cuenta con referencias como el PDI vigente y los regímenes establecidos por los Decretos 462 y 1139 de 2025.
IGAC y demás gestores catastrales	Definir la estrategia de interlocución para cada operación. Sus tiempos, recursos, perfiles, actividades y productos deben quedar previstos en los documentos precontractuales y contractuales y formar parte de la supervisión.
Operadores catastrales	Ejecutar las actividades técnicas y de interlocución asignadas en el contrato, documentar su desarrollo y reportar oportunamente las alertas. No les corresponde asumir compromisos institucionales ni resolver asuntos que excedan sus funciones.
Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)	Examinar, dentro de sus funciones de inspección, vigilancia y control, el cumplimiento de las obligaciones aplicables a los gestores en materia de información, atención de solicitudes y desarrollo de los procedimientos catastrales.

Fuente: elaboración propia

En términos prácticos, el modelo concentra la atención en tres asuntos: *preparar* la interlocución antes del trabajo de campo, *asignar* una ruta verificable a las observaciones y alertas y *utilizar* los resultados de cada operación para revisar la contratación, la supervisión y los instrumentos institucionales.

¹ La *Acción sin Daño* funciona como un principio rector en la planificación y ejecución de proyectos en contextos complejos. Parte de la premisa de que cada acción que se implementa altera la dinámica local, lo que conlleva prever y mitigar sus efectos secundarios. Este concepto, que tiene su origen en el ámbito médico y en el ámbito de la cooperación internacional, es fundamental para evitar la profundización de divisiones y desigualdades en determinado contexto, la imposición de soluciones que desconozcan los saberes culturales y las capacidades propias de las comunidades y para que las acciones de ayuda no profundicen las tensiones y conflictos.



Introducción

Por qué la *participación* en el Catastro Multipropósito importa para la *construcción de paz*

En municipios con alta informalidad en la tenencia de la tierra, antecedentes de conflicto armado y capacidad institucional limitada, la actualización catastral se desarrolla dentro de relaciones territoriales e institucionales ya existentes. El levantamiento, la comunicación, la revisión y el uso de la información predial pueden hacer visibles desacuerdos, situaciones de tenencia no formalizadas y expectativas relacionadas con la propiedad y con los efectos de la actualización.

Este documento ofrece un marco de análisis y criterios para incorporar la participación ciudadana e institucional en las decisiones sobre la gestión del Catastro Multipropósito. El análisis parte del examen de normas, procedimientos institucionales, evaluaciones, sistematizaciones de experiencias y espacios de interlocución desarrollados durante la implementación de la política nacional de catastro. Está dirigido, principalmente, a tomadores de decisión del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), así como a gestores catastrales y entidades del Sistema de Administración del Territorio (SAT).

El texto se enfoca en los mecanismos organizados de interlocución con comunidades, organizaciones sociales, autoridades étnicas y actores institucionales. Los mecanismos colectivos examinados coexisten con los derechos individuales de información, contradicción y reclamación previstos en el procedimiento administrativo. Estos mecanismos requieren definir cuándo se realiza la interlocución, quiénes intervienen, cómo se registran las observaciones y qué entidad debe responderlas.

El documento analiza cuatro asuntos centrales:

1. El diálogo multiactor y la incidencia en la operación catastral.
2. La identificación y el tratamiento de tensiones territoriales.
3. Los enfoques diferenciales y las barreras de participación.

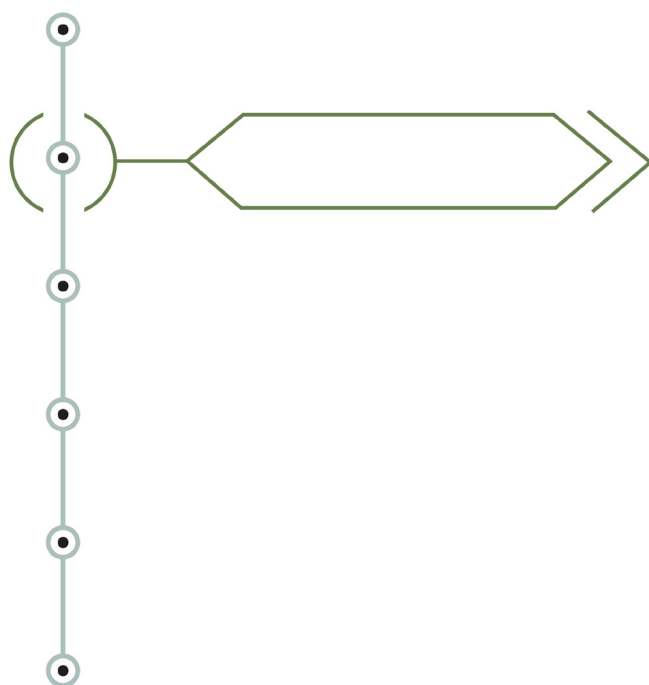
4. La incorporación de criterios del enfoque Acción sin Daño en la operación catastral.

Por sí sola, la participación no resuelve los conflictos territoriales, ni garantiza la construcción de paz. Puede contribuir a identificar con anticipación las controversias y a definir rutas institucionales para su tratamiento. Según el asunto, estas rutas pueden incluir una respuesta institucional, un ajuste en la ejecución o la remisión a la autoridad competente.

El documento se estructura en cinco capítulos. El capítulo 1 expone el marco analítico que vincula la información catastral, la administración del territorio y la construcción de paz. El capítulo 2 desarrolla los cuatro asuntos señalados y examina los problemas asociados con espacios de interlocución limitados o tardíos. El capítulo 3 formula las bases de un modelo operativo de participación para la gestión catastral. El capítulo 4 presenta las implicaciones del modelo para la política pública y la gestión técnica del IGAC, el DNP y los gestores catastrales. El capítulo 5 sintetiza las conclusiones y orientaciones para la toma de decisiones.

La elaboración del documento contó con el acompañamiento técnico de la Cooperación Alemana para el Desarrollo (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ), que apoyó con la sistematización de experiencias, el fortalecimiento de capacidades y la facilitación de espacios de intercambio inter-institucional².

² Para la preparación y revisión editorial de este documento se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa como apoyo en la estructuración, reformulación y depuración de borradores. Los autores verificaron las fuentes, citas, argumentos y formulaciones incorporadas y asumen plena responsabilidad por la versión final.



1. Catastro, territorio y construcción de paz: un marco mínimo de referencia

1. CATASTRO, TERRITORIO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ: UN MARCO MÍNIMO DE REFERENCIA

1.1 El Catastro Multipropósito en la gestión territorial y la articulación institucional

El Catastro Multipropósito (CM) es una política pública orientada a la administración y el ordenamiento del territorio en Colombia. Amplía los usos tradicionales del catastro asociados al avalúo y la tributación predial y produce información que sirve de insumo para la formalización de la propiedad, la planificación local, las acciones vinculadas con la Reforma Rural Integral (RRI) y las decisiones adoptadas en el marco del Sistema de Administración del Territorio (SAT). La producción y utilización de esta información involucra a entidades nacionales y territoriales, autoridades locales, gestores, operadores y organizaciones territoriales.

Los documentos de política pública destacan el paso de un esquema centrado, principalmente, en fines fiscales hacia un modelo de uso múltiple e integrado (DNP, 2025c; Gobierno de Colombia, 2019). En esa línea, el Documento Conpes 3958 de 2019

(Conpes, 2019) relaciona los rezagos históricos de la información predial con la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y la coordinación interinstitucional requerida para implementar la política en los territorios.

La ampliación de los usos del catastro también obliga a revisar las condiciones en las que se desarrolla la operación. En zonas rurales con conflictos sobre el uso o la tenencia de la tierra conviene prever desde la planificación cómo se explicará el alcance de la intervención, qué actores deben ser vinculados, cómo se distribuirán las responsabilidades entre gestores y operadores y qué canales se utilizarán para registrar y tramitar las observaciones locales. Estos aspectos no sustituyen las especificaciones técnicas del producto, pero, forman parte de las condiciones en las que se obtiene la información.

1.2. Tierra, conflicto armado y tensiones históricas en el territorio

En Colombia, la informalidad en la tenencia, el despojo, el desplazamiento forzado, las situaciones de ocupación y posesión no formalizadas y la desinformación sobre los derechos y usos de la tierra han estado asociadas con disputas entre actores sociales, institucionales, económicos y armados. La firma de acuerdos de paz no resuelve por sí misma estas controversias. Algunas permanecen o adquieren nuevas formas durante la implementación de políticas territoriales (Revista de Ingeniería, 2018).

En estas condiciones, el levantamiento de información predial puede hacer visibles o reactivar desacuerdos previos. La actualización catastral suele poner en discusión la delimitación de los predios, las formas de ocupación, los derechos alegados y los posibles efectos sobre el avalúo catastral o el

impuesto predial. Cuando estos asuntos no se identifican oportunamente, pueden aparecer durante el trabajo de campo o después de la entrega de los productos en forma de observaciones, solicitudes de revisión o controversias que requieren respuesta institucional (Vásquez Cruz y Home, 2022).

El Catastro Multipropósito también se implementa en territorios con una presencia estatal discontinua y relaciones históricamente difíciles con las instituciones públicas. En esos contextos, el levantamiento técnico interactúa con expectativas, temores y tensiones preexistentes. La manera de explicar el alcance de la intervención, recibir observaciones y tramitar los asuntos que exceden las competencias catastrales puede facilitar o dificultar la relación entre los actores locales y las entidades responsables de la gestión del territorio (Barney, 2022).

1.3. Catastro, Reforma Rural Integral y paz territorial

En el marco del Punto 1, Reforma Rural Integral (RRI), del *Acuerdo final de paz* (2016), se estableció el compromiso de *formar y actualizar el catastro rural*. Esta medida busca proveer información predial para apoyar decisiones sobre el uso sostenible de la tierra, la formalización de la propiedad, la re

distribución, la recuperación de baldíos y el fortalecimiento de la gestión del impuesto predial y de las finanzas municipales. La información catastral sirve, así, de insumo para las políticas agrarias y de desarrollo rural, aunque la ejecución de estas medidas corresponde a las entidades con competencia en cada materia.

La producción de datos prediales no resuelve por sí misma los conflictos, ni reduce las brechas territoriales, pero, cuando el levantamiento de información desconoce las dinámicas sociales o las diferentes formas de ocupación de la tierra, puede agravar controversias existentes o producir dificultades durante la operación. León y Dávila (2020) advierten que el catastro no opera de manera neutral y que la forma de implementarlo, incluida la interlocución con los actores locales en sus distintas fases, puede influir en los efectos que produce en el territorio.

Avendaño, Sandoval y Gil (2024) examinan en for-

ma crítica los esquemas de administración de tierras centrados, principalmente, en la producción e integración de información territorial. Los autores señalan que este enfoque puede dejar en segundo plano la diversidad de visiones sobre el territorio y los conocimientos de las comunidades, así como el lugar que estos ocupan en el Sistema de Administración del Territorio (SAT). Para la gestión del Catastro Multipropósito, este planteamiento supone prever espacios de participación, canales para recibir observaciones y mecanismos de coordinación con los actores locales, desde la planificación, hasta el cierre de la operación.

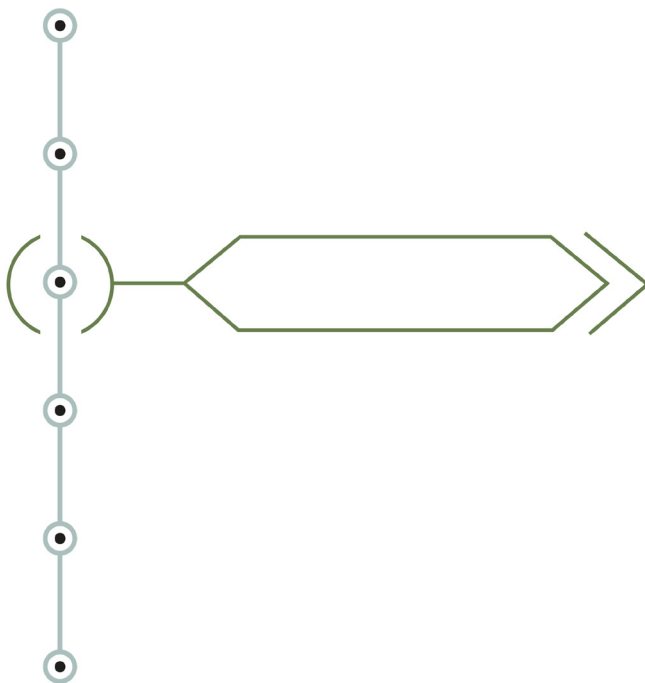
1.4. Implicaciones para el diseño y la implementación del Catastro Multipropósito

En territorios rurales con antecedentes de conflictividad histórica, la operación catastral se desarrolla dentro de relaciones institucionales y territoriales ya existentes. La recolección de información sobre los predios, sus formas de ocupación y sus usos se cruza con expectativas locales, antecedentes de tenencia y disputas no resueltas.

La participación debe concretarse desde la planificación de cada operación. Esto implica prever tiempos, definir canales de diálogo con los actores locales, asignar responsabilidades a gestores y operadores y establecer rutas para recibir, tramitar

o remitir observaciones. Estas previsiones evitan que la participación quede limitada al cumplimiento documental y pueden ayudar a identificar alertas o dificultades que afecten las actividades de campo.

El siguiente capítulo examina la relación entre la gestión catastral y la construcción de paz en la perspectiva del diálogo multiactor, del tratamiento de tensiones territoriales, de la inclusión de actores que enfrentan barreras de participación y de la aplicación del enfoque Acción sin Daño.



2. La participación en el Catastro Multipropósito como dimensión de construcción de paz

2. LA PARTICIPACIÓN EN EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO COMO DIMENSIÓN DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Este capítulo examina en qué condiciones la participación puede influir en la forma en que se desarrolla la operación catastral y en la relación entre las entidades y los actores del territorio. El análisis se concentra en cuatro asuntos principales:

- Las formas de diálogo e interlocución entre las entidades y los actores del territorio.
- La identificación y el tratamiento de tensiones relacionadas con la tierra, los usos del suelo y los efectos del conflicto.
- Las condiciones de participación de los actores que enfrentan mayores barreras para intervenir en el proceso.
- La incorporación de criterios del enfoque Acción sin Daño en la planificación y ejecución de la operación catastral.

2.1. La dimensión relacional de la operación catastral

La producción de información predial se desarrolla dentro de relaciones sociales e institucionales ya existentes. En áreas rurales, las actividades catastrales pueden tener lugar en territorios con antecedentes de conflicto, desconfianza hacia las entidades públicas y arreglos informales sobre la tenencia y el uso del suelo. La precisión técnica de los insumos es una condición de calidad. También, importa cómo se informa a los actores, se contrastan los datos y se tramitan las observaciones formuladas en el territorio.

Desde esta perspectiva, la consideración de estos efectos debe incorporarse a partir de la planeación de la operación y no solamente como respuesta a situaciones que aparezcan durante la ejecución. Home (2024) plantea que el potencial transformador del catastro participativo debe convertirse en un propósito previsto desde la planificación y pro

pone incorporar en las operaciones actividades financiadas de Acción sin Daño, capacidades para la participación y mecanismos de comunicación de doble vía (diapositivas. 15, 20).

Castro (2025) señala que la participación ciudadana está reconocida como un principio de la gestión catastral, pero, advierte que la asistencia a actividades de socialización no permite establecer si se consideraron las observaciones o si los riesgos sociales se identificaron y se trataron. Su estudio destaca la necesidad de contar con espacios de interlocución que permitan intercambiar información relevante y precisar el alcance de las decisiones institucionales.

Avendaño, Sandoval y Gil (2024) plantean la importancia de reconocer e incorporar la información producida por organizaciones comunitarias a partir

de sus sistemas locales de conocimiento. Según los autores, contar con espacios institucionales para contrastar estos insumos con la información catastral amplía las fuentes disponibles y permite dejar constancia del tratamiento dado a los aportes comunitarios.

En la práctica, la dimensión relacional exige informar oportunamente y abrir canales para recibir y revisar observaciones. También, supone aclarar las competencias institucionales y dejar registro de las respuestas dadas y de los desacuerdos que permanezcan al finalizar la operación.

2.2. Diálogo multiactor e incidencia en la operación catastral

La gestión catastral involucra a entidades del SAT, a autoridades locales, gestores y operadores, organizaciones sociales y comunidades. Los espacios de interlocución cumplen funciones distintas según la fase de la operación: permiten explicar procedimientos y competencias, recoger información del territorio y examinar observaciones sobre la información predial. Su incidencia se aprecia en el tratamiento dado a esas observaciones. Estas deben ser revisadas y respondidas y, cuando corresponda, dar lugar a ajustes en la ejecución o a la remisión del asunto a la entidad competente.

Castro (2025, pp. 9–11) relaciona la participación con el contacto directo con los grupos de interés y con la identificación temprana de situaciones que pueden afectar el desarrollo de la operación. Algunas de estas actuaciones están previstas en el Procedimiento de Diálogo e Interlocución Social

con Enfoque Intercultural (PDI) del IGAC, que contempla la identificación social y ambiental, el mapeo de actores y acciones de interlocución durante las distintas fases de la operación (IGAC, 2026). Las reuniones constituyen una parte del procedimiento. Su alcance depende, también, del registro de las observaciones, de la respuesta institucional y de los ajustes que correspondan.

El proceso de diálogo social coordinado por el DNP en 2025 ofrece un ejemplo concreto. La memoria registra compromisos específicos y asuntos que debían continuar en discusión. También, recoge una hoja de ruta de seguimiento y el acuerdo de crear y formalizar una Mesa Nacional de Interlocución (DNP, 2025b; DNP y GIZ, 2025). El proceso dejó compromisos y mecanismos de seguimiento verificables, aunque permanecieron diferencias sobre el uso y los efectos de la información catastral.

2.3. Identificación y tratamiento de tensiones territoriales

Las intervenciones catastrales pueden desarrollarse en contextos donde existen diferencias previas sobre la delimitación de predios, la tenencia, el uso del suelo o situaciones de ocupación y tenencia relacionadas con el conflicto armado. Una operación de actualización —o la aplicación del ajuste automático de avalúos catastrales rezagados previsto en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023— puede hacer visibles inquietudes que no se habían registrado o tramitado institucionalmente.

Las sistematizaciones de Pineda Piñeros registran situaciones en las que las discrepancias sobre linderos, formas de tenencia y efectos fiscales fueron planteadas cuando la operación ya estaba avanzada o después de presentados los resultados. En esos casos, las observaciones dieron lugar a solicitudes de revisión técnica, verificaciones adicionales y ajustes a la información (Pineda, 2024a y 2024b).

Castro (2025) analiza dificultades relacionadas con la socialización limitada de resultados y con la atención de observaciones. Para ello, toma como referencia las operaciones contratadas en 2021 para varios municipios de Boyacá, luego examinadas mediante una actuación de control fiscal (p. 6). En los casos examinados, varias observaciones se tramitaron después del trabajo de campo o de incorporada la información a las bases. Su revisión exigió procedimientos y verificaciones adicionales³.

La interlocución temprana permite registrar las diferencias, contrastar la información disponible y definir una ruta para su atención. Algunas controversias exigen verificaciones en campo, decisiones administrativas de otras autoridades o procedimientos judiciales o agrarios.

2.4. Enfoques diferenciales y barreras de participación

Las condiciones para participar en la gestión catastral varían según las características sociales, culturales y organizativas del territorio. Algunos actores enfrentan barreras lingüísticas, geográficas, de acceso a la información o de representación que deben considerarse al preparar las actividades de campo y los espacios de interlocución.

3

El Informe de Actuación Especial de la Contraloría

General de la República sobre la actualización catastral en Boyacá confirma que la débil socialización y la baja participación ciudadana comprometieron la legitimidad del proceso y derivaron en reclamaciones y ajustes posteriores. La prensa nacional recogió estos hechos señalando que, en varios municipios, los propietarios solo conocieron el nuevo catastro al recibir el cobro del impuesto predial, lo que detonó la inconformidad social (Boyacá 7 días, 6 de julio de 2025; Caracol Radio, 2025).

En el caso de los pueblos indígenas, estas condiciones están vinculadas, además, con derechos colectivos, autonomía y pluralismo jurídico. En 2020, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) cuestionó el avance de la ruta de Catastro Multipropósito y barrido predial sin que se hubiera surtido la consulta previa ni concertado técnicamente su implementación con las instancias indígenas correspondientes. La organización advirtió sobre posibles afectaciones a los derechos territoriales y a la autonomía de los pueblos indígenas (CNTI, 2020; Carranza 2020).

En 2025, el Gobierno nacional expidió el Decreto 462, que regula la implementación de la Política de Catastro Multipropósito en territorios y territorialidades de los pueblos indígenas (Decreto 462 de 2025). La norma establece condiciones para la coordinación con las autoridades indígenas, el respeto de su autonomía y sus conocimientos propios y la participación de operadores catastrales indígenas en los casos previstos por la reglamentación.

Ese mismo año, se expidió el Decreto 1139, aplicable a la gestión catastral en territorios colectivos, ancestrales o tradicionales y en tierras ocupadas o

poseídas ancestral o tradicionalmente por comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decreto 1139 de 2025). Entre otras disposiciones, contempla la participación de consejos comunitarios, organizaciones y demás formas organizativas de estas comunidades durante la operación catastral.

Los dos decretos establecen regímenes diferenciales relacionados con derechos colectivos y formas propias de organización. Otros actores territoriales, entre ellos, la población campesina y las juntas de acción comunal, no cuentan con un régimen equivalente. Esto no excluye la aplicación de los mecanismos generales de participación e interlocución que correspondan en cada operación.

La planeación catastral debe aplicar las condiciones previstas por cada régimen diferencial y ajustarse a las autoridades, lenguas, formas organizativas y conocimientos propios de las comunidades comprendidas en las normas. En los demás casos, corresponde identificar las barreras concretas de participación y definir los ajustes necesarios en el marco general aplicable.

2.5. Enfoque *Acción sin Daño* en el diseño y la ejecución de la operación catastral

La Acción sin Daño debe considerarse durante la planificación, la ejecución y el seguimiento de la operación catastral. Este enfoque exige revisar en las distintas fases los posibles efectos no previstos

de las actividades. Las convocatorias, el uso de datos o la identificación pública de voceros locales pueden aumentar riesgos o tensiones preexistentes si no se organizan de acuerdo con las condiciones del territorio.

Castro (2025) relaciona la participación con la identificación y el tratamiento temprano de riesgos sociales, en especial en zonas con antecedentes de conflictividad o desconfianza institucional. La incorporación del enfoque exige definir desde el inicio quiénes participarán, en qué condiciones y qué información puede divulgarse. También, deben preverse mecanismos para reconocer riesgos y registrar, responder o remitir las alertas que aparezcan durante el proceso.

La sistematización del IGAC muestra que la aplicación de la Acción sin Daño depende de decisiones tomadas desde la preparación de la intervención. Esto supone realizar oportunamente el análisis social, contar con equipos preparados para atender

alertas y situaciones de tensión, establecer reglas para la interlocución y documentar las observaciones y respuestas institucionales (Pineda, 2024a y 2024b).

Algunas de estas orientaciones fueron incorporadas en procedimientos e instrumentos institucionales del IGAC, como el PDI, que deben identificarse de manera expresa en la referencia (IGAC, 2024 y 2026).

En la práctica, la Acción sin Daño requiere revisar los posibles efectos de la operación sobre los actores locales, ajustar el manejo de la información y dar seguimiento a las alertas y a la implementación de las medidas adoptadas.

2.6. Problemas asociados a una participación limitada

Este apartado toma como referencia el *proceso de diálogo social sobre la Política de Catastro Multi-propósito* coordinado por el DNP durante 2025. Su origen se encuentra en un compromiso asumido por la Presidencia de la República en abril de ese año, después de que representantes comunales y veedurías ciudadanas plantearan preocupaciones sobre la implementación de la política. El DNP asumió la coordinación del proceso y solicitó a la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ) acompañar su preparación y facilitación (DNP y GIZ, 2025).

El proceso tuvo dos momentos públicos principales. El primero fue el webinar institucional realizado el 12 de agosto, concebido para presentar las responsabilidades de las entidades y responder inquietudes de las organizaciones comunales. La memoria elaborada sobre el proceso registra la conexión de unas 300 personas y más de 500 interacciones y preguntas en el chat. También, señala que las exposiciones técnicas ocuparon buena parte del encuentro, mientras los representantes comunales cuestionaron los efectos de la política y solicitaron una participación más activa en su ejecución.

Las observaciones recogidas en el webinar se utilizaron en la preparación del Encuentro Nacional adelantado en Bogotá los días 15 y 16 de octubre. En la primera jornada, las entidades y las organizaciones sociales trabajaron por separado en sus preocupaciones y propuestas. En la segunda, se reunieron en mesas mixtas para contrastar posiciones, identificar acuerdos y asuntos pendientes y formular una hoja de ruta de seguimiento. La memoria presenta estos momentos como partes sucesivas de una misma actividad (DNP y GIZ, 2025).

Las preocupaciones examinadas a continuación corresponden, principalmente, a las experiencias y cuestionamientos que la Confederación Nacional de Acción Comunal (Confecomunal) y las veedurías llevaron al proceso de diálogo social. El encuentro de octubre permite observar cómo se discutieron esos asuntos y cuáles permanecieron abiertos.

Durante el webinar, los voceros comunitarios y de las veedurías expusieron varias preocupaciones que asociaron con una participación restringida:

- **Garantías de revisión y contradicción.**



Algunos participantes relacionaron el temor frente a los efectos del catastro, con la ausencia de espacios previos de interlocución. Una representante de las veedurías ciudadanas sostuvo que no existían garantías suficientes para formular observaciones y controvertir oportunamente los resultados de la actualización (DNP, 2025c).

- **Inconsistencias en los datos y revisión previa.**



Representantes comunitarios denunciaron casos en los que existían diferencias sustanciales entre la información registral y el área consignada en las fichas catastrales después de la actualización. También, cuestionaron que esas diferencias no se hubieran contrastado con los propietarios antes de la adopción formal de los resultados (DNP, 2025c).

- **Momento de la reclamación y carga administrativa.**



Representantes de Confecomunal manifestaron que, en algunos casos, la ciudadanía conoce la información catastral cuando las alcaldías ya han adoptado las bases y cuando se han expedido las liquidaciones o facturas del impuesto predial. Según su postura, esta situación no permite el trámite oportuno de inconsistencias y eso termina afectando los intereses de la ciudadanía (DNP, 2025c).

- **Información insuficiente y desconfianza en los operadores.**



Las personas participantes asociaron la información insuficiente o poco clara durante el trabajo de campo con interpretaciones desfavorables sobre los intereses de los operadores catastrales. Aunque estas percepciones no se verificaron durante el diálogo, ponen de relieve la importancia de explicar los procedimientos, las funciones de los operadores y los mecanismos disponibles para solicitar una revisión (DNP, 2025c).

- **Consideración de riesgos de seguridad en el territorio.**



Quienes hicieron las vocerías comunales recorda-

ron que, en zonas con presencia de grupos armados o dinámicas de violencia, el liderazgo social conlleva riesgos. Plantearon que los procesos participativos deberían prever medidas para evitar que las convocatorias, la identificación pública de voceros o las actividades de seguimiento aumenten los riesgos preexistentes que enfrentan los liderazgos locales (DNP, 2025c).

Los testimonios no permiten determinar con qué frecuencia se presentan estas situaciones en las operaciones catastrales, pero, sí muestran problemas que pueden surgir cuando los espacios de interlocución se abren después de adoptadas decisiones relevantes o cuando no existen canales claros para revisar los resultados.

La tabla 2 presenta las implicaciones que pueden tener algunos ámbitos de la política según la modalidad de participación que se implemente en los procesos de actualización catastral.

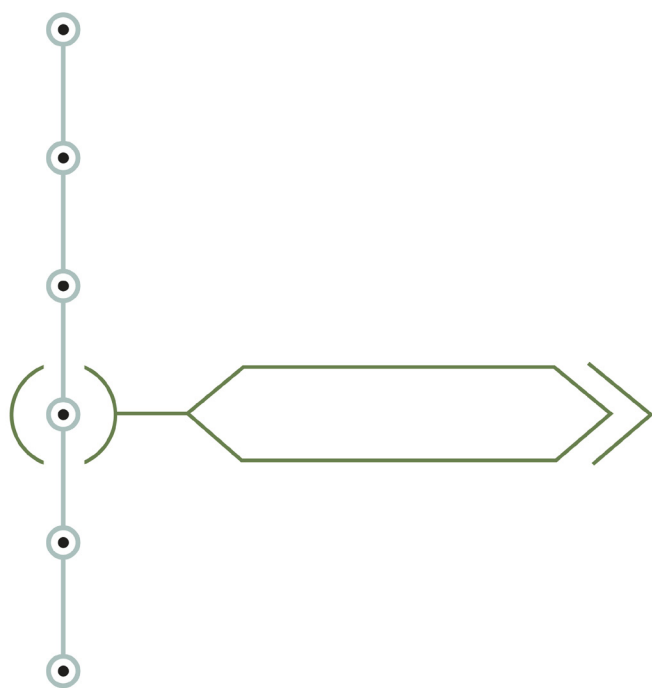
Tabla 2. Posibles implicaciones operativas según la modalidad de participación en el proceso de actualización catastral¹

Modalidad de participación	 Participación incorporada a decisiones operativas	 Participación, sobre todo, informativa	 Sin canales diáfanos de interlocución y revisión
Implicación según dimensión de la participación			
En comprensión del proceso y confianza	Permite que, antes de que avance la operación, se explique el alcance de la intervención, recoger dudas y conocer preocupaciones.	La interacción se concentra en comunicar información. Algunas dudas pueden mantenerse cuando no existen respuesta o seguimiento a las observaciones.	Puede no quedar claro cómo se produce la información, quién responde las observaciones o por qué canales se puede solicitar una revisión.
En interlocución y atención de alertas	Las diferencias sobre linderos, formas de tenencia o usos pueden identificarse durante la planificación o el trabajo de campo y remitirse para su verificación.	Varias inquietudes se expresan cuando el levantamiento ya está avanzado o durante la socialización de los resultados.	Los desacuerdos pueden aparecer por dificultades de acceso, interrupción de actividades o reclamaciones posteriores.
En revisión de datos y contradicción	Se prevén momentos para contrastar la información con propietarios, poseedores u ocupantes antes de adoptar los resultados, sin sustituir la verificación técnica.	Las observaciones se tramitan, principalmente, después de elaborados o notificados los productos, mediante reclamaciones o recursos administrativos.	La falta de espacios previos puede concentrar las solicitudes de revisión y corrección en etapas posteriores.
En tiempos, recursos y correcciones	La interlocución exige tiempo desde el inicio y puede ayudar a resolver algunas observaciones antes del cierre de la operación.	Varias correcciones se concentran en la fase postoperativa, una vez elaborados o adoptados los resultados.	Cuando los problemas se identifican tarde, pueden requerirse verificaciones adicionales y ajustes a las bases de datos, con mayor demanda de tiempo y recursos.
En Acción sin Daño y condiciones de seguridad	Este enfoque permite ajustar las convocatorias, el manejo de información sensible y la participación de voceros según las condiciones de seguridad del territorio.	Los riesgos pueden identificarse de manera parcial cuando se aplican esquemas estandarizados o cuando el análisis se hace con la operación ya iniciada.	Las convocatorias, la identificación pública de voceros o las actividades de seguimiento pueden aumentar riesgos preexistentes si no se considera el contexto local.
En coordinación interinstitucional	Se definen responsables y rutas para atender o remitir observaciones que exceden las competencias de la operación catastral.	Las entidades tramitan las solicitudes mediante sus procedimientos ordinarios y la coordinación puede depender de cada caso.	Puede no quedar claro qué entidad debe responder o cómo debe remitirse el asunto, lo que ocasiona respuestas tardías o incompletas.

1. Nota metodológica: las situaciones sintetizan tendencias y riesgos analíticos identificados en la documentación analizada, pero no representan resultados automáticos, ni consecuencias inevitables en la totalidad de las intervenciones catastrales.

Fuente: elaboración propia.

Fuente: elaboración propia



3. Gobernanza del Catastro Multipropósito y participación ciudadana

3. GOBERNANZA DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.1. Propósito, alcance y destinatarios del modelo participativo

Aquí se propone un modelo⁴ para organizar las decisiones relacionadas con la participación durante la planificación, la ejecución y el seguimiento de la gestión catastral. Este modelo complementa los procedimientos existentes y ayuda a prever cómo se incorporará la interlocución comunitaria en las distintas fases del proceso. Está dirigido, principalmente, al DNP, al IGAC y a los gestores catastrales, de acuerdo con sus respectivas funciones, así:

- **Departamento Nacional de Planeación (DNP).**

Puede utilizarlo para incorporar información sobre participación, alertas y atención de observaciones en el seguimiento de la política de Catastro Multipropósito y en la revisión de problemas recurrentes.

- **Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).**

Le sirve como referencia para formular o ajustar lineamientos, metodologías y herramientas relacionadas con la participación y para contrastar información con los actores locales.

- **Gestores catastrales.**

Les ofrece elementos de análisis para la planificación operativa, la estructuración de pliegos

⁴ En este documento, el término “modelo” designa un esquema analítico que organiza decisiones relacionadas con la participación en la gestión catastral. No pretende representar todas las particularidades de cada operación, ni sustituir las normas y los procedimientos técnicos vigentes (Vásquez y Home, 2022).

y contratos, la ejecución del trabajo de campo y la supervisión de las obligaciones asignadas a los operadores.

El modelo también puede servir como referencia para la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), en sus funciones de inspección, vigilancia y control del servicio público catastral, cuando examine el cumplimiento de las obligaciones aplicables a los gestores en materia de información, atención de solicitudes y desarrollo de los procedimientos catastrales.

En la práctica, el modelo puede utilizarse para:

- Identificar riesgos. Analizar desde la planificación las condiciones del contexto que pueden afectar las actividades y actualizar el análisis durante la operación.
- Definición de canales de atención. Establecer rutas claras para recibir, tramitar y responder observaciones relacionadas con la información predial, el desarrollo de la operación o las decisiones adoptadas.
- Registro y trazabilidad. Documentar las observaciones recibidas, las respuestas institucionales y las decisiones adoptadas durante la interlocución.
- Uso de criterios comunes. Promover criterios comunes para registrar las alertas, identificar a la entidad competente y orientar su tratamiento.

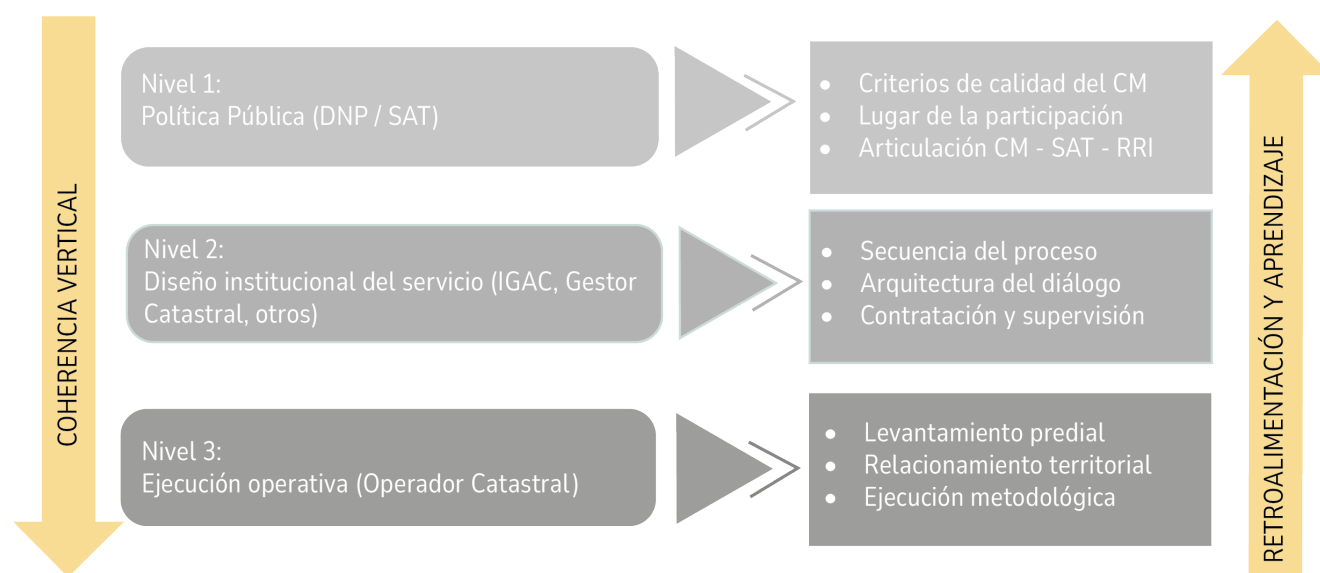
3.2. Arquitectura del modelo: niveles de decisión y responsabilidades

El modelo distingue decisiones de política pública, de diseño institucional y de ejecución operativa. Esta separación permite asignar responsabilidades y evita que vacíos de orientación o reglamentación se trasladen a los equipos de campo.

Los tres niveles de decisión son interdependientes. Si no existen instrumentos que los conecten, la participación puede quedar a discreción del operador⁵. Por ello, antes de iniciar la operación, deben estar definidos los lineamientos, los recursos, las responsabilidades y los mecanismos de seguimiento.

La figura 1 muestra la relación de los niveles y el circuito de retroalimentación entre la ejecución, el diseño institucional y la política.

Figura 1. Arquitectura del modelo de participación: niveles de decisión y responsabilidades



Fuente: elaboración propia

Según la arquitectura presentada en la figura 1, la tabla 3 identifica responsabilidades, instrumentos y condiciones requeridas en cada nivel de decisión para implementar el modelo de participación.

⁵ La ausencia de estas definiciones puede traducirse en ineficiencias y reprocesos que afectan la ejecución de los presupuestos. En efecto, señala la Contraloría General de la República (CGR) que “durante el período analizado, de 2016 a 2023 (...) el Estado ha destinado aproximadamente \$1,19 billones para el fortalecimiento catastral [sin embargo] en el período analizado, la ejecución presupuestal ha alcanzado los \$ 375,22 mil millones, lo que representa, en términos globales, el 31 % del presupuesto disponible, lo que indica que una parte significativa del presupuesto destinado a la actualización catastral permaneció sin obligar” (CGR, 2024, p. 32). En tal sentido, la participación no se plantea como una exigencia normativa adicional, sino como una condición operativa para mejorar la eficiencia, la calidad y el uso estratégico de la información producida.

Tabla 3. Arquitectura del modelo de participación. Niveles de decisión, responsabilidades y capacidades requeridas⁶

Responsabilidades y capacidades requeridas Nivel y sus actores principales	Decisiones y responsabilidades	¿Para qué?	Condiciones requeridas para su implementación
1. Orientación de política pública: DNP y entidades del SAT, según sus competencias.	- Definir el concepto y alcance de la participación ciudadana en la política de CM. - Articular el CM con el SAT y la RRI. - Establecer lineamientos y criterios de calidad para la producción y uso de la información catastral.	Para prevenir dificultades derivadas de interpretaciones diversas sobre la participación y para facilitar el uso de la información catastral ⁷ .	Tener criterios y lineamientos para la evaluación de la política pública, la coordinación interinstitucional y el seguimiento y la retroalimentación desde y para la operación territorial.
2. Diseño institucional y territorial: IGAC y gestores catastrales, según sus competencias.	Traducir la política en decisiones de diseño y reglamentación: - Secuencia del proceso. - Momentos de la participación y niveles de incidencia. - Actores involucrados. - Salvaguardas diferenciales. - Supervisión.	Para asegurar un proceso catastral coherente y previsible según la política pública, en el que el operador sabe qué se espera de él y las comunidades entienden cómo y cuándo pueden incidir ⁸ .	- Contar con instrumentos y capacidades para el diálogo social con enfoques intercultural, de Acción sin Daño y de gestión de tensiones. - Tener términos de referencia y protocolos de supervisión⁹. - Tener canales para ajustar el proceso durante la implementación.
3. Ejecución operativa: operador catastral y equipos de campo.	Coordinar y ejecutar las tareas técnicas y sociales, sobre la base de las condiciones definidas por el IGAC y los gestores.	Para evitar el traslado de costos y responsabilidades al operador cuando tiene que resolver en terreno vacíos o problemas originados en el diseño institucional.	Contar con contratos claros, capacidades comunicativas e interculturales, metodologías para gestionar tensiones, protocolos de campo, canales de coordinación con el gestor y mecanismos para reportar alertas tempranas.
Función transversal: retroalimentación y aprendizaje institucional para los tres niveles			
Decisiones y responsabilidades	Para qué	Condiciones para su implementación	
Convertir los hallazgos en ajustes de la gestión, la regulación o la política pública (cuando corresponda).	Para alinear decisiones entre política, gestión territorial y ejecución, de manera que la participación de las comunidades tenga una incidencia real y no se limite a la mera asistencia a actividades de “socialización”.	Disponer de espacios periódicos de revisión internivel para analizar los hallazgos de la operación catastral, acordar ajustes y comunicar las decisiones adoptadas.	

Fuente: elaboración propia

⁶ La tabla organiza las funciones requeridas por el modelo de participación, integrando las competencias establecidas en la normativa vigente.

⁷ Un ejemplo claro de estas situaciones que se quieren evitar se da cuando “la entrega de la base catastral por parte del gestor catastral no incluye muchas veces asistencias técnicas desde una perspectiva de género y que permitan identificar el uso de la variable sexo” (Gaitán, s.f., p. 6), lo que limita [la] apropiación efectiva para la formulación de políticas públicas y [el] uso por instancias para la implementación y evaluación de esas políticas, como lo son las mesas de concertación y los Consejos Consultivos de Mujeres y comunidad LGBTIQ+.

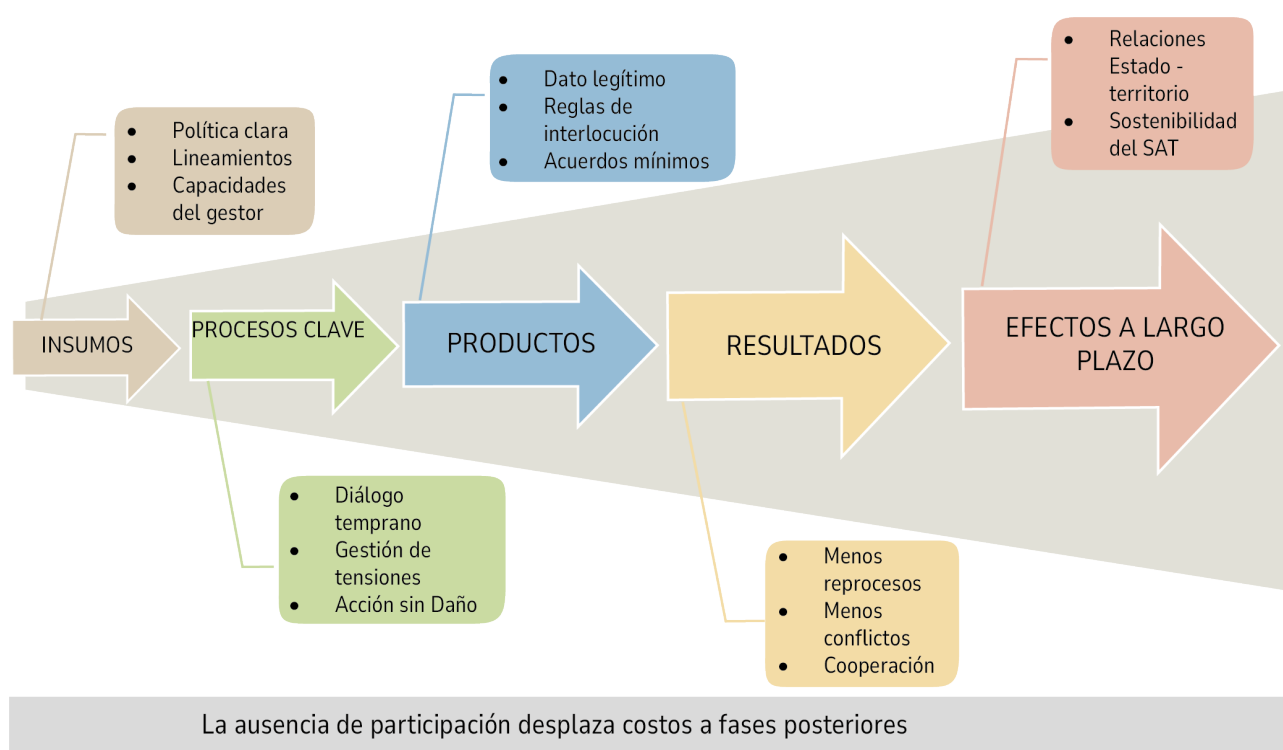
⁸ Las sistematizaciones del IGAC muestran que los problemas recurrentes (reprocesos, conflictos, pérdida de legitimidad) se explican, en gran medida, por deficiencias en el nivel de diseño institucional y territorial, no por fallas aisladas en la ejecución (Pineda, 2024a).

⁹ El Procedimiento de Diálogo e Interlocución Social con Enfoque Intercultural (PC-GCT-04) del IGAC formaliza varias de estas decisiones (IGAC, 2024).

3.3. El modelo como cadena de valor del Catastro Multipropósito participativo

La *cadena de valor* permite ubicar dónde la participación aporta al proceso catastral y dónde pueden originarse reprocesos o costos posteriores. La figura 2 relaciona las condiciones previas, los procesos, los productos, los resultados y los efectos esperados.

Figura 2. El modelo como cadena de valor del Catastro Multipropósito participativo



Fuente: elaboración propia

3.3.1. Insumos previos para generar valor

Parte del valor del proceso catastral se define antes del trabajo de campo, mediante decisiones de política, planificación y contratación:

- Marco de política y lineamientos operativos, que definen el lugar de la participación en el proceso catastral y orientan su aplicación.
- Capacidades institucionales que se requiere que tenga el gestor, necesarias para planificar el relacionamiento, supervisar la ejecución y responder ante riesgos.
- Condiciones contractuales que precisan las responsabilidades del operador, los recursos disponibles y los mecanismos de coordinación y seguimiento.

Cuando estos elementos no están suficientemente definidos, los vacíos tienden a aparecer durante la operación y deben resolverse en el terreno, donde los ajustes pueden exigir más tiempo, recursos y coordinación.

3.3.2. Procesos estratégicos antes y durante la operación en terreno

La *caracterización social* debe adelantarse de manera previa al trabajo técnico, mediante un diálogo estructurado. Consiste en una lectura estratégica que permite al gestor catastral identificar actores, expectativas, tensiones y riesgos en el territorio. Esta información sirve para orientar la planificación y anticipar conflictos.

El *diseño del diálogo* debe precisar los momentos de participación, los actores involucrados y el

margen de incidencia disponible. Explicar estos alcances evita que haya expectativas que la operación no puede atender.

Durante el trabajo en terreno, la *información recogida por los equipos* puede activar alertas para el gestor catastral. El *enfoque de Acción sin Daño* orienta los ajustes técnicos y comunicativos cuando se identifican posibles efectos adversos.

3.3.3. Productos y resultados inmediatos del CM participativo

Los productos de la participación documentan la interlocución sin sustituir los requisitos técnicos del catastro. Esos productos son mapas de actores, fichas de identificación social y ambiental,

registros de asistencia, informes de interlocución, cartografía participativa e informe de cierre. Estos soportes dejan constancia de observaciones, acuerdos, riesgos y acciones pendientes.

3.3.4. Resultados operativos e institucionales esperados

Los procesos y productos descritos pueden contribuir a generar *resultados específicos* en la gestión de la operación:

- **Reducción de correcciones y reprocesos tardíos**, al consolidar, antes del cierre de las actividades de campo, la información básica con los insumos y registros producidos durante la interlocución social.
- **Identificación oportuna de desacuerdos y riesgos**, lo que permite atender, en forma preventiva, las tensiones locales antes de que escalen.
- **Construcción de la trazabilidad de acuerdos, responsabilidades y decisiones**, mediante soportes que permitan al gestor y a las comunidades verificar los compromisos asumidos y el tratamiento dado a las observaciones.

- **Mejores condiciones de coordinación** entre el gestor catastral, los equipos de campo y las entidades involucradas en el territorio.

Estos resultados no eliminan los costos iniciales de la participación, ni garantizan conformidad con la información producida. Lo que sí pueden hacer es facilitar la atención de observaciones antes de que se conviertan en retrasos, ajustes tardíos o disputas posteriores.

La Contraloría General de la República (CGR) ha advertido que las deficiencias en la gestión y en la ejecución de la política catastral han representado oportunidades perdidas para actualizar y modernizar la información del país (CGR, 2024, p. 75). La evaluación de la política debería considerar, junto con la cobertura y la velocidad, los reprocesos, la gestión de riesgos y la respuesta institucional a los desacuerdos.

3.3.5. Efectos de mediano y largo plazo

Los resultados operativos descritos pueden tener efectos que trasciendan una operación catastral específica, entre ellos, los siguientes:

- **Fortalecimiento de los canales de relación** entre las entidades públicas y los actores territoriales en función de la confianza en la gestión de la información catastral.
- **Mayor capacidad institucional** para encauzar tensiones y desacuerdos por medio de procedimientos formales y transparentes.
- **Mejores condiciones para la planeación**, al disponer de información técnica rigurosa y de un proceso transparente de interlocución social.

- **Mejores condiciones para fortalecer, en forma gradual, la confianza y la legitimidad institucional**, cuando a los compromisos asumidos durante la operación se les hace seguimiento y ellos se cumplen.

La sostenibilidad de estos efectos depende de la continuidad del proceso, del cumplimiento de los acuerdos alcanzados y del uso efectivo de la información producida. Por eso, la participación de la comunidad no debe limitarse a su actuación en el levantamiento catastral, sino mantenerse en las fases posteriores de actualización y uso de la información en la gestión pública local.

3.4. Riesgos frecuentes y medidas de diseño

Los riesgos de que ocurran situaciones desfavorables en el proceso, que se presentan en la tabla 4, no derivan de la participación en sí misma, sino de la incorporación de esta participación en forma tardía, incompleta o sin reglas claras.

Tabla 4. Riesgos frecuentes y medidas de diseño en el modelo de participación que mitigan los riesgos

 Riesgos	 Medidas de diseño que mitigan los riesgos
Participación tardía o limitada a la socialización.	Incorporación temprana de los actores relevantes y definición de los momentos de participación.
Reactivación o identificación tardía de tensiones territoriales.	Identificación social y ambiental del territorio, antes de iniciar la operación.
Predominio de actores con mayor capacidad de incidencia.	Reglas de interlocución y criterios que aseguren la inclusión y representación de los actores.
Correcciones tardías, reprocesos y sobrecostos.	Planificación temprana de la participación, con tiempos, recursos y responsabilidades definidos.
Daños no intencionados a poblaciones y territorios.	Aplicación transversal del enfoque de Acción sin Daño.

Fuente: elaboración propia

3.4.1. Riesgo de participación tardía o reducida a la socialización

Este riesgo se presenta cuando los espacios de interlocución se abren, únicamente, en las fases finales de la operación, una vez que las decisiones técnicas centrales se han adoptado y el margen para hacer ajustes es reducido.

En las experiencias analizadas, la apertura tardía de estos espacios redujo la interlocución a la presentación de decisiones que tienen poco margen de modificación y trasladó la discusión a las reclamaciones y solicitudes de corrección.

Las posibles manifestaciones de situaciones desfavorables son:

- Cuestionamiento o rechazo de los resultados catastrales.
- Incremento de reclamaciones administrativas y solicitudes de corrección.
- Deterioro del relacionamiento entre las entidades y los actores territoriales.

Las siguientes medidas de diseño institucional mitigan el riesgo:

- **Incorporación temprana y secuencial:** consiste en integrar la interlocución desde la preparación de la operación, antes del trabajo de campo, y en mantenerla en las fases en las que aún es técnicamente viable contrastar información, atender observaciones y ajustar decisiones.
- **Claridad en los alcances del diálogo:** esto

significa definir de manera explícita los objetivos de la participación y los niveles de incidencia correspondientes a cada momento del proceso.

- **Integración en los instrumentos de gestión:** esta medida quiere decir incluir la secuencia participativa, sus tiempos y responsables en la planificación y en los términos de referencia, para que al operador no le toque resolver durante el trabajo de campo vacíos propios del diseño institucional.

3.4.2. Riesgo de reactivación o identificación tardía de tensiones territoriales

En contextos con conflictos alrededor de la tierra, la ejecución de una operación catastral puede hacer visibles o intensificar las tensiones relacionadas con límites, usos, derechos y expectativas sobre los predios. Si la intervención se adelanta sin una caracterización previa que recoja el contexto social del territorio, estas tensiones pueden manifestarse durante el trabajo de campo, cuando es más reducido el margen institucional para responder y hacer ajustes.

Posibles manifestaciones de situaciones desfavorables:

- Interrupciones o bloqueos durante el trabajo de campo.
- Incremento de controversias, reclamaciones y solicitudes de corrección posteriores al levantamiento predial.
- Requerimientos de organismos de control y ajustes no previstos en la operación.

Medidas de diseño institucional que mitigan el riesgo:

- **Identificación social y ambiental previa:** elaborar una caracterización del territorio antes del

trabajo técnico, en la que se integren la información institucional disponible y el conocimiento de los actores sociales sobre su territorio durante la interlocución.

- **Análisis y canalización de tensiones:** diferenciar las situaciones que pueden atenderse mediante ajustes en la operación catastral de los conflictos estructurales y que superan el ámbito de competencia del gestor, a la vez que exigen articulación o remisión a otras entidades distintas al DNP o al IGAC, como la SNR, la ANT o la entidad territorial competente.
- **Mecanismos de interlocución diferenciada:** diseñar estrategias de diálogo adaptadas a los actores, a las tensiones identificadas y a las decisiones sobre las que existe un margen de incidencia durante la operación.
- **Canales de reporte y de alerta temprana:** definir, aplicando el enfoque de Acción sin Daño, mecanismos para que los equipos de campo comuniquen al gestor las tensiones identificadas, los compromisos asumidos y las situaciones que requieren ajustes.

3.4.3. Predominio de actores con mayor capacidad de incidencia

Los espacios de interlocución pueden quedar dominados por actores con mayor capacidad organizativa, económica, política o de acceso a la información. Esto puede ocurrir, incluso, sin una intención deliberada de invisibilizar otros actores. Cuando la convocatoria no identifica a los actores menos representados —como mujeres, jóvenes, población LGBTIQ+, población campesina o comunidades étnicas—, algunos sectores pueden quedar al margen.

Posibles manifestaciones de situaciones desfavorables:

- Representación parcial o sesgada de los intereses y realidades presentes en el territorio.
- Traslado al proceso catastral de disputas internas o de tensiones de representación.
- Cuestionamientos sobre la representatividad y la legitimidad de los espacios de interlocución.

Medidas de diseño institucional que pueden mitigar el riesgo:

- **Análisis de representación:** identificar los ac-

tores, organizaciones y sectores que están presentes o que se ven afectados por la operación, cuáles de ellos cuentan con menor capacidad de incidencia y qué ajustes se necesita hacer en la convocatoria.

- **Diseño de espacios diferenciados:** implementar mecanismos y espacios de diálogo separados cuando en espacios conjuntos existan asimetrías de poder que dificulten la expresión de determinados grupos o sectores.
- **Transparencia en la vocería y registro de posiciones:** establecer con claridad a qué sector o grupo representa cada interlocutor y dejar registro de los desacuerdos y de las posiciones minoritarias, para evitar presentar la posición de un grupo como si fuera la representación de toda la comunidad.
- **Adaptación metodológica:** ajustar los formatos, lenguajes y herramientas de interlocución a los contextos y capacidades locales y de acuerdo con los criterios diferenciales establecidos en el modelo.

3.4.4. Riesgo de correcciones tardías, reprocesos y sobre costos

Este riesgo se origina cuando los tiempos, recursos y actividades de interlocución social no están previstos desde la fase inicial de planificación. En estos escenarios, las tensiones territoriales, las inconsistencias en la información y las observaciones locales deben gestionarse durante o después del levantamiento predial, lo que obliga a realizar ajustes técnicos fuera de los tiempos proyectados y a asignar recursos no previstos para la atención de las reclamaciones.

Posibles manifestaciones de situaciones desfavorables:

- Correcciones técnicas y administrativas poste-

riores a las actividades de campo.

- Ampliación de los plazos de ejecución para atender las controversias no identificadas tempranamente.
- Incremento de costos por adiciones contractuales, reingresos a campo y coordinación institucional extraordinaria.
- Dificultades en el relacionamiento con los actores locales cuando se posterga la atención a los reclamos.

Medidas de diseño institucional que pueden mitigar el riesgo:

- **Previsión presupuestal e integración operati-**

- **va:** Incorporar en la planificación presupuestos y términos de referencia para los tiempos, recursos y responsabilidades correspondientes a la interlocución social.
- **Seguimiento integral de costos de operación:** Registrar en forma sistemática las correcciones, reingresos a campo y adiciones temporales o financieras para comparar los costos iniciales de

la interlocución con los gastos derivados de los ajustes extemporáneos.

- **Diversificación de indicadores de desempeño:** complementar las métricas tradicionales de avance (cobertura geográfica y cumplimiento de plazos) con indicadores que midan el volumen de reclamaciones, la cantidad de reprocesos y la gestión oportuna de las alertas durante la operación.

3.4.5. Riesgo de daños no intencionados a poblaciones y territorios

Este riesgo surge cuando se aplican especificaciones técnicas o procedimientos estandarizados sin atender las particularidades sociales, culturales o de relacionamiento con la tierra. La falta de adaptación puede afectar prácticas locales o desconocer disposiciones aplicables a determinados grupos y territorios, entre ellos los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y la población campesina.

Posibles manifestaciones de situaciones desfavorables:

- Interrupción de las actividades por falta de coordinación previa o por incumplimiento de los protocolos aplicables en el territorio.
- Reclamaciones por el incumplimiento de las garantías y por procedimientos aplicables en la recolección de datos prediales.
- Tensiones o afectaciones en los mecanismos comunitarios de toma de decisiones y de organización local.

Medidas de diseño institucional que pueden mitigar el riesgo:

- **Evaluación y adaptación metodológica:** revisar antes de iniciar las operaciones si los instrumentos y los lenguajes técnicos requieren adecuaciones para responder a las características del territorio.
- **Capacitación de los equipos:** antes de iniciar el trabajo de campo, formar al personal técnico y social en el enfoque de Acción sin Daño y en las dinámicas del territorio.
- **Incorporación en la operación y la contratación:** incluir en los términos de referencia y en los protocolos de campo los ajustes metodológicos, las pautas de interlocución y las disposiciones normativas aplicables, entre ellas, el Decreto 462 de 2025 para territorios y territorialidades indígenas y el Decreto 1139 de 2025 para territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

3.5. Enfoque de inclusión y adecuación metodológica

Una convocatoria uniforme no asegura que todos

los actores puedan participar en condiciones com-

parables entre sí. El acceso a la información, el lenguaje técnico, la disponibilidad de tiempo, la ubicación geográfica y las relaciones locales de poder crean barreras distintas. Los ajustes metodológicos normativos buscan reducir esas barreras sin susti-

tuir los estándares técnicos de la gestión catastral.

El seguimiento debe verificar si los canales previstos funcionaron y si los requerimientos locales se atendieron, no limitarse al conteo de asistentes.

3.5.1. Decisiones de inclusión en la planificación

El gestor catastral debe definir desde la planificación cómo se aplicará el enfoque diferencial en cada operación: qué grupos enfrentan mayores barreras, en qué momentos se requiere reforzar su intervención y qué ajustes deben quedar previstos en la contratación.

Medidas para la planificación de la operación:

- **Identificación de actores y barreras:** durante la preparación, es preciso reconocer los grupos, sectores o comunidades que pueden quedar marginadas de la convocatoria general y las

condiciones que limitan su participación.

- **Definición de momentos y alcances de la interlocución:** se necesita identificar para qué decisiones, en qué fases y con qué nivel de incidencia participarán los grupos identificados.
- **Integración en la contratación:** se requiere incluir los ajustes de inclusión, los tiempos, los recursos previstos y las responsabilidades del operador catastral en los términos de referencia.

3.5.2. Ajustes metodológicos según actores y territorios

Un formato único de interlocución no puede responder a todos los contextos. Las labores de cuidado, las distancias, el lenguaje técnico y las relaciones locales de poder pueden limitar la participación de mujeres, comunidades campesinas dispersas y de otros sectores.

Medidas de adecuación metodológica:

- **Identificación de barreras locales:** durante la etapa de preparación, reconocer qué sectores enfrentan mayores limitaciones para participar. Según las dinámicas de cada territorio, estas limitaciones pueden requerir ajustes específicos para mujeres, jóvenes, comunidades étnicas, comunidades campesinas o personas con

orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

- **Diversificación de formatos y escenarios:** en la preparación, es útil pensar en si se modifican los horarios, lugares de encuentro, los medios de convocatoria y las herramientas de trabajo. Si es necesario, implementar espacios separados cuando las dinámicas comunitarias o las asimetrías de diálogo inhiban la expresión de determinados grupos.
- **Responsabilidades del gestor:** incluir en las pautas de contratación los ajustes que el operador debe aplicar en campo, mediante el establecimiento de canales para que reporte al gestor las barreras o exclusiones no previstas.

3.5.3. Requisitos normativos según población y territorio

No todas las medidas de inclusión tienen el mismo alcance jurídico. Algunas son ajustes metodológicos que buscan facilitar la interlocución. Otras se

derivan de obligaciones legales o de regímenes especiales que deben identificarse antes de iniciar el trabajo en terreno.

Marcos normativos según el territorio:

- **Territorios y territorialidades indígenas:** la operación debe ajustarse a las disposiciones del Decreto 462 de 2025 y a los procedimientos de concertación que correspondan a la zona de intervención.
- **Comunidades negras, afrocolombianas, rai-zales y palenqueras:** se deben incorporar los procedimientos previstos en el Decreto 1139 de

2025 para la gestión catastral en sus territorios colectivos y ancestrales.

- **Consulta previa:** debe incorporarse en la planificación cuando corresponda de acuerdo con las normas y decisiones judiciales aplicables.
- **Comunidades campesinas:** la metodología debe considerar sus formas de tenencia y sus dinámicas territoriales. Esto no equivale a un régimen catastral especial.
- **Responsabilidades del gestor y del operador:** antes del trabajo de campo, el gestor debe identificar las normas aplicables e incorporarlas en la planificación y en los documentos de contratación. El operador debe aplicar los procedimientos definidos en campo y reportar al gestor las situaciones no previstas que surjan.

3.5.4. Roles y capacidades de los equipos

En algunas operaciones, los asuntos relacionados con la interlocución social pueden quedar en manos de quienes tienen perfil social, mientras que las decisiones sobre gestión predial están a cargo de los perfiles técnicos y jurídicos. Esta división dificulta la coordinación interna e impide que las observaciones o barreras identificadas en terreno se integren oportunamente en el componente técnico de la operación.

Criterios para la conformación y preparación de los equipos:

- **Distribución clara de funciones:** definir responsabilidades complementarias entre los perfiles técnicos y sociales en las actividades de campo y en la relación con los actores locales.
- **Capacitación previa:** antes de iniciar las labo-

res en campo, formar al personal en el marco normativo aplicable, en enfoques diferenciales, pautas de Acción sin Daño y manejo de tensiones territoriales.

- **Coordinación entre componentes:** establecer canales de comunicación entre los perfiles técnicos, los jurídicos y los sociales para que la información recogida en el territorio pueda incorporarse en las decisiones de la operación.
- **Distribución de responsabilidades:** el gestor debe fijar los perfiles requeridos, la capacitación y los mecanismos de coordinación en los documentos de contratación. Al operador le corresponde vincular el personal solicitado, organizar el trabajo entre los componentes y comunicar al gestor las dificultades que no pueda resolver durante la operación.

3.6. ¿Cómo usar el modelo? Guía práctica para la toma de decisiones públicas

El modelo puede utilizarse en varios momentos de la política y de la operación catastral. Sirve para revisar el diseño antes de contratar, acompañar la ejecución y analizar los resultados una vez terminada la operación. A continuación, se presentan cuatro usos prácticos del modelo. En cada caso, se señalan los actores institucionales a los que va dirigido, las decisiones que ayuda a orientar y las evidencias o productos esperados.

3.6.1. Uso 1. El modelo como herramienta de diseño *ex ante* (antes de contratar y ejecutar)

Para qué entidad y personas sirve:



- Para el DNP: en la definición de criterios de política pública, orientación de la inversión y evaluación de resultados.
- Para el IGAC: en su rol de autoridad catastral, para la expedición de regulación, para trazar especificaciones técnicas y lineamientos metodológicos.
- Para gestores catastrales: en la estructuración de su intervención, en la estimación de costos y tiempos y en la elaboración de términos de referencia.

Para qué sirve:



permite anticipar e incorporar las actividades de interlocución social desde la fase de planificación de la operación. Su aplicación ayuda a evitar que la definición de tiempos, recursos, actores y estrategias de diálogo se posponga para el trabajo de campo, cuando el cronograma limita el margen de ajuste contractual e institucional.

Decisiones que orienta:



- Precisar los objetivos, momentos y escenarios de la interlocución social, identificando a los actores involucrados y el alcance de su participación.
- Fijar las condiciones técnicas de la operación incluyendo la identificación social y ambiental previa y las pautas para el tratamiento de tensiones territoriales.
- Reflejar estas condiciones en la estructuración de costos, los cronogramas de ejecución, los planes operativos y los términos de referencia.



Evidencias o productos esperados:

- Documento de planificación de la operación, con presupuesto y cronograma de interlocución social.
- Términos de referencia contractuales que incluyan requerimientos específicos, perfiles de equipo y pautas de interlocución para los operadores.
- Instrumentos de identificación social y ambiental adaptados a la población y al territorio de intervención.

3.6.2. Uso 2. Lista de verificación durante la implementación



Para qué grupos sirve:

- Gestores catastrales: para el seguimiento y supervisión técnica y social de la operación.
- SNR: en el marco de sus funciones de inspección, vigilancia y control.
- Equipos técnicos catastrales y sociales: para la coordinación y operación en terreno.



Para qué sirve:

permite verificar durante la ejecución si se están aplicando las decisiones incorporadas en la planificación y en los documentos contractuales y si las dificultades e imprevistos detectados en campo son registrados, comunicados y tramitados por las instancias correspondientes.



Preguntas para el seguimiento:

- ¿La interlocución social prevista se realizó antes del inicio del levantamiento en campo y en los demás momentos definidos en la planificación?
- ¿Las tensiones territoriales identificadas se registraron, se comunicaron y se encaminaron oportunamente a las instancias correspondientes?
- ¿Se aplicaron los ajustes metodológicos previstos para responder a las barreras de participación de actores y grupos específicos?
- ¿Las decisiones técnicas, prediales y comunicativas incorporaron el enfoque Acción sin Daño y sus pautas considerando los riesgos identificados y las medidas preventivas para reducirlos?



Evidencias o productos esperados:

- Informes de seguimiento a las obligaciones contractuales y a las decisiones de planificación.
- Planes de mejoramiento por parte de la inspección vigilancia y control de la SNR.
- Soportes que documentan ajustes a cronogramas, instrumentos de recolección o estrategias de interlocución social.
- Registro de alertas territoriales y reporte de novedades en campo, con las decisiones de manejo adoptadas, las personas responsables asignadas y los plazos de seguimiento.

3.6.3. Uso 3. El modelo como marco de evaluación y de aprendizaje institucional



Para qué entidades sirve:

- IGAC: para revisar los lineamientos metodológicos, las especificaciones técnicas y las decisiones de diseño a partir de los resultados y las novedades acumuladas en las operaciones.
- SNR: para identificar problemas recurrentes observados en el marco de sus funciones de inspección, vigilancia y control.
- DNP: para incorporar hallazgos de la operación territorial en la evaluación y ajuste estratégico de la política pública.



Para qué sirve:

permite examinar el desempeño de una operación más allá de las cifras de área actualizada o del cumplimiento cuantitativo del cronograma. Ayuda a analizar la frecuencia de reclamaciones, la recurrencia de reprocesos, la necesidad de ampliaciones de plazo, la atención a las alertas territoriales y el grado de efectividad de la interlocución social y a examinar si estos aspectos se relacionan con la estructuración, la gestión institucional o el trabajo de campo.



Decisiones que orienta:

- Distinguir qué dificultades respondieron a vacíos en el diseño normativo o contractual y cuáles, a fallas operativas en la ejecución.
- Registrar los aprendizajes de la operación para considerarlos en intervenciones futuras y en revisiones de la regulación.
- Determinar qué componentes requieren revisión: los términos de referencia y pliegos de contratación, las metodologías de recolección, las estrategias de interlocución o los esquemas de supervisión.



Evidencias o productos esperados:

- Informes de evaluación ex post que detallen las causas de los desfases de tiempo, de costo o de cobertura social y en los que se identifiquen las responsabilidades de cada actor.
- Propuestas de ajuste a lineamientos regulatorios, términos de referencia o instrumentos técnicos de la autoridad catastral.
- Registro de lecciones aprendidas y de asuntos pendientes de seguimiento para otras operaciones o territorios.

3.6.4. Uso 4. El modelo en función de un sustento político-técnico para tomar decisiones sobre la participación



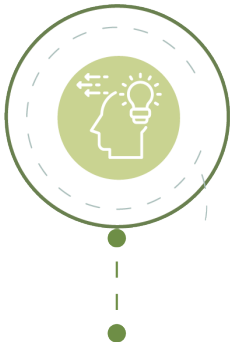
Para qué entidades y personas sirve:

- IGAC, DNP y SNR: según sus competencias, para sustentar decisiones de política pública, regulatorias, de asignación presupuestal y supervisión.
- Gestores catastrales: para justificar ante autoridades locales, instancias territoriales y organismos de control las decisiones adoptadas en la planificación, la asignación de recursos y la ejecución de la operación.



Para qué sirve:

permite sustentar técnicamente las decisiones operativas vinculadas con la participación, como la estimación de tiempos, la asignación de presupuestos, la vinculación de perfiles sociales y la adopción de mecanismos de interlocución. Aporta criterios para respaldar estas decisiones ante instancias que puedan considerarlas secundarias o accesorias frente a las metas de cobertura o plazos de ejecución.



Argumentos que estructura el modelo:

- Optimización de recursos y tiempos: la interlocución temprana puede reducir la frecuencia de reprocesos, reclamaciones y costos derivados de correcciones tardías en las fases posteriores a la operación.
- Trazabilidad e información territorial: la inclusión del saber de las comunidades sobre su territorio aporta contexto y detalle a la información captada en campo y facilitar la comprensión del proceso y la lectura de los resultados.
- Gestión preventiva del riesgo: la aplicación del enfoque Acción sin Daño ayuda a identificar y a mitigar riesgos sociales que podrían interrumpir la operación.



Evidencias o productos esperados:

- Documentos de soporte técnico y económico que sustenten la inclusión de rubros, perfiles de equipo y tiempos para actividades de interlocución en la planeación de la operación.
- Justificaciones incorporadas a planes operativos, presupuestos y pliegos de condiciones contractuales.
- Soportes para la atención de requerimientos, observaciones e informes ante autoridades territoriales, instancias de decisión y organismos de control.

3.6.5. Condiciones de uso del modelo

El modelo no sustituye la responsabilidad técnica de la autoridad catastral, de los gestores y de los operadores, ni el conocimiento directo del territorio. Su aplicación efectiva exige lo siguiente:

- **Disposición institucional:** voluntad y capacidad de adoptar decisiones clave en la fase de diseño ex ante y apertura para efectuar ajustes operativos razonables durante la ejecución.
- **Delimitación clara de competencias:** definición precisa de las responsabilidades que corresponden a la formulación de política, la regulación, la gestión y la ejecución.
- **Flexibilidad técnica y contractual:** capacidad técnica, contractual y financiera para adaptar los instrumentos y metodologías a las particularidades de cada contexto territorial.
- **Seguimiento y aprendizaje:** disposición para evaluar de manera sistemática los resultados de las decisiones adoptadas y alimentar con las lecciones aprendidas las siguientes intervenciones.

Sin estas condiciones, el modelo puede quedar como una declaración sin efectos verificables en la operación.

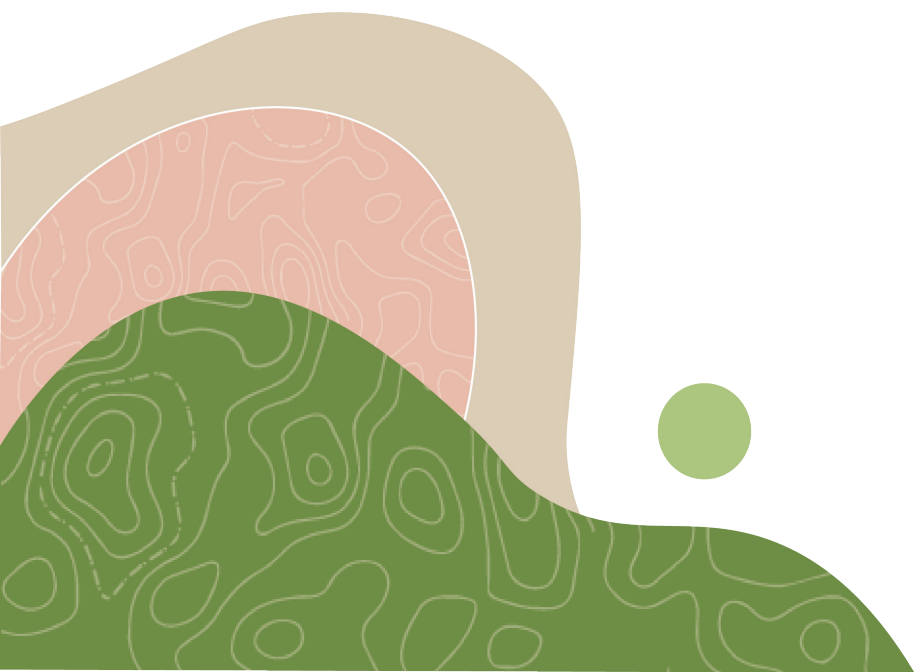
3.7. Síntesis del modelo y orientaciones para la toma de decisiones públicas

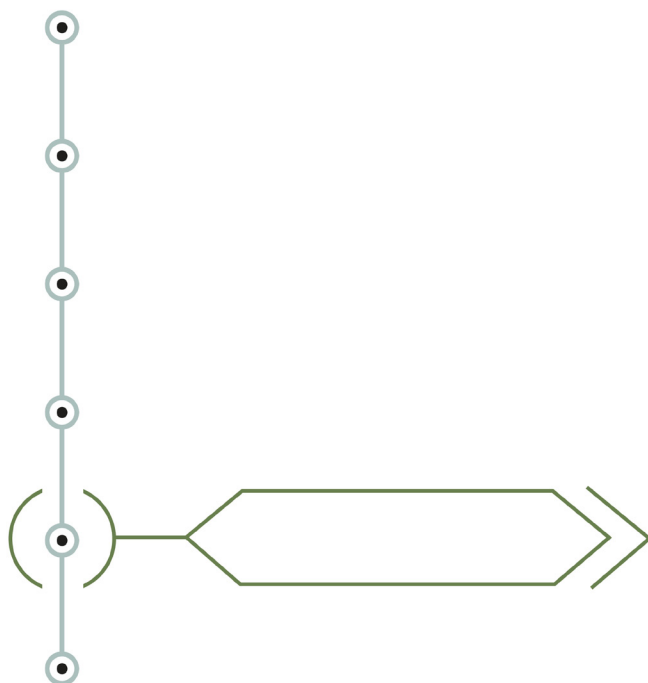
El modelo organiza decisiones ya previstas o desarrolladas en la política y en los instrumentos institucionales. Su aporte es vincular entre sí los niveles de decisión: *la orientación de política, el diseño institucional y la operación territorial* y asignar a cada uno responsabilidades y evidencias de cumplimiento.

La incidencia de la participación depende de cuándo ocurre, sobre qué decisiones puede actuar y cómo se registran las observaciones y las respuestas. Por ello, la interlocución debe quedar incorporada en reglas, presupuestos, contratos, mecanismos de supervisión y protocolos de campo, no solo en actividades de socialización.

El modelo no pretende eliminar los conflictos territoriales. Busca hacer trazables las decisiones, habilitar canales para tramitar desacuerdos y evitar que problemas de diseño lleguen sin respuesta al trabajo de campo.

El capítulo siguiente aborda las implicaciones de este modelo para la política pública: las decisiones prioritarias que corresponden al DNP y al IGAC, los ajustes normativos e institucionales requeridos y las estrategias para sostener esta orientación en el tiempo ante eventuales cambios en el entorno político e institucional.





4. Implicaciones de política pública para el DNP y el IGAC

4. IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DNP Y EL IGAC

Este capítulo examina las decisiones que se derivan del modelo para el DNP y el IGAC. Para el DNP, se abordan asuntos de orientación, seguimiento y evaluación de la política; para el IGAC, las responsabilidades relacionadas con su condición de máxima autoridad catastral nacional y de gestor en los

territorios a su cargo. El análisis incorpora como referencia reciente el Documento Conpes 4204 de 2026 y su Plan de Acción y Seguimiento, aunque teniendo en cuenta que ambos instrumentos corresponden a un proyecto de inversión específico.

4.1. El Catastro Multipropósito participativo como decisión de política pública



La participación se convierte en una decisión de política pública cuando sus condiciones se incorporan a la planificación, la contratación, la ejecución y el seguimiento de las operaciones.

Esto permite recibir observaciones antes del cierre, identificar riesgos y canalizar asuntos que exceden la competencia catastral.

Esta orientación se refleja de manera explícita en la declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión Actualización y Gestión Catastral Nacional, correspondiente a nueve municipios, que se expresa en el Documento Conpes 4204 de 2026 (Conpes, 2026). En su justificación, el documento

incluye como parte del diseño de la intervención “metodologías participativas diferenciadas y mecanismos de aseguramiento de la calidad durante la fase operativa” (Conpes, 2026, p. 16); a la vez, para municipios con presencia de conflicto armado activo o reciente, “coordinación previa con autoridades civiles, medidas de seguridad específicas y metodologías participativas adaptadas a comunidades con desconfianza institucional históricamente fundada” (Conpes, 2026, p. 24).

El Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del Documento Conpes 4204 distingue, formalmente, la interlocución social en la fase preoperativa, de los espacios de socialización y participación de la fase operativa. Adicionalmente, la vinculación a salvaguardas sociales y las recomendaciones del Confis

integran la interlocución local al esquema de reporte y control del proyecto mediante la recomendación de remitir trimestralmente lo siguiente:

el seguimiento del proceso de actualización catastral, que dé cuenta del aseguramiento de la calidad de la información, de los procesos de participación con las comunidades y la administración municipal, de los desembolsos realizados y del desempeño del operador

a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional y al Departamento Nacional de Planeación (Conpes, 2026, Anexo B, p. 33).¹⁰

En territorios complejos, abrir la interlocución desde las primeras fases permite reconocer problemas antes del levantamiento o de la adopción de resultados. Su seguimiento forma parte de las decisiones necesarias para proteger la calidad de la operación y la inversión pública.

4.2. Implicaciones para el DNP: orientación, evaluación y coherencia de política



Para el DNP, la incorporación de la participación de los actores locales en el Catastro Multipropósito implica revisar qué información se produce, cómo se obtiene y cómo puede utilizarse después en la gestión

territorial. De este análisis, se desprenden tres líneas de trabajo: adopción de criterios de calidad en la orientación de política pública, definición de esquemas de seguimiento y, la tercera línea, articulación e intercambio intersectorial.

4.2.1. Adopción de criterios de calidad en la orientación de política pública

En su función de orientación de la política catastral y en el seguimiento de instrumentos de inversión, el DNP puede incluir la *participación temprana y diferenciada* como criterio de calidad del proceso. Esto supone complementar las metas físicas de cobertura con información sobre las condiciones de ejecución: por ejemplo, los espacios de interlocución realizados, las barreras identificadas, el tratamiento de observaciones y las alertas comunicadas.

En el marco del Sistema de Administración del Territorio (SAT), esta información puede ayudar a

explicar por qué algunas intervenciones avanzan según lo previsto y otras requieren ajustes. Para hacerle seguimiento a esta pregunta, es necesario definir qué se reporta, quién debe hacerlo y con qué periodicidad.

¹⁰ Cabe anotar, sin embargo, que esta incorporación ha avanzado, más que en su medición dentro del PAS, en el diseño metodológico, en las salvaguardas y en los requerimientos de reporte, ya que todavía su traducción es limitada en indicadores formales sobre participación, salvaguardas sociales, atención de alertas territoriales o cumplimiento de los compromisos derivados de la interlocución.

4.2.2. Definición de esquemas de seguimiento y evaluación

El PAS del Documento Conpes 4204 prioriza variables de ejecución física, financiera y administrativa. Sus indicadores se concentran en la autorización de vigencias futuras y en dos informes semestrales, acompañados de un balance cualitativo general sobre dificultades y cambios durante la ejecución. Este seguimiento podría complementarse con registros del ciclo operativo:

- **Costos de ajuste y corrección:** adiciones y prórrogas contractuales, supervisión adicional y repetición de actividades en campo, identificando las razones que produjeron estos cambios.
- **Reprocesos y reclamaciones:** solicitudes for-

males de revisión catastral, correcciones técnicas derivadas del control de calidad y reedición de productos por inconformidades en territorio.

- **Tensiones territoriales:** controversias sobre uso, ocupación o tenencia identificadas durante la operación, instancia a la que fueron comunicadas, decisión adoptada y asuntos pendientes.

El DNP podría, al consolidar el seguimiento del PAS, utilizar las recomendaciones del Confis para que el IGAC remita reportes trimestrales. Puede hacerlo mediante campos comunes para registrar actividades de interlocución, alertas, decisiones y compromisos pendientes.

4.2.3. Articulación e intercambio intersectorial

El Documento Conpes 4204 de 2026 señala que los municipios intervenidos contarán con insumos actualizados para revisar sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y sus Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) y relaciona la integración de la información catastral con el fortalecimiento del SAT.

En ese sentido, el DNP puede incorporar en sus esquemas de evaluación preguntas orientadas a verificar si la información producida se dispuso, es interoperable y se aprovechó en los POT/EOT y en la programación de inversiones de los municipios

intervenidos, inversiones que se articulen con las necesidades de sectores como el desarrollo rural, la formalización de la propiedad, la gestión ambiental y el ordenamiento territorial local.

El seguimiento puede ayudar a examinar dónde o quién recibe la información, en qué sistema, programa o instrumento se incorpora y qué dificultades encuentran las entidades territoriales para utilizarla. Estas preguntas permiten diferenciar la entrega de las bases catastrales, de su aprovechamiento posterior en la planificación local y en las decisiones de inversión pública.

4.3. Implicaciones para el IGAC como autoridad y gestor catastral



El modelo participativo tiene implicaciones diferenciadas para las dos funciones que cumple el IGAC: como máxima autoridad catastral nacional y como gestor catastral en los

territorios a su cargo. Los requerimientos de interlocución social deben reflejarse tanto en la regulación y las especificaciones, como en la planificación, la contratación y la supervisión de las operaciones.

4.3.1. Aplicación operativa de los lineamientos técnicos

El Procedimiento de Diálogo e Interlocución Social con Enfoque Intercultural (PC-GCT-04, versión 2), vigente desde marzo de 2026, orienta el diálogo y la interlocución social en la gestión catastral. Establece acciones mínimas para las fases preoperativa, operativa y posoperativa; incorpora el componente social y ambiental en el plan operativo y contempla la consolidación de lecciones aprendidas.

El IGAC debe verificar que estas disposiciones se reflejen en lo siguiente:

- Los documentos precontractuales y los contratos de operación catastral.
- La definición de los perfiles requeridos para los equipos técnicos y sociales.

- Los esquemas de supervisión y, cuando corresponda, de interventoría.
- Los cronogramas y la estimación de los costos de la operación.

El Documento Conpes 4204 de 2026 ofrece un antecedente reciente, correspondiente, como se mencionó antes, a un proyecto específico, con información sobre interlocución social, alertas, solicitudes de revisión y reprocesos. El proyecto incorpora metodologías participativas diferenciadas, salvaguardas sociales y actividades de interlocución en sus fases de ejecución. Aunque corresponde a nueve municipios, muestra cómo estos componentes pueden quedar incluidos en la estructuración y financiación de una operación catastral.

4.3.2. Delimitación entre gestor y operador catastral

El modelo distingue las responsabilidades del gestor catastral, de las tareas contratadas con los operadores. El Documento Conpes 4204 de 2026 ofrece un ejemplo de esta distribución, pues, en el proyecto descrito en el Documento, el IGAC actúa como autoridad, gestor y contratante.

- **IGAC como autoridad:** define la regulación nacional, las especificaciones técnicas, los criterios de calidad y las condiciones para la habilitación de gestores.

- **IGAC u otros gestores catastrales:** planifican la operación en el territorio, definen la estrategia de interlocución, contratan, supervisan, reciben los productos y coordinan la relación con las autoridades locales.
- **Operadores catastrales:** desarrollan las actividades preoperativas, operativas y posoperativas previstas en el contrato y aplican las metodologías definidas para la intervención.

Si bien los operadores necesitan margen para ajustar. Técnicamente, el trabajo a las condiciones encontradas en campo, no les corresponde a ellos cambiar el alcance general de la participación, modificar compromisos institucionales, ni resolver

controversias sobre tenencia que son competencia de otras autoridades. Una delimitación más precisa evita que un contratista, durante la ejecución, termine resolviendo vacíos de planificación o decisiones propias del gestor.

4.3.3. Retroalimentación y aprendizaje institucional

El IGAC cuenta con experiencias que pueden alimentar la revisión de sus operaciones.

- La Escuela Intercultural de Geografía para la Vida se desarrolló mediante procesos colaborativos y de coconstrucción orientados a fortalecer capacidades de participación comunitaria. Su pilotaje y escalamiento produjeron materiales, sistematizaciones y aprendizajes con apoyo de actores de cooperación y organizaciones territoriales.
- El PDI vigente contempla la consolidación de lecciones aprendidas al finalizar los procesos, aunque en instrumentos revisados no se identificó una ruta específica para decidir cuáles de esos hallazgos deben modificar los procedi-

mientos, la contratación o la supervisión.

- El PAS del Documento Conpes 4204 de 2026 incluye el seguimiento a la autorización de vigencias futuras y la entrega de informes semestrales, pero, no establece un procedimiento para convertir las alertas y los resultados territoriales en ajustes de los instrumentos del IGAC.

El IGAC podría vincular los balances del PDI y los informes de las operaciones con la revisión periódica de sus especificaciones técnicas, los documentos contractuales, los criterios de supervisión y la formación de sus equipos. Para ello, sería, también, necesario dejar constancia de los cambios adoptados y revisar su aplicación en operaciones posteriores.

4.4. Sostener el enfoque participativo en contextos políticos cambiantes



La política pública de Catastro Multipropósito (CM) se ha desarrollado en varias administraciones, Planes Nacionales de Desarrollo y documentos Conpes.

Esta continuidad muestra que la actualización catastral responde a compromisos e inversiones que

superan un período de gobierno. El balance de los proyectos piloto realizados entre 2017 y 2018, retomado por el Documento Conpes 4204 de 2026, señaló, además, la importancia de incorporar componentes sociales y participativos y de adaptar la operación a las condiciones territoriales (Conpes, 2026, p. 10).

La interlocución cumple funciones operativas concretas: identifica restricciones o desacuerdos antes del trabajo de campo, aporta contexto y canales para recibir observaciones, permite aplicar salvaguardas de Acción sin Daño y deja registro de compromisos y asuntos pendientes para la supervisión.

Estos componentes dependen menos de una

prioridad gubernamental específica cuando sus condiciones mínimas quedan incorporadas en instrumentos ordinarios de gestión, como el PDI, los documentos contractuales, los criterios de supervisión y los mecanismos de seguimiento. Definir actividades, responsables y formas de registro permite mantener la interlocución y ajustarla a cada operación.

4.5. Qué no hacer: riesgos de diseño de política a evitar



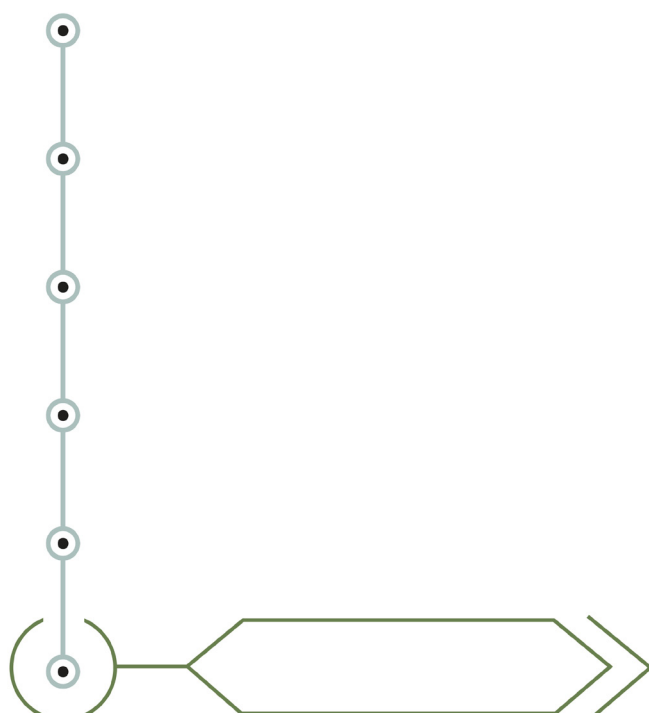
En el diseño y la gestión del Catastro Multipropósito, conviene evitar decisiones que dejan vacíos durante la ejecución:

- **Sustituir la interlocución social, por actividades de socialización:** limitar el componente participativo a la presentación de información o comunicación de decisiones ya adoptadas no reemplaza los espacios en los que los actores locales pueden formular observaciones y recibir respuestas. Tampoco resulta conveniente programar estos espacios cuando ya el cronograma, el presupuesto y los productos contractuales no permiten introducir ajustes.
- **Aplicar un mismo esquema operativo en todos los territorios:** las diferencias sociales, culturales, institucionales y de acceso deben reflejarse en los plazos, los presupuestos, los perfiles de los equipos y las modalidades de interlocución.
- **Trasladar decisiones de gestión al operador:** si bien el contratista debe adaptarse técnicamente a las actividades previstas teniendo en cuenta alertas y especificidades de poblaciones y territorios, no le corresponde la definición del alcance de la participación, asumir compromisos en nombre de las entidades o resolver controversias sobre la tenencia de la tierra.
- **Evaluar la operación únicamente por indicadores de velocidad y cobertura:** los avances en términos de predios o hectáreas actualizadas por unidad de tiempo deben analizarse junto con las correcciones, las solicitudes de revisión, las reclamaciones, las ampliaciones de plazo y la repetición de actividades. También es necesario identificar las causas de estas situaciones sin atribuir las automáticamente a un único factor.
- **Tratar el formato de Acción sin Daño como una declaración:** la aplicación del enfoque requiere identificar posibles efectos adversos, incorporar salvaguardas en el plan de trabajo, asignar responsables y definir rutas para comunicar y hacer seguimiento a las alertas.

4.6. Síntesis de decisiones prioritarias

Del análisis, se desprenden cuatro decisiones institucionales para la gestión del Catastro Multipropósito participativo:

- **Incorporar la interlocución desde la planificación inicial:** integrar los mecanismos de diálogo territorial en el diseño de las intervenciones, de modo que sus tiempos, requerimientos, productos, responsables y presupuestos queden reflejados desde el inicio en los documentos contractuales, cronogramas y planes operativos.
- **Preservar la función de dirección en el gestor catastral:** mantener en el gestor las decisiones institucionales de definir el alcance de la participación, los compromisos institucionales, las salvaguardas y las rutas de comunicación y atención para riesgos y reclamos, evitando trasladar al operador contratista decisiones que corresponden a las autoridades competentes.
- **Ampliar la información en los esquemas de seguimiento:** los avances físicos y presupuestales deben revisarse junto con las observaciones locales, los reprocesos y sus causas, las solicitudes de revisión y las controversias territoriales identificadas, canalizadas o pendientes de seguimiento.
- **Aprovechar el aprendizaje acumulado en la regulación operativa:** utilizar los balances del Procedimiento de Diálogo e Interlocución Social con Enfoque Intercultural (PDI) y las lecciones aprendidas de las intervenciones de campo para orientar ajustes en las especificaciones técnicas, los documentos contractuales, los criterios de supervisión y los contenidos de formación de los equipos.



5. Más allá del dato catastral: participación y construcción de paz territorial

5. MÁS ALLÁ DEL DATO CATASTRAL: PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL

En territorios con disputas por la tierra y relaciones frágiles con el Estado, la operación catastral incide en dinámicas locales ya existentes. Aunque no resuelve controversias estructurales, puede recono-

cerlas a tiempo, agravarlas o dejarlas sin canal institucional. La diferencia depende de cómo se organiza la interlocución, se aplican los enfoques diferenciales y se gestionan las alertas.

5.1. La dimensión relacional de la política de Catastro Multipropósito



La producción de información catastral relaciona a comunidades, propietarios, organizaciones, autoridades territoriales, gestores y operadores.

Estas relaciones están atravesadas por expectativas, desacuerdos y experiencias previas con el Estado que deben considerarse desde la planificación.

Una interlocución temprana y estructurada permite desarrollar, al menos, tres tareas durante la operación:

- **Identificar tensiones territoriales preexistentes:** reconocer desacuerdos sobre el uso, la ocupación, la tenencia o la delimitación de los predios y valorar posibles efectos adversos. Cuando corresponda, esta revisión debe traducirse en salvaguardas o ajustes para no agravar las tensiones durante el trabajo de campo.

- **Canalizar observaciones y alertas:** definir rutas para recibir y registrar observaciones, solicitudes y controversias. Los asuntos de competencia catastral deben asignarse a un responsable; los demás, remitirse a la autoridad correspondiente y quedar sujetos a seguimiento.
- **Documentar decisiones y compromisos:** registrar las actividades realizadas, los actores vinculados, las observaciones recibidas, el tratamiento dado y los asuntos pendientes. Esta información facilita la supervisión contractual, la revisión de productos y la explicación de las decisiones adoptadas.

Estas tareas no sustituyen el levantamiento ni el control técnico del dato, ni modifican las competencias legales. Permiten prever responsables, rutas de tratamiento y formas de registro, y aportan información sobre barreras, desacuerdos y alertas que pueden afectar la ejecución.

5.2. Inclusión y enfoque de Acción sin Daño en la calidad del proceso catastral



La calidad técnica de los productos catastrales —como la precisión de la cartografía o la consistencia de las bases de datos— sigue siendo indispensable, pero, por sí sola, no

permite valorar las condiciones en las que se obtuvo la información. La evaluación de la operación requiere considerar, también, la forma en que se realiza el trabajo de campo, sobre todo, en lo relativo al acceso que tienen los actores locales y al manejo de las tensiones preexistentes.

En la operación catastral, la inclusión exige reconocer las barreras que dificultan la participación de mujeres, comunidades étnicas y otros sectores rurales y traducir ese análisis en ajustes operativos:

- **Adecuar canales y tiempos:** ajustar las convocatorias y jornadas de atención a las condiciones locales, para que quienes habitan, ocupan o usan los predios comprendan el trámite y presenten observaciones.
- **Aplicar los marcos diferenciales correspondientes:** incorporar los requerimientos legales vigentes para grupos étnicos y poblaciones de especial protección, respetando sus autoridades y formas de organización. Otros actores

con barreras específicas pueden requerir medidas diferenciadas de información, convocatoria o atención.

En zonas de conflicto o con disputas por la tierra, el enfoque de Acción sin Daño permite examinar si la actualización predial puede alterar o agravar tensiones locales. Este análisis se concreta en dos acciones:

- **Identificar posibles efectos adversos:** revisar si la recolección de información sobre el uso, la ocupación, la tenencia o los linderos puede agravar controversias, generar presiones sobre ocupantes y poseedores o crear expectativas que excedan las competencias del catastro.
- **Definir salvaguardas y rutas de remisión:** incorporar medidas preventivas en los protocolos de campo y asignar responsables para registrar, comunicar, remitir y hacer seguimiento a las alertas que requieran la intervención del gestor catastral o de otras autoridades.

La revisión del proceso debe dejar evidencia de las barreras identificadas, los ajustes adoptados, las observaciones recibidas y las alertas remitidas. También, debe señalar los asuntos que no pudieron atenderse dentro de las competencias de la operación.

5.3. Continuidad y aprendizaje institucional



La continuidad del componente participativo depende de que los aprendizajes territoriales se incorporen en los instrumentos existentes. El PDI, la Escuela Intercultural de

Geografía para la Vida y otras experiencias del IGAC ofrecen metodologías y materiales útiles, sin excluir ajustes cuando la aplicación revele vacíos.

El IGAC y el DNP pueden aprovechar esa información de maneras diferentes:

- **En la revisión de los instrumentos del IGAC:** los hallazgos de la planificación, la ejecución y el cierre pueden orientar ajustes en especificaciones técnicas, documentos contractuales, criterios de supervisión y formación de equipos. Algunos problemas requerirán cambios; otros, una aplicación más consistente de las disposiciones vigentes.
- **En la integración del seguimiento en las herramientas del DNP:** los reportes de las operaciones pueden incorporar observaciones, alertas territoriales, reprocesos, modificaciones y asuntos pendientes, para identificar dificultades recurrentes y valorar si requieren cambios en el diseño de los proyectos o en sus instrumentos de seguimiento.

Los informes no producen ajustes por sí solos. Es necesario definir quién revisa los hallazgos, qué decisión puede derivarse de ellos, en qué instrumento queda registrada y cómo se comprueba su aplicación en operaciones posteriores.

El Catastro Multipropósito participativo no resuelve las controversias sobre la tenencia o el uso de la tierra. Su alcance se limita a incorporar en la operación momentos, responsables y rutas para identificar las condiciones del entorno, registrar observaciones locales y remitir alertas que deben tratarlas el gestor catastral u otras autoridades.

La calidad técnica del dato sigue siendo indispensable, pero, también importa que la operación registre cómo se obtuvo la información, qué observaciones surgieron y qué tratamiento recibieron. Ese registro permite revisar la actuación institucional y explicar las decisiones adoptadas.

La continuidad de la participación exige previsiones en los instrumentos habituales de gestión: tiempos, recursos y responsabilidades en la contratación, verificación en la supervisión y rutas para registrar y remitir alertas. El IGAC puede incorporar los aprendizajes en sus procedimientos y especificaciones, mientras el DNP puede utilizarlos en el seguimiento de la política y de sus instrumentos de inversión.

FUENTES

Referencias

- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (2016, 24 de noviembre). <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>
- Avendaño, A., Sandoval, J. y Gil, Ó. (2024, 19 de octubre). Política pública de administración del territorio en Colombia. Del mercado de tierras, al territorio como tecnología política. Departamento Nacional de Planeación. <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/politica-publica-de-administracion-del-territorio-en-colombia-del-mercado-de-tierras-al-territorio-como-tecnologia-politica.aspx>
- Barney, G. (2022, 19 de enero). Catastro multipropósito en el Acuerdo de Paz. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. <https://indepaz.org.co/catastro-multiproposito-en-el-acuerdo-de-paz/>
- Boyacá 7 Días. (2025, 6 de julio). El catastro multipropósito terminó siendo catastrófico para varios municipios de Boyacá. Boyacá 7 Días. <https://boyaca7dias.com.co/2025/07/06/el-catastro-multiproposito-termino-siendo-catastrofico-para-varios-municipios-de-boyaca-hector-h-rodriguez-aelinforme-h-h/>
- Caracol Radio. (2025, 16 de junio). Advierten posible daño patrimonial superior a \$8 mil millones en contratos catastrales en Boyacá. Caracol Radio. <https://caracol.com.co/2025/06/16/advierten-posible-dano-patrimonial-superior-a-8-mil-millones-en-contratos-catastrales-en-boyaca/>
- Carranza, D. (2020, 13 de julio). La pandemia evidenció las deudas del Estado con nuestros pueblos: Comisión de Territorios Indígenas. El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/la-pandemia-evidencio-las-deudas-del-estado-con-nuestros-pueblos-comision-de-territorios-indigenas-article/>
- Castro, J. (2025). *Construyendo Paz. Incidencia de las estrategias que garantizan la participación ciudadana en el Catastro Multipropósito. El caso de la EIGV y el PDI*. Publicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Edición técnica de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. (2019, 26 de marzo). *Documento Conpes 3958. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*. Departamento Nacional de Planeación; Instituto Geográfico Agustín Codazzi. https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2022-05/Conpes_3958_de_2019.pdf

- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. (2026, 17 de julio). *Documento Conpes 4204. Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión Actualización y Gestión Catastral Nacional*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%-C3%B3micos/4204.pdf>
- Contraloría General de la República, CGR. (2024). Estado de la implementación de la política pública de catastro multipropósito 2014-2024. Estudio intersectorial. *En Resultados e informes. Vivienda y saneamiento básico. Análisis sectoriales y políticas públicas*. Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/vivienda>
- Comisión Nacional de Territorios Indígenas [CNTI]. (2020, 10 de julio). *Política inconsulta de Catastro Multipropósito y Barrido Predial*. [Comunicados y declaraciones]. <https://www.cntindigena.org/politica-inconsulta-de-catastro-multiproposito-y-barrido-predial/>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2025, 12 de agosto). *Diálogo social sobre Catastro Multipropósito* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=EvhoY-2uePE>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2025a). *Gobierno nacional cumplió compromiso de diálogo con Juntas de Acción Comunal para avanzar en la implementación del Catastro Multipropósito*. <https://www.dnp.gov.co/Prensa/Noticias/Paginas/gobierno-nacional-cumplio-compromiso-de-dialogo--juntas-accion-comunal-para-avanzar-implementacion-catastro-multiproposito.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2025b, marzo). La política de catastro multipropósito en Colombia: Transitando de un catastro tradicional, a un catastro multipropósito (parte I). *Planeación y Desarrollo*, 20 <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/politica-catastro-multiproposito-colombia-transitando-catastro-tradicional-multiproposito-parte1.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2025c, octubre). *Diálogo social sobre catastro multipropósito dialogar para construir confianza*. <https://www.catastromultiproposito.gov.co/recursos/Documents/Memoria%20Dialogo%20Social%20Castro%20Multiprop%C3%B3sito%20VF.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP, y Cooperación Alemana para el Desarrollo, GIZ. (2025, 16 de octubre). *Memoria diálogo social sobre catastro multipropósito. Dialogar para construir confianza*. <https://catastromultiproposito.gov.co/recursos/Documents/Memoria%20Dialogo%20Social%20Castro%20Multiprop%C3%B3sito%20VF.pdf>
- Gaitán, L. (s. f.). *Orientaciones, recomendaciones y sistematización de buenas prácticas para el uso de información catastral con enfoque diferencial*. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Cooperación Alemana para el Desarrollo y Banco Mundial.

- Gobierno de Colombia. (2019, agosto). *Política pública de catastro multipropósito* [Presentación de diapositivas]. https://joseabadconsultcom-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/jose_abad_joseabadconsultor_com/IQCKEQKfjjhdRo83Ay71sl1uAabnxwB7oCLt8AopLzqo9Q8?e=K9ZACt
- Home, A. (2024, 10 de noviembre). *Catastro multipropósito como una práctica de construcción de paz. Perspectiva de la Cooperación Alemana en Colombia* [Presentación de ponencia]. X Conferencia y Asamblea Anual de la Red Interamericana de Catastro y Registro de la Propiedad (Confeat 24), Brasil. https://joseabadconsultcom-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/jose_abad_joseabadconsultor_com/IQBCfpSI_lcqQrQS7OEK7_RPAWHEUp4ZGikXZqPGKyIRkRw?e=fZ9Tk9
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC. (2024, 12 de abril). *Diálogo e Interlocución Social con Enfoque Intercultural (PDI)* (Procedimiento PC-GCT-04, Versión 1). <https://www.igac.gov.co/sites/default/files/listadomaestro/PC-GCT-04%20Dia%CC%81logo%20e%20Interlocucio%CC%81n%20Social%20con%20Enfoque%20Intercultural%20%28PDI%29.pdf>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC. (2026, 13 de marzo). *Diálogo e Interlocución Social con Enfoque Intercultural (PDI)* (Procedimiento PC-GCT-04, Versión 2). https://www.igac.gov.co/sites/default/files/listadomaestro/PC-GCT-04%20V2%20Dia%CC%81logo%20e%20Interlocucio%CC%81n%20Social%20con%20Enfoque%20Intercultural%20%28PDI%29_0.pdf
- León, F. y Dávila, J. (2020, 12 de junio). Catastro para la paz: tensiones, problemas, posibilidades. *Documentos Dejusticia* No. 59. Editorial Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/catastro-para-la-paz-tensiones-problemas-posibilidades/>
- Pineda, T. (2024a). *Participación sin condiciones y condiciones para la participación: Sistematización del piloto de fortalecimiento de capacidades para la participación en el Catastro Multipropósito*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ. <https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2025-04/Participación%20sin%20condiciones%20y%20condiciones%20para%20la%20participación%201.pdf>
- Pineda, T. (2024b). *Venga y le cuento... Aprendizajes para la institucionalización del desarrollo de capacidades de participación a través de la Escuela Intercultural Geografía para la Vida - Catastro Multipropósito*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ. <https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2025-04/Venga%20y%20le%20cuento.pdf>
- Revista de Ingeniería. (2018, enero). Catastro multipropósito y resolución de conflictos por la tierra [Entrevista a M. Samper Strouss]. *Revista de Ingeniería*, (I, 46), pp. 72–79. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/rdi/article/view/7451>

Rodríguez, H. (2025, 6 de julio). El catastro multipropósito terminó siendo catastrófico para varios municipios de Boyacá. *Boyacá 7 Días*. <https://boyaca7dias.com.co/2025/07/06/el-catastro-multiproposito-termino-siendo-catastrofico-para-varios-municipios-de-boyaca-hector-h-rodriguez-aelinforme-h-h/>

Vásquez, O. y Home, A. (2022). *¿En el camino se ajustan las cargas? Reflexiones y sugerencias para la incorporación de la sensibilidad a los conflictos, al daño y la construcción de paz en iniciativas de Catastro Multipropósito*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística; Cooperación Alemana para el Desarrollo. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/multi/en-el-camino-se-ajustan-las-cargas-multiproposito-02-11-2022.pdf>

Normas

Decreto 462 de 2025. (22 de abril). *Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 45 y 46 de la Ley 2294 de 2023 en relación con la implementación de la política de catastro multipropósito en territorios y territorialidades indígenas y se adiciona el Capítulo 8 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Secciones 1 al 9 al Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Subsecciones 1 al 7 a la Sección 5 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, y las Subsecciones 1 al 2 a la Sección 7 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de información Estadística"*. Presidente de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=259716>

Decreto 1139 de 2025. (27 de octubre). *Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 45 y 46 de la Ley 2294 de 2023 en relación con la implementación de la política de catastro multipropósito en territorios colectivos, territorios ancestrales y tradicionales y en las tierras ocupadas y poseídas ancestral y/o tradicionalmente por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*. Presidencia de la República de Colombia <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=191524>

Ley 2294 de 2023. (19 de mayo). *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>