

2025

Identificación de los principales retos, dificultades y propuestas de acciones de Política Pública para la implementación del Catastro Multipropósito en municipios de categorías 5 y 6

Línea de investigación: Ordenamiento Territorial

DIRECCIÓN DE FORTALECIMIENTO
Y APOYO A LA GESTIÓN ESTATAL

Grupo de Investigación
Aplicada DFAGE.

Subdirección Nacional de
Proyección Institucional

Identificación de los
principales retos, dificultades y
propuesta de acciones de Política
Pública para la implementación
del Catastro Multipropósito en
municipios de categorías 5 y 6.

Jorge Iván Bula Escobar
Director Nacional

Óscar Guillermo Niño del Río
Subdirector Nacional de Proyección Institucional

Elier Ávalo Castaño
Director Técnico de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal

Equipo Investigador:

Luis Leonardo García Guevara
Coordinador - Investigador Política Pública
Giordany González Serna
Coordinador - Investigador Infraestructura y Ordenamiento Territorial
Jorge Hernán Castañeda González
Investigador Finanzas Públicas
María Fernanda Granada Romero
Investigador Finanzas Públicas
Natalia Bedoya Duque
Investigador Finanzas Públicas
Juan David Amariles López
Investigador Ordenamiento territorial
Michael Andrés Conde Valbuena
Investigador Ordenamiento territorial
Carlos Fernando Peña Ordoñez
Investigador Ordenamiento territorial
Jorge Luis Álvarez López
Investigador Ordenamiento territorial
Richard Andrey Bedoya Scarpetta
Investigador Ordenamiento territorial
Juan Carlos Marcillo Aguilar
Investigador Ordenamiento territorial
Andrés Felipe Zuluaga Tabares
Investigador Ordenamiento territorial
Juan Camilo Vanegas Urrego
Investigador Investigación Aplicada
Silvia Fernanda Torres Velandia
Investigador Investigación Aplicada

Subdirección Nacional de Proyección Institucional
Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal
Grupo de Investigación Aplicada DAFGE
Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

Bogotá D.C., noviembre de 2025

Glosario	6
1. INTRODUCCIÓN	16
2. OBJETIVOS	17
2.1. Objetivo General	17
2.2. Objetivos Específicos	18
3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	18
4. ENFOQUE METODOLÓGICO	21
4.1. Tipo de investigación	21
4.2. Fase I – Recolección y sistematización de información	22
4.3. Fase II – Análisis de contenido y patrones recurrentes	22
4.4. Fase III – Validación técnica e interpretación estratégica	23
4.5. Fase IV – Conclusiones y recomendaciones	23
5. ANTECEDENTES	24
5.1. Del catastro fiscal al multipropósito.	29
5.2. Principios del enfoque multipropósito	31
5.3. Componentes técnicos esenciales	32
5.4. Normativa y política pública	32
6. EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN AMÉRICA LATINA	38
6.1. Orígenes normativos y evolución del catastro en Bolivia.	40
6.2. Perú y Ecuador: entre la fragmentación y los intentos de unificación	42
6.3. Chile y México: modelos fragmentados y propuestas de integración	43
6.4. Colombia: de lo fiscal a lo social	45
7. HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN	47

7.1.	Antecedentes del Desempeño Fiscal	47
7.2.	Índice de Desempeño Fiscal (IDF)	50
7.3.	Medición de Desempeño Municipal	57
7.3.1.	Metodología Medición del Desempeño Municipal	58
7.3.2.	Análisis de los municipios por Índice de Desempeño Fiscal	61
7.3.3.	Análisis del IDF por dimensión de resultados fiscales de los 24 municipios.	64
7.4.	Medición de desempeño Municipal MDM	75
7.5.	Análisis general del MDM	79
7.5.1.	Observaciones	80
8.	CONCLUSIONES	81
8.1.	Principales problemas barreras, debilidades y desafíos que enfrenta los municipios de categoría 5 y 6 en la consolidación del Catastro Multipropósito.	82
8.1.1.	Descentralización incompleta	83
8.1.2.	Situación fiscal y dependencia financiera de los municipios	86
8.1.3.	Gestión del ordenamiento territorial e institucionalidad local	87
8.1.4.	Desarticulación entre catastro y registro	88
8.1.5.	Rezago tecnológico y metodológico	88
8.1.6.	Proceso desarticulado y falta de socialización	89
9.	RECOMENDACIONES	90
9.1.	Resolver los desequilibrios de la descentralización	91
9.1.1.	Redistribución de competencias en el ordenamiento territorial	92
9.2.	Financiación	94
9.2.1.	Constitución de un Fondo para la Gestión del Catastro Multipropósito	94
9.2.2.	Fortalecimiento de Ingresos Municipales	94

9.3. Gestión territorial	99
9.3.1. Observatorios territoriales	99
9.3.2. Acompañamiento técnico permanente	99
9.3.3. Formación y apropiación social	99
9.3.4. Implementación progresiva	100
9.3.5. Patentes, soluciones innovadoras y aportes tecnológicos recientes	100
9.3.6. Brechas de investigación y oportunidad para una herramienta aplicada	101
10. BIBLIOGRAFÍA	101

Lista de Tablas

Tabla 1. Marco normativo del Catastro Multipropósito en Colombia.	34
Tabla 2. Indicadores Dimensión de Resultados	52
Tabla 3. Indicadores Dimensión de Gestión Financiera	55
Tabla 4. Descripción de los rangos de Desempeño Fiscal de acuerdo con la nueva metodología de cálculo.....	57
Tabla 5. Rangos de calificación Medición del Desempeño Municipal	60
Tabla 6. Rangos de clasificación del IDF por municipios, año 2023.....	62
Tabla 7. Dimensión de resultados fiscales por rango 1 del IDF por municipios, año 2023..	64
Tabla 8. Dimensión de resultados fiscales por rango 2 del IDF por municipios, año 2023..	65
Tabla 9. Dimensión de resultados fiscales por rango 3 del IDF por municipios, año 2023..	68
Tabla 10. Dimensión de Gestión Financiera por rango 1 del IDF por municipios, año 2023	71
Tabla 11. Dimensión de Gestión Financiera por rango 2 del IDF por municipios, año 2023	72
Tabla 12. Dimensión de Gestión Financiera por rango 3 del IDF por municipios, año 2023	73
Tabla 13. Recaudo por instrumentos de OT y uso de instrumentos de OT.....	75

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1. Distribución de municipios por rango de IDF año 2023.....	63
Ilustración 2. Porcentaje del nivel de endeudamiento de los municipios con IDF rango 1. Deterioro, año 2023	64
Ilustración 3. Dimensión de resultados fiscales de los municipios con un IDF rango 2. Riesgo, año 2023	68
Ilustración 4. Dimensión de resultados fiscales de los municipios con un IDF rango 3. Vulnerable, año 2023.....	71
Ilustración 5. Dimensión de Gestión Financiera de los municipios con un IDF rango 2. Riesgo, año 2023	73
Ilustración 6. Dimensión de Gestión Financiera de los municipios con un IDF rango 3. Vulnerable, año 2023.....	74
Ilustración 7. Recaudo por instrumentos de OT per cápita, 2023, MDM.....	77
Ilustración 8. Instrumentos de OT por municipio, 2023, MDM	78

Glosario

Acta de colindancia: es el “documento mediante el cual los propietarios, en virtud del principio de autonomía de la voluntad y de conformidad con el procedimiento de rectificación de linderos” (IGAC, 2022) acuerdan mutuamente y mediante acta firmada los límites de sus predios, cuando existe diferencia entre la información registrada y la observada en terreno.

Actualización catastral: es el procedimiento que busca determinar los cambios ocurridos en un periodo de tiempo específico y para el cual se pueden utilizar “métodos directos, indirectos, declarativos y colaborativos, así como el uso e integración de diferentes fuentes de información que den cuenta de los cambios entre la base catastral y la realidad de los inmuebles” (Procuraduría General de la Nación, 2024). En ningún caso se requiere levantamiento catastral total en todos los inmuebles.

Área: hace referencia a la superficie que ocupa un terreno de acuerdo con el sistema internacional de unidades, y es aplicable tanto al terreno, como a la construcción o edificación (IGAC, 2022).

Áreas homogéneas de tierras con fines catastrales: espacios que presentan características similares en cuanto a uso, productividad y valor potencial de las tierras (IGAC, 2022).

Avalúo catastral: Es el resultado de los procesos de formación, actualización de la formación, o de la conservación catastral y usualmente su valor se encuentra en un 70% del denominado valor comercial. el avalúo comercial es puntual y corresponde a la realidad del momento del mercado inmobiliario, sea establecido mediante las leyes de la oferta y demanda de la propiedad raíz o como ya se dijo antes, al resultado de los modelos matemáticos establecidos para su cálculo (IGAC, 2022).

Avalúo comercial: precio estimado en el mercado para un predio, donde el comprador y el vendedor conocen y aceptan las condiciones físicas y legales del bien; al igual de todo lo que lo compone (Procuraduría General de la Nación, 2024).

Barrido predial masivo: técnicas utilizadas para el levantamiento catastral consistente en la recolección minuciosa de información de los predios a través de diferentes tecnologías con “métodos directos e indirectos de captura de información, esquemas colaborativos, uso de registros administrativos, modelos geoestadísticos y econométricos, análisis de *Big Data* y demás procedimientos técnicos, herramientas tecnológicas e instrumentos de participación comunitaria con enfoque territorial”, (DNP, 2021); que sirven como base de información catastral multipropósito con fines informativos y de actualización constante.

Capa no parcelaria: información geográfica adicional que representa elementos del territorio que permite complementar la información catastro – registro (Procuraduría General de la Nación, 2024).

Cartografía básica: representación gráfica del territorio, que contiene elementos naturales y artificiales, que sirve de base para la elaboración de productos cartográficos (IGAC, 2022).

Catastro: inventario de los bienes inmuebles públicos y privados de un territorio, “independiente de su tipo de tenencia, el cual debe estar actualizado y clasificado con el fin de lograr su identificación jurídica, física y económica con base en criterios técnicos y objetivos” (IGAC, 2022).

Catastro con enfoque multipropósito: “según el artículo 2.2.2.1.1. del Decreto 148 de 2020, es aquel en el que la información que se genere a partir de su implementación debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas” (DNP, 2021). Se articula con otros sistemas de información con el fin de facilitar la asignación de recursos públicos y servir de respaldo fiscal en los territorios.

Colindante: predio que limita al menos en un lindero con otro inmueble (DNP, 2021).

Construcción: combinación de materiales incorporados al terreno con carácter permanente. Independientemente de su actividad o uso comercial, máxime cuando el terreno sobre el cual se construye no es del propietario de la construcción (IGAC, 2022).

Coordenada: punto de referencia en un sistema de identificación geográfico (IGAC, 2022).

Conservación catastral: acciones tendientes a conservar la información catastral actualizada de forma permanente a solicitud de parte o de oficio (IGAC, 2022).

Descripción inexistente: falta de datos “en los títulos inscritos en el registro de instrumentos públicos de la información relacionada con los linderos, la determinación de la forma o el área” (IGAC, 2022).

Descripción insuficiente o limitada: información limitada en el registro de instrumentos públicos que impide la ubicación precisa de un predio en un territorio o que no permite identificar linderos e información precisa de su forma y área (IGAC, 2022).

Difusión catastral: son las actividades tendientes al uso, disposición y acceso a la información catastral, así como a la generación de insumos que contribuyen a la planeación y gestión de los territorios. (Procuraduría General de la Nación, 2024). Donde se garantice la custodia de la información y la aplicación de las normas de protección de datos.

Elemento de calidad: mecanismo cuantitativo que evalúa la calidad de los datos geográficos y hace parte del informe de calidad (DNP, 2021).

Escala: relación que existe entre las distancias de un plano o mapa “es una proporción entre dos magnitudes lineales, independientemente del sistema de unidades de longitud que se utilice”. En un mapa la escala permite conocer la distancia precisa de diferentes puntos y puede describirse de manera textual, gráfica o numérica (DNP, 2021).

Especificación técnica: documentos que describen las características, normas y procedimientos requeridos para la realización de obras, estudios o equipos (DNP, 2021).

Exactitud posicional: proximidad de un objeto frente a la posición real referenciada. “Sus subelementos de calidad son: Exactitud absoluta o externa, Exactitud relativa o interna y Exactitud de posición de datos de celdas” (DNP, 2021).

Formación catastral: actividades desarrolladas para la identificación catastral primaria en todos los predios que integran parte o la totalidad del territorio (Procuraduría General de la Nación, 2024).

Formalidad sobre la tenencia de la tierra: derecho real de dominio completo; asignación legalmente constituida en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (DNP, 2021).

Gestión catastral: servicio público que incorpora las operaciones técnicas y administrativas requeridas para ejecutar procesos de “formación, actualización, conservación y difusión la información catastral, por medio de los cuales se logra la identificación y mantenimiento permanente de la información física, jurídica y económica de los bienes inmuebles del país” (DNP, 2021). Cuenta con un enfoque multipropósito que garantiza un sistema catastral integral confiable y transversal con otros sistemas de información territorial.

Gestor catastral: según el artículo 2.2.2.1.4. del Decreto 148 de 2020, son las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como esquemas asociativos de entidades territoriales que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); allí también forman parte el IGAC, los catastros descentralizados y delegados como la Agencia Nacional de Tierras – ANI conforme a lo dispuesto por el Artículo 80 de la Ley 1955 de 2019 (DNP, 2021); estos gestores pueden operar en cualquier parte del territorio nacional.

Información catastral: datos y características que integran un predio en todo caso, al incluir predios en condiciones de informalidad de acuerdo con lo mencionado en el artículo 2.2.2.2.1. del Decreto 148 de 2020 (DNP, 2021).

Información geográfica: datos con contexto espacial que refieren la ubicación de objetos en un territorio y correlaciones entre ellos (DNP, 2021).

Informalidad sobre la tenencia de la tierra: no contar derecho de dominio completo “en razón a que pueden tener o no título y estar o no registrados ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos” (DNP, 2021).

Informe de calidad: documento técnico que relata los procesos y medidas de calidad de los datos (ISO 191579), (IGAC, 2022).

Insumos cartográficos básicos para la gestión catastral: requerimientos geográficos mínimos para formalizar la actualización catastral con enfoque multipropósito como son; la ortoimagen, que corresponde a imágenes aéreas y/o satelitales y los vectores básicos construcciones, hidrografía, vía, cerca, manzana y paramento (DNP, 2021).

Integración e interoperabilidad: unificación integral de diversas fuentes de información, con independencia legal que no altera los datos de registro de la propiedad; ni la administración de las fuentes de información. “La interoperabilidad eficiente entre estos sistemas exige que las entidades compartan un modelo conceptual LADM_COL, modelo adaptado de la ISO 19152:2012. La interoperabilidad es eficiente cuando evita la duplicación de esfuerzos” (DNP, 2021).

LADM_COL: sistema adoptado para la administración territorial en Colombia (*Land Administration Domain Model*) ISO 19152 de 2012 que respalda la adopción y estandarización de los componentes del Catastro Multipropósito, que permiten el uso integral de los componentes de infraestructuras de datos espaciales (IDE). (DNP, 2021).

Levantamiento planimétrico predial: proceso de representación geográfica de los elementos que integran el predio comprende las actividades de medición de la posición de los vértices que componen los linderos de los terrenos, las construcciones. Las inconsistencias presentadas en tenencia (posesión y ocupación), se registran adicionalmente (IGAC, 2022).

Lindero: línea que delimita dos inmuebles ya sea de manera física o no. (IGAC, 2022)

Linderos arcifinios: límites determinados por elementos naturales como “ríos, quebradas, o cordilleras” (IGAC, 2022).

Linderos debida y técnicamente descritos: líneas que identifican plenamente un predio con base en elementos geográficos naturales o linderos arcifinios (IGAC, 2022)

Medidas costumbristas: unidades tradicionales empíricas utilizadas para medir que no corresponden al sistema métrico como la cabuyada, el tabaco y otros utilizados históricamente para determinar los predios (IGAC, 2022)

MAGNA-SIRGAS: marco geocéntrico y preciso de referencia internacional para Colombia que permite determinar coordenadas precisas con georreferenciación catastral. “Es la densificación de SIRGAS, y por tanto del marco internacional de referencia -ITRF- en Colombia. Está compuesto de un conjunto de estaciones con coordenadas geocéntricas [X Y Z] de alta precisión y cuyas velocidades [VX, VY, VZ]” con variaciones de coordenadas respecto al tiempo (IGAC, 2022).

Matrícula inmobiliaria: documento donde se hace la inscripción de los actos y trámites relacionados en el artículo 4° de la Ley 1579 de 2012 (por la cual se expide el Estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones), referente a un bien raíz, al que se le asigna un código alfanumérico para identificar la Oficina de Registro al cual pertenece y el indicativo serial del inmueble (IGAC, 2022).

Métodos directos de recolección de información: visitas en terreno para recoger información real sobre las características de los predios; establecidas por el IGAC (IGAC, 2022).

Métodos indirectos de recolección de información: “según el artículo 2.2.2.2.6. del Decreto 148 de 2020, son aquellos métodos de identificación física, jurídica y económica de los bienes inmuebles” donde se utilizan herramientas tecnológicas a través de satélites, sensores o Big Data para determinar características prediales sin visita presencial en el terreno (DNP, 2021).

Modelo de aplicación para el levantamiento catastral LADM_COL: determina la estructuración de datos requeridos en los ámbitos “físico, jurídico y económico de los procesos de formación o actualización catastral con enfoque multipropósito”. (DNP, 2021), es decir, fija los lineamientos que deben seguir los gestores u operadores en el desarrollo de las actividades catastrales (DNP, 2021).

Mutación catastral: modificación que sufren los componentes de un predio en los ámbitos físicos, jurídicos o económicos y requieren actualización del registro catastral (Procuraduría General de la Nación, 2024).

Número Único Predial "NUPRE": según el artículo 2.2.2.1.1. del Decreto 148 de 2020, es un código único para identificar los inmuebles tanto en los sistemas de información catastral como registral (DNP, 2021), sin necesidad de remplazar el número de matrícula catastral ni registral.

Ocupación: asentamiento de una persona natural o jurídica en terrenos baldíos con o sin construcciones (DNP, 2021).

Operador catastral: según el artículo 2.2.2.1.4. del Decreto 148 de 2020, son las personas jurídicas, de derecho público o privado que, mediante contrato suscrito con uno o varios gestores, desarrollan labores operativas que sirven de insumo para adelantar los procesos catastrales como de enfoque multipropósito acorde a las disposiciones y normatividad establecida por el Gobierno Nacional (DNP, 2021).

Ortoimagen: imagen digital aérea o satelital en proyección perpendicular que permite realizar medidas con exactitud sobre la superficie terrestre (DNP, 2021).

Perímetro urbano: espacio determinado como suelo urbano según los lineamientos determinados por las autoridades locales, donde pueden estar incluidos los centros poblados. El perímetro de los servicios públicos debe ser proporcional al perímetro urbano (IGAC, 2022).

Plan de calidad: documento que detalla los procedimientos, responsabilidades y especificaciones de un proyecto, producto, proceso o contrato, para su ejecución (ISO 1005) (IGAC, 2022).

Plan nacional de cartografía: instrumento de planeación que guía la producción cartográfica básica y especializada, que administra la información generada a nivel territorial acorde a las necesidades específicas del ordenamiento (DNP, 2021).

Poseedor: persona que ejerce acciones de dueño y señor sobre un predio, sin estar registrado en la ORIP como propietario (IGAC, 2022).

Posesión: ocupación de un bien con acciones de dueño y señor, aunque no cuente con construcciones o edificaciones (DNP, 2021).

Predio: inmueble con o sin título que no esté dividido por otro predio, que puede incluir construcciones o no perteneciente a personas naturales o jurídicas según su tenencia. La gestión catastral se aplica a todo tipo de bienes inmuebles (privados, fiscales, baldíos, patrimoniales y públicos)., (DNP, 2021).

Proceso de actualización catastral: actividades que permiten “identificar, incorporar o rectificar los cambios o inconsistencias en la información catastral durante un periodo determinado”. (DNP, 2021). Para este proceso se utilizan metodologías directas o indirectas, declarativas o colaborativas que permiten identificar los cambios registrados en la base catastral y el estado real del inmueble. Es de resaltar que no es necesario hacer levantamiento catastral en el total de inmuebles (DNP, 2021).

Proceso de difusión catastral: actividades que facilitan el acceso, uso y aprovechamiento de la información catastral con fines de planeación y gestión en los territorios, donde se salvaguarda la información conforme a lo dispuesto en la protección de datos (DNP, 2021).

Proceso de formación catastral: es la identificación primaria de la información catastral de la totalidad de los predios en un área determinada (DNP, 2021).

Punto levantamiento: característica de cúspide conforme al levantamiento catastral LADM_COL que admite crear construcciones y servidumbres de tránsito (IGAC, 2022).

Punto lindero: vértice o cúspide que define los linderos de un predio en la base catastral (IGAC, 2022).

Red geodésica: grupo de estaciones de monitoreo ubicados en puntos estratégicos, que reciben señales GPS de forma constante (DNP, 2021).

Seguridad jurídica: principio fundamental del ordenamiento jurídico donde se garantizan y protegen los derechos constitucionales y legales adquiridos, donde se evite conflictos por factores que van en contra de las normas vigentes establecidas (DNP, 2021).

Servicio público de la gestión catastral: actividades técnicas y administrativas para la formación, actualización conservación y difusión catastral, que gestiona la información de los bienes inmuebles del país con un enfoque multipropósito y de articulación con otros sistemas de información del territorio que le aporta confiabilidad al registro de propiedad del inmueble (Procuraduría General de la Nación, 2024).

Servidumbre de tránsito: gravamen sobre un predio que le facilita el camino a otro predio de diferente dueño (Artículo 879 y siguientes del Código Civil Colombiano). Si un predio se halla destituido de toda comunicación con el camino público, por la interposición de otros predios, el dueño del primero tendrá derecho para imponer a los otros la servidumbre de tránsito en cuanto fuere indispensable para el uso y beneficio de su predio (IGAC, 2022). Generalmente se paga el derecho para obtener la servidumbre y obtener acceso a caminos, vías, etc. (Art. 905 del C.C.), (IGAC, 2022).

Sistema Nacional de Información Catastral – SINIC: Sistema que gestiona la información catastral facilita su articulación con otros sistemas de información, conforme a los lineamientos definidos por la autoridad reguladora (IGAC, 2022).

Tipología constructiva: categorización de las construcciones por sus características materiales o físicas que permite generalizar el sistema de calificación de estas (DNP, 2021).

Unidades de intervención: área que contiene varios predios sobre el cual se realiza el levantamiento catastral de manera continua, permite la evaluación de datos de manera integrada (DNP, 2021).

1. INTRODUCCIÓN

Para la Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal (DFAGE), la investigación aplicada se erige como un instrumento de gran relevancia, ya que optimiza la gestión de lo público e identifica y analiza las tendencias actuales que orientan la labor desempeñada por los servidores públicos. Todo esto se concibe con el propósito de la generación de valor público y la contribución al cumplimiento de los fines del Estado colombiano.

La comunidad académica, en su rol representado por la ESAP, enmarca sus metas y propósitos en torno a la gestión del conocimiento y la investigación, concebidos como ejes transversales que permiten abordar con solvencia los retos que plantea la incertidumbre y las constantes transformaciones que acontecen en el mundo de hoy. Desde esta perspectiva, la investigación aplicada emerge como una estrategia que posibilita a las entidades públicas adaptarse y renovarse, ajustándose de manera pertinente a las demandas y necesidades del mundo contemporáneo.

De conformidad con las políticas institucionales y lo establecido en el Decreto 164 de 2021, la Dirección de Fortalecimiento ha venido impulsando la investigación aplicada como una estrategia de suma importancia, cuyo propósito fundamental es la generación de conocimiento para comprender y responder a problemáticas públicas que se presentan en las instituciones estatales. Asimismo, esta estrategia está encaminada a la consolidación del conocimiento para su aplicación en la mejora de las actividades y servicios prestados por la Dirección. Por ende, es imperativo recalcar que la inclusión de la investigación aplicada ha posibilitado la consolidación de la práctica investigativa como eje central en la gestión del conocimiento estratégico de la dirección.

Para el año 2025, y partiendo del trabajo realizado por la asistencia técnica en los municipios de 5 y 6 categoría, se pudo evidenciar que uno de los mayores retos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida, 2022 - 2026” estaba asociado a la necesidad de actualizar y de implementar el Catastro Multipropósito como instrumento fundamental para la administración del territorio en cuanto a la definición de los usos del suelo, la conservación ambiental, la disminución de la informalidad en la tenencia de la tierra, la resolución de los conflictos territoriales, la actualización y mejora de las finanzas

municipales así como la administración del recurso hídrico y la seguridad alimentaria. Este impulso hacia el fortalecimiento territorial incorpora la adaptación y resiliencia al cambio climático, garantizando la sostenibilidad ambiental y económica a mediano y largo plazo, para lo cual es necesario mejorar las capacidades de los gobiernos subnacionales en sus procesos de ordenamiento y gestión del territorio.

Sin embargo, esta tarea no se ha podido desarrollar de la forma esperada, y el grado de avance muestra que a 1 de enero de 2025 solo se encontraba actualizado el 27,023% del territorio nacional, lo que corresponde a un total de 30,7 millones de Ha actualizadas, de las cuales, el 25.078% fueron actualizadas por el IGAC y el 1.945% restante, fue realizado por otros gestores, lo que corresponde a un avance del 38,6% del total de la meta planteada para el 2026. (DNP, SINERGIA, 2025).

Dado lo anterior, la propuesta de esta investigación es determinar con claridad cuáles son los principales problemas de gestión administrativa de los municipios de 5ª y 6ª categoría desde lo técnico, lo financiero, lo político y lo territorial para de esta forma desarrollar una herramienta que le permita a los municipios entender la problemática, la conveniencia y las líneas de acción a desarrollar para gestionar la implementación del CMP, fortaleciendo los procesos de planeación y gestión administrativa en los municipios priorizados por la estrategia de asistencia de la ESAP.

En este sentido, el Catastro Multipropósito emerge como el instrumento para actualizar toda la información sobre el uso del suelo, la infraestructura y los recursos naturales, de forma que se vuelve prioritario en el rumbo de la planificación y el ordenamiento de los territorios y como pieza clave de la resiliencia y la adaptación al cambio climático, siendo meta estratégica del Plan Nacional de Desarrollo.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo General

Realizar un diagnóstico de las principales barreras que presenta la implementación del Catastro Multipropósito en los municipios de categoría 5 y 6, con el fin de identificar su estado

actual, las principales barreras y desafíos en su implementación, y su incidencia en la gestión del territorio, la planificación urbana y el desarrollo socioeconómico local; proporcionando insumos técnicos y recomendaciones que fortalezcan la toma de decisiones institucionales y la formulación de estrategias para su adecuada consolidación a nivel de política pública nacional y municipal.

2.2. Objetivos Específicos

- Identificar las principales barreras, debilidades y desafíos que enfrenta los municipios de categoría 5 y 6 en la consolidación del Catastro Multipropósito, con relación a factores tecnológicos, administrativos, sociales y jurídicos.
- Proponer recomendaciones técnicas, estratégicas y de gestión que fortalezcan la implementación del Catastro Multipropósito en los municipios de 5 y 6 categoría garantizando su sostenibilidad y pertinencia a nivel municipal.
- Identificar los aspectos más relevantes de la política pública nacional que deben ser revisados o reestructurados, para una implementación eficiente del catastro multipropósito en el corto y mediano plazo.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El Catastro Multipropósito (CMP) se configura en Colombia como una política pública estratégica orientada a fortalecer la gestión territorial, fiscal y ambiental del Estado, al integrar información física, jurídica y económica de los bienes inmuebles de manera interoperable y permanente. Su implementación responde tanto a compromisos normativos nacionales como a las demandas territoriales por mayor seguridad jurídica, capacidad de planeación y equidad tributaria.

Desde una perspectiva técnica, el CMP exige la adopción de estándares internacionales como el modelo LADM-COL, el uso de tecnologías geoespaciales, la articulación entre catastro y registro, y la creación de observatorios territoriales que permitan monitorear, analizar y actualizar la información predial en tiempo real. Estos componentes están siendo incorporados progresivamente en distintos niveles de gobierno, con acompañamiento de entidades como el IGAC, la SNR y el DANE.

El Catastro Multipropósito es un sistema de información completo que permite conocer en detalle las características físicas, jurídicas y económicas de todos los predios del país. Este sistema es una herramienta que le permite al municipio identificar la titularidad de cada uno de los predios, y consultar la información sobre el uso del suelo, construcciones y otras características relevantes. Es una herramienta fundamental para la gestión del territorio y la planificación del desarrollo (DANE, 2025).

El CMP busca generar información jurídica útil para conocer la destinación o el uso de la tierra, datos relevantes como el número de personas que habitan en el territorio, condiciones estructurales de los predios, uso frecuente del suelo, entre otros de interés social que permitan direccionar decisiones que garanticen los derechos de los ciudadanos en general; como por ejemplo, los predios con tenencia informal llamada “posesión” o “mejoras” y crear los mecanismos jurídicos necesarios para su debida legalización o adjudicación. Esta política pública fortalece el respaldo jurídico de tenencia de tierras, minimiza el riesgo de despojos, promueve líneas de crédito y compensa en parte el daño causado por desplazamiento forzoso y abandono de tierras generado por el conflicto armado en Colombia (DNP, 2021).

Sin embargo, en los municipios de categorías 5 y 6 —aquellos con menor capacidad institucional, recursos limitados y alta ruralidad— la implementación del CMP enfrenta barreras estructurales que dificultan su consolidación. Estas incluyen limitaciones técnicas, ausencia de financiación sostenible, desarticulación interinstitucional, debilidad en la apropiación ciudadana y rezagos históricos en actualización catastral.

Para inicio de 2025, la implementación del Catastro Multipropósito presenta serios problemas, según la Contraloría General de la República, solo 6,6% de los municipios están actualizados, lo que se traduce en un porcentaje muy bajo de formación y actualización catastral en el país. La Contraloría señala que, el 91,45% del área rural y el 72,10% de la urbana no disponen de datos actualizados.

De igual forma, el organismo también advirtió que, pese a que la asignación presupuestal para la implementación de la política de catastro multipropósito ha sido considerable, se evidencia una subejecución significativa de los recursos disponibles, tal como sucedió entre 2016 y 2019, cuando el 29%, en promedio, de los fondos asignados no fueron utilizados; mientras

que en el período 2020-2023 los recursos no comprometidos oscilaron entre el 48% y el 79% del presupuesto disponible (LEGIS, 2024).

Estas cifras requieren una evaluación profunda del por qué una política pública Nacional no presenta el avance esperado, y cuáles son las barreras que enfrenta para su implementación, especialmente en los municipios de 5 y 6 categoría, y los PEDET y ZOMAC dado que estos, son los que mayores dificultades enfrentan dadas sus limitaciones administrativas y de recursos, que adicionalmente se profundizan con las situaciones de aislamiento geográfico y violencia presentes en la mayoría de estos territorios.

Las Asistencias Técnicas Territoriales (ATT) desarrolladas por la ESAP en los años 2024 y 2025 representan una fuente privilegiada de información empírica sobre estos desafíos. A través de su sistematización, se puede construir una visión clara, contextualizada y estadísticamente fundamentada de los problemas más recurrentes que enfrentan los municipios al abordar la transición hacia un catastro multipropósito.

Esta realidad plantea la necesidad urgente de generar herramientas pedagógicas aplicadas, que sirvan como guía práctica para los municipios y como instrumento de fortalecimiento para futuras estrategias de asistencia técnica. En ese sentido, el presente proyecto de investigación aplicada se sitúa en la intersección entre el conocimiento acumulado, la evidencia territorial y la acción institucional, con el fin de diseñar una herramienta clara, replicable y útil, que facilite la implementación efectiva del CMP en los territorios más necesitados del país.

En conclusión, a pesar de los importantes avances técnicos y normativos, aún persisten brechas profundas que obstaculizan la implementación del Catastro Multipropósito en los municipios más vulnerables de Colombia. La sistematización rigurosa de las experiencias recogidas por la ESAP a través de las ATT permitirá identificar patrones comunes de dificultad, y a partir de ellos, construir una respuesta pedagógica concreta y aplicable.

Este proyecto de investigación aplicada no solo contribuirá a mejorar el acompañamiento institucional que brinda la estrategia DFAGE, sino que también aportará al cierre de las brechas catastrales y a la consolidación de territorios más informados, planificados y justos.

La herramienta resultante tendrá un enfoque práctico, orientado a la acción, y podrá ser utilizada tanto por los municipios como por las entidades que los acompañan, fortaleciendo así la capacidad del Estado para gestionar el territorio desde una base técnica y socialmente legitimada.

4. ENFOQUE METODOLÓGICO

La presente investigación aplicada se enmarca en una perspectiva cualitativa y cuantitativa de tipo mixta, apoyada en la metodología de marco lógico de CEPAL, orientada a la sistematización, análisis y transformación del conocimiento generado en campo a través de las Asistencias Técnicas Territoriales (ATT) prestadas por la ESAP en los años 2024 y 2025 en la línea de Catastro Multipropósito, con énfasis en municipios de categorías 5 y 6.

Este enfoque responde a la necesidad de identificar patrones, tendencias y obstáculos comunes que enfrentan los municipios al implementar el CMP, y traducir esos hallazgos en una herramienta pedagógica aplicada que les sirva como ruta metodológica para planear, financiar e implementar este instrumento en sus territorios. La metodología contempla cuatro fases integradas: recolección documental, análisis de contenido, validación técnica y diseño de producto aplicado.

4.1. Tipo de investigación

La investigación es de tipo aplicado-descriptivo, con un enfoque mixto:

- Descriptivo, porque busca caracterizar las dificultades más recurrentes que presentan los municipios en sus procesos de implementación del CMP, a partir del análisis documental de las ATT.
- Aplicado, porque su objetivo final es la producción de una herramienta útil, práctica y contextualizada, con orientación pedagógica, dirigida tanto a los municipios como a la estrategia de asistencia técnica de la ESAP.

4.2. Fase I – Recolección y sistematización de información

a) Fuentes de información

La fuente primaria de análisis será el conjunto de documentos técnicos producidos por los equipos territoriales de la ESAP en las ATT realizadas en 2024 bajo la línea temática de Catastro Multipropósito. Estos documentos pueden incluir:

- Informes técnicos por municipio.
- Matrices de diagnóstico territorial.
- Actas de reuniones, talleres o jornadas pedagógicas.
- Planes de acción, cronogramas y matrices de seguimiento.

b) Criterios de inclusión

Se seleccionarán únicamente aquellos documentos que:

- Correspondan a municipios de categoría 5 y 6, según clasificación del DNP.
- Hayan sido validados por los equipos líderes temáticos o coordinaciones regionales de la ESAP.
- Contengan hallazgos, recomendaciones o diagnósticos explícitos sobre la situación catastral y/o la implementación del CMP.

c) Herramientas

Para la sistematización se utilizarán herramientas de análisis documental como:

- Matrices de doble entrada, que permitan identificar frecuencia de aparición de ciertas problemáticas.
- Tablas categoriales, donde se agrupan los obstáculos por naturaleza: técnica, normativa, financiera, institucional, tecnológica o social.

4.3. Fase II – Análisis de contenido y patrones recurrentes

El análisis de los documentos seguirá una lógica de triangulación entre los enfoques cualitativos (análisis temático) y cuantitativos (frecuencia de ocurrencia), lo cual permitirá identificar:

- Obstáculos comunes entre municipios.
- Factores que explican la recurrencia de ciertos problemas.

- Coincidencias territoriales por región, tamaño, ruralidad u otras variables relevantes.

Se aplicarán técnicas como:

- Análisis temático inductivo, a partir de la codificación abierta de fragmentos textuales que refieren a problemas, necesidades, limitaciones o lecciones aprendidas.
- Estadística descriptiva básica (frecuencia, porcentaje, distribución territorial) para cuantificar la ocurrencia de los temas más relevantes.
- Análisis comparativo interterritorial, buscando relaciones entre los tipos de barreras y las características de los municipios.

4.4. Fase III – Validación técnica e interpretación estratégica

Los hallazgos obtenidos en el análisis documental serán validados mediante:

- Revisión por parte del equipo líder temático de la línea de CMP dentro de la estrategia DFAGE.
- Discusión con un grupo focal reducido conformado por asesores técnicos territoriales que hayan participado en las ATT.
- Retroalimentación con funcionarios municipales seleccionados, en modalidad virtual o escrita.

El objetivo es verificar la pertinencia, representatividad y utilidad de los hallazgos, asegurando que las conclusiones sean coherentes con la experiencia de campo y tengan valor práctico.

4.5. Fase IV – Conclusiones y recomendaciones

Con base en el análisis anterior, se elaborará una serie de recomendaciones que permitan mejorar el ámbito de la política pública desde el nivel nacional y presentar alternativas y recomendaciones prácticas para los municipios de categoría 5 y 6 en su proceso de implementación del CM.

- Sencillez: debe ser comprensible por funcionarios no especializados.
- Aplicabilidad: debe poder usarse como guía concreta para planear e implementar el CMP.

- Flexibilidad: debe poder adaptarse a distintas realidades territoriales.
- Pertinencia institucional: debe ser útil también como insumo metodológico para futuras ATT de la ESAP.

5. ANTECEDENTES

La necesidad de financiar y sostener el Estado como lo conocemos actualmente depende en gran medida de la capacidad para administrar y controlar el suelo. De allí que los tributos sobre la tenencia de la tierra emergen como instrumento fundamental del desarrollo social y político de una Nación. El caso de Colombia no es diferente.

Para comienzos del siglo XX los esfuerzos por consolidar y modernizar el Estado colombiano pasan por la estructuración de la administración pública, la organización del sistema monetario y evidentemente la inserción del país en la economía capitalista mundial, para lo cual era necesario crear varias instituciones que permitieran apalancar el desarrollo financiero del país y establecer reglas claras de administración acordes a la tendencia mundial, por lo cual el gobierno colombiano solicita asesoría a los Estados Unidos en el año 1922. El resultado de esta asesoría fue la llegada de la Misión KEMMERER en 1923, que después de tres meses presentó diez (10) proyectos de ley al Gobierno nacional, de los cuales ocho (8) se convirtieron en ley de la República.

Se observa que las reformas propuestas por la misión iban más allá de la constitución de un banco central y se internaban en detalles asociados con el sistema de aduanas, la formación del presupuesto nacional, el manejo y supervisión de los bienes del Estado, entre otros. (Torres, 2017, p. 40).

Dentro de este grupo de leyes aprobadas de forma rápida en 1924 destacan la ley 25 creación del Estatuto Orgánico del Banco de la República, la Ley 42 Reorganización de la contabilidad nacional y creación la Contraloría General, la Ley 34 Formación del presupuesto nacional y la Ley 36 Administración y recaudo de rentas nacionales. Esta última, estableció la necesidad de implementar avances técnicos para mejorar el recaudo, lo que llevó posteriormente a la Ley 78 de 1935, que determinó la nacionalización del catastro, para mejorar la declaración del valor de los bienes raíces por parte de los propietarios.

Dicha ley 78 formaba parte de una reforma fiscal impulsada por el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), que permitió un crecimiento del presupuesto nacional y que buscaba consolidara el desarrollo de la infraestructura para exportar café y banano que representaban cerca del 60% del PIB para la época. La creación del Instituto Geográfico Militar (hoy IGAC- Instituto Geográfico Agustín Codazzi), en 1935, busca centralizar la gestión catastral a nivel nacional, que posteriormente en el año 1957 se separa de su función militar para asumir un rol más cercano al ejecutivo y administrativo nacional.

Bajo la tutela de este instituto, el Catastro en Colombia surgió con un enfoque eminentemente fiscal, como base para el cobro del impuesto predial, que adicionalmente esperaba generar un proceso de titularización y regularización en la tenencia de las propiedades. Hasta finales del siglo XX, su función se limitaba a la identificación física de los predios y su valoración económica, sin que hubiese conseguido el objetivo de generar un verdadero proceso de legalización y registro del suelo, las cifras para 2016 son concluyentes e ilustrativas del problema:

“En Colombia, el catastro se ha concebido principalmente como un instrumento para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales, desconociendo en gran medida sus otras aplicaciones. En consecuencia, el catastro nacional actual no cuenta con una orientación multipropósito y presenta importantes deficiencias al menos en tres aspectos estructurales: (i) no es completo, no está formado en 28% del territorio nacional; (ii) no está actualizado en el 63,9% del territorio (722 municipios) y; (iii) no está integrado con otros sistemas de información sobre el territorio” (DNP, CONPES 3859. Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito, 2016).

Dados estos tres aspectos estructurales, el Catastro se fue convirtiendo en una herramienta poco confiable, pues en términos generales los procesos de formación catastral eran lentos y no se articulaban en secuencias de actualización continuas, de forma que la información se tornaba rápidamente obsoleta e incompleta, pues solo contenía información física y económica, además de estar totalmente desarticulada de los procesos de registro y titulación, de forma que las oficinas de registro de instrumentos públicos nunca tomaron la información catastral como un referente confiable.

Adicional a todo lo enunciado anteriormente, es evidente que los procesos de violencia en el país fomentaron la cultura de la ilegalidad en la tenencia de la tierra y que la ausencia de registro y control sobre el suelo es un síntoma evidente de la falta de presencia del Estado en el territorio. Quien controla el suelo, controla el Estado, de allí que la tenencia de la tierra y el control territorial forman parte del conflicto interno, la lucha de los actores armados para mantener la “informalidad” en la tenencia del suelo ha sido una clara estrategia de dominio social y económico en las regiones más apartadas del país.

En medio del proceso de paz del año 2016, el Estado colombiano prepara una transformación en sus estructuras y entidades para afrontar esta problemática, dada su estrecha relación con la violencia, de forma que se crean entidades y políticas para generar nuevos modelos de administración y control del territorio.

Dentro de estos nuevos arreglos, cabe resaltar la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en 2015, la cual fue encargada de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que tiene como objetivo principal mejorar la administración del suelo rural, gestionando la posibilidad de acceso a la tierra a campesinos víctimas del conflicto armado y como motor fundamental de la política de seguridad alimentaria del país. La política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural tiene una fuerte articulación con el Catastro, de forma que la ANT tiene entre sus funciones:

- *“Ejecutar procesos de coordinación para articular e integrar acciones de la Agencia con las autoridades catastrales, la Superintendencia de Notariado y Registro, y otras y autoridades públicas, comunitarias o privadas de acuerdo con las políticas y directrices fijadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*
- *Implementar el Observatorio de Tierras Rurales para facilitar comprensiones dinámicas del mercado inmobiliario, conforme a los estudios, lineamientos y criterios técnicos definidos por la Unidad de Planificación de Rurales.*
- *Ejecutar en zonas definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la modalidad barrido, programas constitutivos la política ordenamiento social de la propiedad rural conforme a las metodologías y procedimientos adoptados para el Catastro Multipropósito.*

- *Apoyar la identificación jurídica de tierras, en conjunto con la autoridad catastral, construcción del catastro multipropósito.*
- *Validar los levantamientos prediales que no sean elaborados por la Agencia, siempre que sean coherentes con la nueva metodología de levantamiento predial del Catastro multipropósito (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015).*

Por su parte, el proceso de paz también implicó una transformación de la visión catastral, de forma que fue necesario desarrollar una nueva política contenida en el CONPES 3859 de 2016 “POLÍTICA PARA LA ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN CATASTRO MULTIPROPÓSITO RURAL-URBANO”. En dicho CONPES 3859 se impulsa una transformación estructural del catastro dando un enfoque multipropósito: más allá de lo fiscal. Se busca que el catastro sirva a la planificación, legalización, gestión ambiental, inversión pública, formalización de la propiedad y otros fines.

Con el CONPES 3958 de 2019 se promueve la formalización masiva de la propiedad rural articulada, mediante la integración catastro–registro de instrumentos públicos. Siendo así, el primer CONPES es el punto de partida técnico para implementar el catastro multipropósito. Y el segundo, es una estrategia de implementación territorial y jurídica, centrada en formalizar la propiedad rural articulando el catastro con el sistema registral. Las características que brinda esta herramienta con enfoque multipropósito son:

- *Registro de información física, jurídica y económica.*
- *Interoperabilidad con el sistema registral de instrumentos públicos.*
- *Se logra la descentralización.*
- *Contar con información más actualizada.*
- *Es una herramienta para la equidad territorial y seguridad jurídica.*

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” a través de los Diálogos Regionales Vinculantes (DRV) identificó como prioridad para el desarrollo del país la necesidad de actualizar y de implementar el Catastro Multipropósito como instrumento fundamental para la administración del territorio en cuanto a la definición de los usos del suelo, la conservación ambiental, la disminución de la informalidad en la tenencia de la tierra, la resolución de los conflictos territoriales, la actualización y mejora de

las finanzas municipales así como la administración del recurso hídrico y la seguridad alimentaria.

Este impulso hacia el fortalecimiento territorial incorpora la adaptación y resiliencia al cambio climático, garantizando la sostenibilidad ambiental y económica a mediano y largo plazo, para lo cual es necesario mejorar las capacidades de los gobiernos subnacionales en sus procesos de ordenamiento y gestión del territorio.

Desde la perspectiva normativa, resulta imperativo comprender los principios del ordenamiento territorial establecidos en la Ley 388 de 1997 expedida por el Congreso de Colombia (1997). Esta legislación define el Ordenamiento Territorial como el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física y económica concertadas para orientar el desarrollo del territorio.

“En conclusión, el ordenamiento territorial se erige como una prioridad ineludible para Colombia. La resolución de los conflictos socioambientales, muchos de los cuales surgen de la falta de reconocimiento del agua como un derecho fundamental y bien común, demanda un enfoque de Justicia Ambiental. Este enfoque no solo fomentará una distribución equitativa de los beneficios ligados a la conservación del agua, sino que también reducirá las desigualdades derivadas de la contaminación y promoverá una participación inclusiva y diferenciada de las personas en las decisiones que impactan sus vidas” (DNP, Ordenamiento del Territorio alrededor del agua y la justicia ambiental, 2023).

Al respecto, la política de implementación del Catastro Multipropósito se constituye en herramienta fundamental para la toma de decisiones en materia de políticas públicas con enfoque territorial, y busca integrar los datos geográficos con información estadística para fortalecer los procesos de planeamiento estratégico, de allí que también se genere el reto de integrar en los planes de ordenamiento territorial la información catastral y constituir una base de datos cartográficos única e interoperable, puesto que la mayor parte de los POT del país se encuentran desactualizados y su cartografía no permite operar con los datos catastrales.

Sin embargo, el estado de avance de esta política ha sido lento y enfrenta resistencia por parte de los gobiernos subnacionales, los grupos étnicos y otras instancias de influencia y

gobernanza en el territorio, de forma que para el año 2025 solo se ha avanzado en el 14,7% de la meta para el 2026, que es alcanzar el 70% del territorio nacional (PGN, 2024).

5.1. Del catastro fiscal al multipropósito.

Los primeros catastros se desarrollaron en América Latina tras la independencia, con propósitos fiscales y tributarios. En Colombia, la Ley 20 de 1908 consolidó el catastro fiscal como instrumento público para la recaudación de impuestos sobre bienes inmuebles (bibliotecadigital.findeter.metabiblioteca.com). Durante el siglo XX, especialmente entre 1970 y 1990, países como Argentina, Paraguay, Cuba, México, Venezuela, y Colombia avanzaron en modernización catastral mediante la incorporación de técnicas geodésicas y sistemas informáticos.

Tras la reunión de Hábitat II (1996) y la Agenda 21, se reconoce la necesidad de ampliar el uso del catastro hacia múltiples finalidades: fiscales, jurídicos, físicos, ambientales, de ordenamiento territorial y sociales. En Colombia ha sido una evolución gradual, pasando del enfoque tradicional fiscal y descriptivo hacia un diseño más completo, integrado y orientado a políticas públicas.

En Colombia, el catastro ha sido históricamente una herramienta de carácter fiscal, diseñada para permitir al Estado el registro y control de los bienes inmuebles con fines tributarios. Esta concepción tradicional ha demostrado ser insuficiente para responder a las demandas contemporáneas de gestión territorial, ordenamiento del suelo, planeación urbana y rural, y administración de los recursos naturales. A partir de esta necesidad de ampliación conceptual y funcional, surge el Catastro Multipropósito (CMP), como una política pública que busca dotar al país de un sistema catastral actualizado, permanente, interoperable y orientado a múltiples finalidades (IGAC & SNR, 2016).

El CMP redefine la función del catastro como un instrumento esencial para el desarrollo, incorporando no solo datos físicos y jurídicos de los predios, sino también información económica, ambiental y social que facilite la toma de decisiones informadas por parte de los gobiernos locales y nacionales. Este enfoque está en consonancia con las recomendaciones de organismos multilaterales como ONU-hábitat (1996) y los principios de la Agenda 2030

para el desarrollo sostenible, en especial los relacionados con ciudades sostenibles, igualdad territorial y fortalecimiento institucional.

En el contexto colombiano, la implementación del CMP representa no solo un reto técnico, sino también una oportunidad de transformación profunda en la manera en que los municipios —especialmente los de categorías 5 y 6— gestionan su territorio. La vinculación del CMP con instrumentos como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los sistemas de información geográfica y los mecanismos de gestión predial lo convierte en una pieza clave para alcanzar una planificación más justa, transparente y efectiva.

Los sistemas catastrales, se han transformado en cuanto sus medios, objetivos y alcances, pasando de instrumentos enfocados principalmente en lo fiscal desde la perspectiva de la formalización en la tenencia de la tierra, para convertirse en fuente de información con diversas aplicaciones que abarcan desde la planeación territorial hasta el diseño de Políticas Públicas, todo ello mediado por el avance de la tecnología aplicada a la geografía y a la política socio económica que avanzó con particular fuerza a comienzos del siglo XXI.

“La evolución de su uso ha dependido del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como medio para flexibilizar la utilización de la información catastral y de la existencia de un marco jurídico que permita la articulación del sistema catastral con los desafíos urbanos, rurales, ambientales, socioeconómicos, de prestación de servicios públicos, articulación interinstitucional, planificación territorial, toma de decisiones y gobernanza¹ participativa, entre otros (Khan, Anjum, Soomro, & Tahir, 2015), y que ha sentado las bases de lo que se conoce como catastro con enfoque multipropósito” (El Catastro Multipropósito: reflexiones alrededor de su potencialidad y aplicación., 2022, p. 12).

Según el CONPES 3958 de 2019, donde se establece la estrategia nacional para la implementación del catastro multipropósito en Colombia, este sistema debe contar con varias características que le permitan ir más allá del enfoque fiscal tradicional:

“Se caracteriza por ser un registro sistemático, actualizado y permanente de la información física, jurídica, económica y territorial de los predios, consistente con el sistema de registro de la propiedad. Este debe ser además digital, interoperable con otros sistemas de información, en concordancia con estándares internacionales para apoyar la implementación de políticas

públicas y gestión del territorio.” (DNP, CONPES 3958, Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, 2019, p. 9).

En sentido estricto el CMP debería promover mejores prácticas en los modelos de planeación económica y social del territorio, pues debe permitir un acopio de información inteligente e interoperable que es el propósito final del Sistema de Administración del Territorio (SAT), eje ordenador de las políticas del PND 2022-2026.

“El SAT puede entenderse como una infraestructura pública interconectada de instituciones, normatividad, procesos, procedimientos, información, tecnologías y mecanismos que definen reglas sociales entre todos los actores relacionados con la toma de decisiones integrales y coordinadas en territorio, estableciendo derechos, restricciones y responsabilidades entre las personas y el territorio para su uso, aprovechamiento, tenencia y valor, asegurando la adecuada prestación de servicios al ciudadano” (SisPT, 2024, p. 7).

El catastro multipropósito está presentado desde el decreto 148 de 2020 que lo define como “el inventario o censo de los bienes inmuebles localizados en el territorio nacional, de dominio público o privado, independiente de su tipo de tenencia, el cual debe estar actualizado y clasificado con el fin de lograr su identificación física, jurídica y económica con base en criterios técnicos y objetivos El término “multipropósito” implica que la información catastral sirve como insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas y procesos de gestión territorial, contribuyendo al desarrollo, el ordenamiento territorial, brindando mayor seguridad jurídica y optimizando el mercado inmobiliario. Esto implica que la información debe ser integrada con el registro público de la propiedad inmueble, de manera digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio.

5.2. Principios del enfoque multipropósito

- **Actualización continua y permanente:** alineado con la normatividad vigente, para mantener los datos vigentes (dnp.gov.co).
- **Ciudadano en el centro:** se busca pasar del "catastro para el catastro" al "catastro para la ciudadanía", con datos abiertos y herramientas accesibles (dnp.gov.co).

- **Interoperabilidad e integración:** uso de observatorios territoriales y modelos estandarizados que promueven la articulación entre catastro, registro, ordenamiento territorial, medio ambiente, entre otros (dnp.gov.co).

5.3. Componentes técnicos esenciales

El IGAC y SNR (2016) definen al menos tres componentes esenciales:

1. **Físico-jurídico:** levantamientos planimétricos, cartografía digital, ortoimágenes, modelos digitales de terreno, zonas homogéneas, objetos territoriales legales (ie.u.unal.edu.co).
2. **Económico:** avalúos catastrales conforme a estándares internacionales (IVS), integración con mercado inmobiliario y carga fiscal (ie.u.unal.edu.co).
3. **Institucional y tecnológico:** adopción del modelo ISO 19152 (LADM), fortalecimiento institucional, observatorios y datos abiertos (dnp.gov.co).

5.4. Normativa y política pública

La evolución del marco normativo colombiano en materia catastral ha sido progresiva y consistente con la necesidad de modernizar el modelo tradicional. Desde la Ley 20 de 1908, que sentó las bases para el catastro fiscal, pasando por la Ley 14 de 1983 sobre impuesto predial, hasta llegar al Documento CONPES 3958 de 2019, el país ha transitado hacia un modelo más integral que reconoce la multifuncionalidad del catastro.

El CONPES 3958 establece como objetivo central la implementación del Catastro Multipropósito en el 100% del territorio nacional, con prioridad en áreas rurales y municipios con altos niveles de informalidad predial. Este documento de política pública reconoce explícitamente que uno de los principales obstáculos para el desarrollo en Colombia es la ausencia de información precisa y actualizada sobre la propiedad y uso del suelo, situación que genera ineficiencia en el recaudo fiscal, inseguridad jurídica y conflictos sociales por tenencia. La Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo) reforzó el compromiso estatal con el CMP, al incluirlo como instrumento transversal en el ordenamiento territorial, la gestión ambiental y el fortalecimiento fiscal local. Esta ley, además, habilitó la figura del gestor

catastral, permitiendo que entidades territoriales, empresas y asociaciones públicas o privadas se acrediten ante el IGAC para asumir funciones catastrales en su jurisdicción.

Posteriormente, el Decreto 148 de 2020 y las resoluciones asociadas (388, 499 y otras) delimitaron las especificaciones técnicas del modelo operativo del CMP, estableciendo lineamientos sobre componentes físicos, jurídicos, económicos e institucionales. Entre ellos se destaca la adopción del Modelo de Dominio Administrativo Basado en Territorio (LADM-COL), como estándar internacional para estructurar la información catastral de forma interoperable y compatible con los sistemas de registro.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida" 2022-2026 posiciona el Catastro Multipropósito como una herramienta esencial para el ordenamiento territorial alrededor del agua, destacando la importancia del fortalecimiento de la gestión fiscal de los entes territoriales mediante una base catastral actualizada y moderna. El PND contempla como metas y estrategias (i) actualizar el Catastro Multipropósito en un 70% del territorio nacional de un 9,4% del 2022. (ii) consolidar el Sistema de Administración del Territorio (SAT), como un soporte para la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial y Política Pública.

En suma, el marco normativo colombiano ha sentado una base sólida para la implementación del CMP, pero su éxito depende en gran medida de la capacidad de los municipios para adaptarse a estos estándares, garantizar la financiación de sus procesos y articular el catastro con la planificación territorial.

Tabla 1.

Marco normativo del Catastro Multipropósito en Colombia.

Normativa	Alcance
Internacional	
Norma técnica ISO 19107:2019	Este documento especifica esquemas conceptuales para describir las características espaciales de las entidades geográficas y un conjunto de operaciones espaciales coherentes con estos esquemas. Trata la geometría y la topología "vectoriales". Define operaciones espaciales estándar para el acceso, la consulta, la gestión, el procesamiento y el intercambio de datos de información geográfica para objetos espaciales (geométricos y topológicos). Debido a la naturaleza de la información geográfica, estos espacios de coordenadas geométricas normalmente tendrán hasta tres dimensiones espaciales, una dimensión temporal y cualquier otro número de parámetros dependientes del espacio según las necesidades de las aplicaciones. En general, la dimensión topológica de las proyecciones espaciales de los objetos geométricos será como máximo de tres.
Norma técnica ISO 19119:2016	La aplicación generalizada de la computación y el uso de los sistemas de información geográfica (SIG) han impulsado el análisis de datos geográficos en múltiples disciplinas. Gracias a los avances en las tecnologías de la información, la dependencia de la sociedad de estos datos es cada vez mayor. Los conjuntos de datos geográficos se comparten, intercambian y utilizan cada vez más para fines distintos a los previstos por sus productores. Los SIG, la teledetección, la cartografía automatizada y la gestión de instalaciones (AM/FM), la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE), el análisis de tráfico, los sistemas de geoposicionamiento y otras tecnologías de Información Geográfica (IG) inicia en una era de integración radical.
Norma técnica ISO 19101-1:2014	Define el modelo de referencia para la estandarización en el campo de la información geográfica. Este modelo de referencia describe el concepto de interoperabilidad y establece los fundamentos de dicha estandarización. Si bien está estructurada en el contexto de las tecnologías de la información y sus normas, esta parte de la norma ISO 19101 es independiente de cualquier método de desarrollo de aplicaciones o enfoque de implementación de tecnologías.
Norma técnica ISO 19115-1:2014	Los recientes avances en software y hardware para la gestión y el análisis de datos, en particular la integración con observaciones geográficamente referenciadas, han dado lugar a un gran aumento del uso de soluciones de información digital en todo el mundo. La consiguiente concienciación sobre la importancia de la geografía y su relación espacial generará un impacto prácticamente todos los aspectos de la sociedad. Cada vez más, personas de diversas disciplinas, ajenas a la ciencia de la información geográfica y la tecnología de la información, producen, mejoran y modifican información geográfica digital. A medida que crece la cantidad, la complejidad y la diversidad de los recursos de información geográfica, cobra mayor importancia un método que permita comprender todos sus aspectos.
Norma técnica ISO 19152:2012	Se trata de un modelo Conceptual, que define las clases y Modelado Mundo Real <i>RRR BA_Unit Spatial/Unit Source Party Surveying</i> relaciones del ámbito de la Administración de Tierras.
Norma técnica ISO 19117:2012	Esta norma internacional especifica un esquema conceptual para datos de representación, en particular símbolos y funciones de representación. Las funciones de representación asocian entidades con símbolos para su representación en mapas y otros medios de visualización. Este esquema incluye clases, atributos, asociaciones y operaciones que proporcionan un marco conceptual común que especifica la estructura y las interrelaciones entre entidades, funciones de representación y símbolos. Separa el contenido de los datos de su representación, lo que permite representarlos de forma independiente del conjunto de datos. Este marco se deriva de conceptos presentes en implementaciones de representación existentes y especifica un estándar conceptual para su uso en futuras implementaciones (por ejemplo, la Codificación de Simbología OGC y el Perfil de Descriptor de Capa con Estilo de WMS).

Normativa	Alcance
Norma técnica ISO 19118:2011	Esta norma internacional especifica los requisitos para definir las reglas de codificación utilizadas para el intercambio de datos geográficos dentro del conjunto de Normas Internacionales conocidas como la serie ISO 19100. Una regla de codificación permite codificar la información geográfica definida por esquemas de aplicación y esquemas estandarizados en una estructura de datos independiente del sistema, adecuada para su transporte y almacenamiento. La regla de codificación especifica los tipos de datos que se codifican, así como la sintaxis, la estructura y los esquemas de codificación utilizados en la estructura de datos resultante. Esta estructura de datos puede almacenarse en medios digitales o transferirse mediante protocolos de transferencia. Los datos están previstos para ser leídos e interpretados por ordenador, pero pueden estar en un formato legible para el ser humano.
Nacional	
Plan Nacional de Desarrollo (Colombia, potencia mundial de la vida).	Como catalizador de consolidación del CMP y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT) del ordenamiento territorial alrededor del agua y justicia ambiental.
Ley 1753 de 2015	Ordena la implementación del catastro nacional con el enfoque multipropósito y del Sistema de Gestión de Tierras.
Acto legislativo 01 del 4 de abril de 2017	El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017, en su Punto 1, Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral, definió como compromiso la formación y actualización del catastro rural, así como la propuesta y los compromisos para un desarrollo rural integral. Estos compromisos implican la formación y actualización catastral y su interoperabilidad con el registro, como punto de partida para la implementación de los procesos asociados.
Documento Conpes 3859 de 2018	"Política para la adopción e implementación de un CMP rural - urbano". Este documento estableció dos fases: (i) la realización de un piloto en un conjunto de municipios para ajustar y planificar las metodologías, tecnologías, instrumentos y operativos de campo; y (ii) la expansión progresiva a todo el territorio nacional.
Documento Conpes 3951 de 2018	Concepto favorable para contratar crédito externo por US 150 millones para financiar el CMP (CM) rural y urbano
Ley 1955 de 2019 PND	Gestión catastral como servicio público. Fija el esquema de CMP y funciones para los actores del sistema.
Decreto 1983 de 2019	Reglamenta artículos 79,80,81 y 82 de la ley 1955 de 2019. Define obligaciones y requisitos de gestores y operadores.
Documento Conpes 3958 de 2019	Estrategia para la implementación de la política pública de CM, que permita superar enfoque fiscal.
Documento Conpes 4007 de 2020	"Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio". Este documento establece la estrategia de gobernanza respecto de la administración de los derechos, restricciones y responsabilidades de los bienes inmuebles públicos y privados, áreas protegidas, patrimonio cultural, y manejo de suelo, subsuelo y agua. El objetivo principal del CONPES es establecer los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el ejercicio de las competencias relativas al territorio, donde se fortalece la integración de información del territorio colombiano. Por otro lado, se pretende desarrollar estrategias para el uso, aprovechamiento y difusión de la información del territorio, estandarizar los trámites e integrar procesos y actores.
Resolución 388 de 2020	Por la cual se establecen técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito.
Decreto 148 de 2020	Que establece disposiciones generales del Servicio Público de Gestión Catastral del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)
Resolución 388 de 2020	Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación catastral con enfoque multipropósito.

Normativa	Alcance
Resolución 499 de 2020	Por la cual se adopta el modelo extendido de catastro registro al modelo LADM_COL.
Resolución 509 de 2020	Por la cual se modifica el párrafo del artículo 1, el artículo 8 y los anexos 1 y 3 de la resolución 388 del 13 de abril de 2020 "Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación catastral con enfoque multipropósito".
Resolución 1149 de 2021	Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito.

Fuente: Elaboración propia a partir de normatividad nacional, DFAGE 2025.

5.5. Estudios académicos y técnicos sobre CMP

Diversos estudios académicos y documentos técnicos han abordado los desafíos y potencialidades del Catastro Multipropósito, especialmente en su aplicación en contextos rurales y en municipios con baja capacidad institucional. Entre ellos, destaca el trabajo de Molina (2022), quien analiza cómo el CMP trasciende la función fiscal para convertirse en una herramienta de desarrollo, pero advierte que la transformación no es solo técnica, sino también cultural y administrativa.

Desde la perspectiva académica, el trabajo de grado de Suárez (2021) en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) profundiza en la aplicabilidad del CMP en municipios de categoría 6, tomando como estudio de caso al municipio de Saboyá, Boyacá. Suárez identifica limitaciones claras en cuanto a recursos financieros, escasez de personal capacitado y falta de articulación entre catastro, registro y planeación, factores que coinciden con los principales cuellos de botella observados en múltiples territorios a nivel nacional.

Por su parte, el IGAC (2023), en su informe sobre proyectos de jóvenes investigadores en catastro, resalta que las pruebas piloto del CMP en distintos municipios han evidenciado grandes brechas técnicas en el uso de tecnologías geoespaciales, así como debilidades en la gestión y sostenibilidad de los datos catastrales. El informe enfatiza la importancia de crear herramientas pedagógicas que acompañen a los municipios en el proceso, y señala la necesidad de mejorar la interoperabilidad de datos entre entidades.

Además, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y el IGAC (2016) han producido manuales técnicos detallados que explican la operación del CMP, desde el levantamiento

predial hasta la integración con sistemas de información territoriales. Estos documentos constituyen una fuente clave de consulta para la implementación práctica del modelo, pero también dejan claro que los territorios requieren acompañamiento técnico continuo, acceso a recursos y formación especializada para garantizar su aplicación exitosa.

5.6. Tecnologías y sistemas gestores aplicados al Catastro Multipropósito

Uno de los pilares fundamentales del Catastro Multipropósito (CMP) es la utilización de tecnologías de información geográfica y sistemas interoperables que permitan una gestión eficiente, actualizada y confiable de la información territorial. A diferencia del catastro tradicional, basado en registros físicos y sistemas cerrados, el CMP requiere plataformas digitales abiertas y compatibles entre sí, que integren datos de diferentes fuentes institucionales y que permitan su análisis en tiempo real.

En Colombia, el modelo técnico LADM-COL, derivado del estándar internacional ISO 19152 (Land Administration Domain Model), ha sido adoptado como base para estructurar los sistemas de información catastral. Este modelo permite describir con precisión las relaciones entre los objetos espaciales (predios), los derechos de propiedad y las fuentes legales de dicha información. De esta forma, se garantiza la interoperabilidad entre las bases de datos catastrales, registrales, ambientales y de ordenamiento territorial (IGAC & SNR, 2016).

Las plataformas de sistemas de información geográfica (SIG) más utilizadas en Colombia para procesos catastrales incluyen herramientas como ArcGIS, QGIS, y soluciones de desarrollo propio basadas en código abierto. Estas tecnologías permiten el levantamiento planimétrico, la generación de ortofotos, el análisis de zonificación, la detección de cambios en el uso del suelo y la elaboración de cartografía temática. Así mismo, se han comenzado a emplear tecnologías emergentes como drones, LiDAR, fotogrametría aérea, e incluso sensores móviles para la captura masiva de datos prediales.

Otro avance importante ha sido la creación de Observatorios Territoriales como espacios técnicos para el seguimiento y análisis del CMP. Estos observatorios articulan datos provenientes del IGAC, el DANE, los municipios, las CAR y las oficinas de registro,

permitiendo diagnósticos precisos, proyecciones y evaluación de políticas públicas. Varios departamentos y municipios han comenzado a construir sus propios observatorios, aunque aún persisten limitaciones de cobertura y conectividad, especialmente en zonas rurales.

La digitalización de procesos también ha permitido avanzar hacia el principio de catastro al servicio de la ciudadanía, promoviendo el acceso público a la información territorial mediante portales web, consultas interactivas y participación ciudadana. Sin embargo, la implementación efectiva de estas herramientas depende de la capacidad técnica y presupuestal de los municipios, lo cual representa un reto estructural para las entidades de categorías 5 y 6.

6. EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN AMÉRICA LATINA

El catastro ha sido considerado tradicionalmente como una herramienta técnica y fiscal diseñada para la identificación y valoración de bienes inmuebles con fines tributarios. Su historia en América Latina se remonta al siglo XIX, cuando los nuevos Estados republicanos, inspirándose en modelos europeos, comenzaron a implementar catastros para fortalecer su base tributaria, organizar la propiedad y ejercer un mayor control estatal sobre los territorios.

Erba, señala en cuanto al catastro rural que, “Tradicionalmente el registro rural se realizaba con fines exclusivamente tributarios, sin considerar la localización del inmueble dentro de los distritos, la forma y las dimensiones precisas de la parcela” (Erba, El Catastro Territorial en América Latina y El Caribe, 2008).

Sin embargo, a medida que los sistemas de gestión territorial han ido evolucionando, el catastro ha dejado de ser solo una herramienta para la recaudación de impuestos y se ha transformado en un instrumento con múltiples propósitos. La FAO afirma que la administración de la tierra es esencial para un desarrollo sostenible, ya que el acceso seguro a la tierra y la garantía de los derechos de propiedad son fundamentales para mejorar los medios de vida de los hogares y apoyar la mitigación de la pobreza (FAO, s.f.). Así mismo, varias organizaciones internacionales subrayan la necesidad de que el catastro asuma

funciones más amplias, que incluya la seguridad jurídica de la tierra, la planificación tanto urbana como rural, la gestión ambiental y la promoción de la equidad territorial.

Por otro lado, la transición hacia un catastro multipropósito se debe a varios factores estructurales. En primer lugar, las limitaciones de los sistemas catastrales que son fragmentados, desactualizados y no están conectados con los registros de propiedad. En países como Perú y Bolivia, estas deficiencias han provocado inseguridad jurídica, altos niveles de informalidad y una capacidad fiscal débil (Deininger, Selod, & Burns, 2012),

En segundo lugar, hay una creciente necesidad de fortalecer las capacidades tributarias de los Estados latinoamericanos, ya que los bajos niveles de recaudación limitan la financiación de políticas sociales e infraestructura. Por último, algunos factores sociales y políticos han impulsado el reconocimiento de la diversidad étnica, los derechos colectivos sobre la tierra y la implementación de políticas redistributivas que aseguren justicia tributaria y sostenibilidad ambiental (Sarmiento-Barbieri, 2025).

En este contexto, el catastro multipropósito se presenta como un pilar fundamental de la gobernanza territorial actual, ya que facilita la integración de información técnica, jurídica, fiscal, social y ambiental. Los catastros modernos deben transformarse en sistemas dinámicos de gestión de tierras que puedan adaptarse a los cambios en la propiedad, el uso del suelo y las condiciones socioeconómicas. Asimismo, la interoperabilidad entre el catastro y el registro de propiedad es crucial para disminuir la inseguridad jurídica y fomentar mercados de suelo más transparentes (DNP, 2023).

El estudio del cómo ha evolucionado el catastro en América Latina revela las tensiones entre la centralización y la autonomía. Por un lado, los gobiernos locales a menudo no cuentan con los recursos necesarios para mantener un sistema catastral moderno. Por otro lado, los Estados nacionales luchan por asegurar una uniformidad y cobertura adecuadas. Además, existe una tensión constante entre el catastro técnico, que se enfoca en la eficiencia y la gestión fiscal, y el catastro social, que busca incluir aspectos de equidad, diversidad cultural y derechos diferenciados.

Este capítulo se adentra en la evolución normativa e institucional del catastro en seis países de la región: Bolivia, Perú, Ecuador, Chile, México y Colombia. Su objetivo es identificar los avances, limitaciones y desafíos que enfrentan en la transición hacia un catastro multipropósito. A través de un análisis comparativo, se abordan debates recientes sobre la importancia de consolidar un catastro que sirva como base para la gobernanza territorial y el desarrollo sostenible en América Latina.

6.1. Orígenes normativos y evolución del catastro en Bolivia.

Bolivia destaca en la región como un ejemplo de evolución desde un sistema principalmente fiscal y urbano hacia un marco regulatorio que busca integrar los catastros urbanos y rurales bajo estándares comunes. El desarrollo de su marco legal e institucional no solo pone de relieve las tensiones históricas entre el gobierno central y las autoridades municipales, sino que también evidencia los esfuerzos de modernización mediante la adopción de nuevas tecnologías y estándares internacionales.

El primer gran avance normativo se produjo con el Decreto Supremo N.º 22902 de 1991, que estableció el Reglamento Nacional de Catastro Urbano. En este documento se define:

“Catastro Urbano: Es el inventario de los predios urbanos del país y constituye el Sistema Nacional de información de dichos bienes. A tal efecto, recopila, organiza y mantiene actualizado el conjunto de datos que describen dichos bienes, atendiendo a sus características geométricas, físicas y económicas, así como sus relaciones con los titulares del dominio” (Kieffer Guzmán, Palenque de la Quintana, & Selaez Cueva, 1991).

Así mismo, este decreto designó a la Dirección Nacional de Catastro Urbano como la entidad encargada de normatizar y supervisar el sistema, mientras que la gestión operativa quedó a cargo de los gobiernos municipales. Este diseño institucional se alineó con el proceso de descentralización que el país estaba implementando, aunque también generó desigualdades entre los municipios debido a sus diferentes capacidades técnicas y financieras para ejecutar el sistema de manera efectiva.

En tiempos más recientes, Bolivia ha impulsado la modernización digital del catastro. La Guía Nacional de Catastro Urbano establece directrices sobre estandarización de procedimientos, georreferenciación y uso de tecnologías como los Sistemas de Información Geográfica (SIG), drones y plataformas de interoperabilidad de datos (Montaño Rojas & Cruz Pinedom Roger y Cabero Castro, 2022). Estas innovaciones han incrementado la precisión de la información territorial y han contribuido a la transparencia y acceso público de los datos.

A nivel local, diversos municipios han desarrollado experiencias notables que reflejan tanto los logros como los retos de la descentralización. Por ejemplo, el Gobierno Autónomo Municipal de Oruro implementó un reglamento catastral que incluye criterios de codificación predial, una nomenclatura única y procesos de digitalización alineados con los estándares nacionales. De manera similar, en el municipio de Puerto Villarroel se adoptó un reglamento adaptado a su contexto territorial, en el cual se establece que:

“La Cartografía Catastral del Área Urbana del GAM de Puerto Villarroel deberá ser actualizada cada 5 años, utilizando tecnologías de la información y comunicación disponibles y la metodología determinada por el área funcional competente.” (art. 16), (Cossío Arnez, s.f.).

Por otro lado, en el marco de la descentralización, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley N.º 031) dispone que:

“El régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país” (Ley N.º 031, art. 7) (Cossío Arnez, s.f.).

En síntesis, la evolución del marco normativo e institucional del catastro en Bolivia refleja un proceso de transición complejo. El país ha pasado de un enfoque técnico-fiscal urbano hacia un sistema más integral que conecta lo urbano con lo rural, incorpora nuevas tecnologías y responde tanto a objetivos fiscales como de planificación territorial. No obstante, persisten desafíos relacionados con la capacidad institucional de los municipios, la interoperabilidad entre registros y catastros, y la necesidad de consolidar un sistema nacional plenamente integrado y sostenible.

6.2. Perú y Ecuador: entre la fragmentación y los intentos de unificación

La situación del catastro en Perú se caracteriza por una notable fragmentación institucional y territorial. Aunque la legislación peruana reconoce el carácter multipropósito del catastro, la dispersión de competencias entre entidades y la limitada coordinación interinstitucional han dificultado la construcción de una base de información predial única y actualizada. Esto produce inconsistencias entre registros de propiedad, bases municipales y otras fuentes sectoriales, con efectos sobre la seguridad jurídica y la capacidad fiscal del Estado. Una definición legal y técnica que resume la intención multipropósito del catastro en Perú aparece en un boletín técnico del Colegio de Geógrafos del Perú. En ese documento se afirma textualmente:

“Según la definición que establece la Ley N°28294, el catastro es el inventario físico de los predios orientado a un uso multipropósito, y se encuentra constituido por la suma de predios contiguos que conforman el Territorio de la República, a las cuales se les asigna un Código Único Catastral (CUC) con referencia al titular o titulares del derecho de propiedad del predio” (Santos Jorge, 2021).

Por otro lado, Ecuador ha hecho grandes avances en los últimos años hacia la creación de un Sistema Nacional de Catastro Integrado y Georreferenciado. Esta iniciativa tiene como objetivo superar la dispersión institucional y asegurar que la información sobre propiedades sea interoperable, utilizando tecnologías de georreferenciación y estándares nacionales de datos espaciales

“Actualmente se está ejecutando la consultoría cuyo objeto es conocer la situación integral actual del catastro urbano y rural de 30 GADM, que conlleve a la generación de insumos para dar cumplimiento a la Normativa de Catastro vigente y los documentos habilitantes del proceso crediticio con el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE)” (MIDUVI, 2023).

Adicionalmente, el Informe de Seguimiento al Plan Sectorial del MIDUVI coloca esta iniciativa dentro del horizonte 2021–2025 del Plan Sectorial:

“El plazo del presente Plan Sectorial del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, es de cuatro años desde el año 2021 al año 2025, alineado al Plan Nacional de Desarrollo denominado ‘Creación de Oportunidades’.” (VIVIENDA, 2024).

El caso de Ecuador ilustra cómo la creación de una base interoperable puede ser un pilar fundamental para la gobernanza territorial. Así mismo, la estandarización de procesos y la digitalización del catastro han fortalecido la capacidad del Estado para planificar el desarrollo urbano, legalizar tierras en áreas rurales y mejorar la recaudación fiscal. A diferencia de Perú, donde todavía hay altos niveles de fragmentación, Ecuador se presenta como un ejemplo en la región de cómo la colaboración institucional y la innovación tecnológica pueden dar lugar a un catastro multipropósito que beneficie a la ciudadanía.

En resumen, mientras Perú se enfrenta al desafío de superar la dispersión institucional y avanzar hacia un sistema nacional más integrado, Ecuador ha logrado establecer una estrategia de modernización catastral más coherente. Sin embargo, ambos casos demuestran que el catastro multipropósito en la región sigue siendo un proceso en desarrollo, influenciado por las capacidades técnicas, la voluntad política y los marcos normativos de cada país.

6.3. Chile y México: modelos fragmentados y propuestas de integración

“En muchos gobiernos, la transformación digital se está implementando gradualmente en la gobernanza municipal, no sin numerosas dificultades debido a la falta de recursos y profesionales cualificados. Es aquí donde el catastro, entendido como una herramienta multifuncional, proporciona una visión estratégica de la situación socioeconómica del territorio mediante datos geoespaciales” (Flores-Rozas, Manso-Callejo, & Martínez-Cuevas, 2023).

En el caso de Chile, se presenta una de las situaciones más singulares en América Latina, caracterizada por una notable fragmentación institucional. En el país, no hay un organismo rector nacional que se encargue del catastro; en su lugar, coexisten sistemas municipales de catastro urbano y catastros fiscales que son gestionados por el Servicio de Impuestos

Internos (SII). Se ha vuelto complicado la creación de un sistema integrado y coherente, lo que ha llevado a duplicidades en la información y ha limitado la capacidad de planificación. De este modo, la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno resulta en asimetrías territoriales: mientras que algunos municipios tienen catastros relativamente actualizados y digitalizados, otros no cuentan con los recursos técnicos y financieros necesarios para mantener registros confiables. Esta desigualdad en la gestión catastral restringe la posibilidad de aplicar criterios uniformes para la valoración de propiedades y complica el diseño de políticas nacionales de ordenamiento territorial.

A pesar de todo, Chile ha comenzado a implementar proyectos piloto de innovación que marcan un paso hacia la modernización. Entre estos, destacan las iniciativas de “comunidades inteligentes”, que se basan en el estándar internacional ISO 19152:2012, conocido como el Modelo de Dominio de Administración de Tierras (LADM). Este modelo tiene como objetivo establecer un marco común para describir los derechos, restricciones y responsabilidades relacionados con la tierra, integrando información técnica, legal y administrativa (Flores-Rozas, Manso-Callejo, & Martínez-Cuevas, 2023). Estas experiencias piloto se han llevado a cabo en varias comunas metropolitanas y regiones, con el propósito de generar información interoperable que favorezca la gestión territorial participativa.

Por otro lado, en México, “el 22 de diciembre de 1896 nació el primer catastro moderno del país a partir de una ley que ordenó la formación de un catastro geométrico y parcelario fundado sobre la medida y sobre el avalúo en el Distrito Federal. Los objetivos de este catastro eran dos: describir la propiedad inmueble haciendo constar sus cambios y repartir equitativamente el impuesto sobre la propiedad” (Erba & Piumetto, Catastro Territorial Multifinalitario, 2013).

Sin embargo, este país enfrenta un reto distinto debido a su estructura federal. Cada estado y municipio tiene competencias en materia de catastro, lo que ha dado lugar a sistemas muy diversos, con diferentes niveles de cobertura, calidad y actualización. “La información catastral tiene diversas utilidades, por lo que es urgente atender la problemática catastral y registral en nuestro país: el rezago tecnológico y la falta de procesos estandarizados incentivan la falta de uniformidad entre la información registral y catastral, lo cual genera incertidumbre sobre la certeza y legitimidad de los derechos en los bienes inmuebles,

desmotiva las inversiones y mantiene en rezago social a distintos sectores poblacionales” (INEGI, 2021)

Frente a este panorama, fue creado el Modelo Óptimo de Catastro (MOC), una herramienta que busca abordar los problemas estructurales del sistema catastral a través de sus siete componentes, de manera que las instituciones responsables puedan consolidar una base sólida de información estandarizada y confiable. Así mismo, esta herramienta busca fortalecer la seguridad jurídica sobre la propiedad, garantizar la legitimidad de los derechos inmobiliarios y promover la formulación de políticas públicas de planificación urbana sustentadas en datos precisos.

A pesar de que la implementación del MOC ha encontrado obstáculos institucionales y limitaciones en el presupuesto, se presenta como una de las iniciativas más ambiciosas en la región para estandarizar los sistemas catastrales en un país federal. De este modo, el éxito de esta propuesta dependerá de la habilidad del Estado para coordinar los diferentes niveles de gobierno y asegurar los recursos necesarios para actualizar la información predial de forma regular.

Así mismo, tanto Chile como México enfrentan el reto de superar la fragmentación y avanzar hacia un catastro más integrado y multipropósito. Mientras Chile experimenta con proyectos innovadores que podrían expandirse a nivel nacional, México se inclina por un modelo estandarizado que busca unificar los catastros locales bajo una estrategia federal. Ambos casos reflejan la tensión entre la autonomía territorial y la necesidad de una integración nacional, que es uno de los dilemas clave en la evolución catastral de América Latina.

6.4. Colombia: de lo fiscal a lo social

Colombia se ha posicionado como un modelo a seguir en la transición hacia un catastro multipropósito en la región. A diferencia de otros países de América Latina, donde el catastro todavía se centra en aspectos fiscales, en Colombia se ha buscado expandir su enfoque hacia la planificación del territorio, la gestión ambiental, la seguridad jurídica y la gobernanza tanto local como regional. Este avance responde a presiones internas, como la necesidad de mejorar la eficiencia en la recaudación de impuestos y reducir la informalidad en la

tenencia de la tierra, así como a compromisos internacionales relacionados con el desarrollo sostenible y la ordenación del territorio.

Así mismo, “Colombia posee un sistema que podría ser denominado ‘semidescentralizado’ pues si bien el Instituto Geográfico Agustín Codazzi es el ente rector a nivel nacional, también existen catastros ‘independientes’” (Erba, El Catastro Territorial en América Latina y El Caribe, 2008). Este modelo mixto refleja los esfuerzos del país por combinar una gestión central coordinada con la autonomía territorial de los catastros descentralizados en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali.

Sin embargo, los diagnósticos en municipios como Florida y Vijes, en el Valle del Cauca, ponen de manifiesto la desconexión entre las políticas nacionales y las capacidades locales. Estos municipios se enfrentan a serios desafíos en cuanto a infraestructura tecnológica, personal capacitado y recursos financieros, lo que dificulta la actualización del catastro. La brecha entre lo que se establece en las normativas y lo que realmente se puede llevar a cabo pone en peligro la sostenibilidad de la política, ya que depende de la asistencia técnica del nivel central o de la cooperación internacional.

Por otro lado, en el ámbito del reconocimiento de la diversidad étnica y territorial, se destaca que: “La implementación del catastro multipropósito – CMP en territorios étnicos y concretamente del barrido predial masivo – BPM, demandan una actuación étnicamente diferenciada, acorde con los principios de la titularidad colectiva de la propiedad, del ejercicio de autoridad y de autonomía administrativa de los pueblos al interior de sus territorios; y con el carácter imprescriptible de los mismos” (Montoya Baquero, Baquero, Maldonado, & Rodríguez Mateus, 2022).

Este enfoque busca garantizar que la actualización catastral respete los derechos colectivos, la autonomía de las comunidades y sus formas tradicionales de ocupación del territorio, fortaleciendo así la inclusión y la equidad territorial.

Un aporte significativo proviene de la Escuela Superior de Administración Pública al describir el catastro multipropósito “es, por lo tanto, una revolución silenciosa en el manejo del territorio” (Montoya Baquero, Baquero, Maldonado, & Rodríguez Mateus, 2022). Según esta

institución, la clave para esta transformación se basa en tres pilares: (1) la voluntad política para mantener el proceso a lo largo del tiempo, (2) la tecnología interoperable que asegure la integración entre el catastro y el registro de propiedad, y (3) un enfoque supramunicipal que permita a los entes territoriales más pequeños acceder a sistemas modernos de información sin depender únicamente de sus limitados recursos locales.

Finalmente, el caso colombiano ilustra tanto el potencial como los desafíos de implementar un catastro multipropósito en América Latina. Por un lado, demuestra cómo este instrumento puede ser fundamental para la planificación y la justicia territorial. Por otro lado, pone de manifiesto las limitaciones estructurales que surgen de la desigualdad regional, la informalidad en la propiedad y la fragilidad institucional en los municipios con menor capacidad fiscal.

7. HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

7.1. Antecedentes del Desempeño Fiscal¹

La ley 617 de 2000 hizo parte de un conjunto de normas y regulaciones que buscaron definir reglas de responsabilidad fiscal territorial desde finales de la década de los 90s. Como consecuencia de la descentralización en Colombia, la cual permitió la desconcentración de competencias y recursos desde el nivel nacional hacia el territorial, en un contexto en el cual no se dieron reglas fiscales claras, se gestó una crisis fiscal territorial.

Durante los 90s, el crecimiento de los ingresos tributarios territoriales fue mucho más lento que el del gobierno nacional y las transferencias intergubernamentales, se dio una alta dependencia de las transferencias y un incremento insostenible de los gastos de funcionamiento, mientras que los gastos en formación bruta de capital no presentaron variaciones durante la década. Lo anterior generó elevados déficits corrientes, altos niveles de endeudamiento y una situación de vulnerabilidad que no permitió a los municipios y

¹ Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal, y Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, Medición nuevo índice de desempeño fiscal territorial 2021, pp. 2, 3

departamentos cubrir sus pasivos una vez estalló la crisis de finales del siglo XX (DNP, Medición Nuevo Índice de Desempeño Fiscal Territorial, 2020).

De acuerdo con el documento Medición Nuevo Índice de Desempeño Fiscal Territorial para solventar esta situación, se tomaron medidas estructurales de responsabilidad fiscal, entre las que se destacan las siguientes:

- *Estrategia de incremento de recurso propios a través del incremento de tarifas, creación de impuestos, ampliación de base gravable, simplificación y ordenamiento de tributos territoriales. De las medidas se destaca el aumento de la tarifa de la sobretasa a la gasolina, la creación de la sobretasa al ACPM y el impuesto de vehículos automotores, y los incrementos de tarifas a los impuestos de cigarrillos y licores.*
- *Control del endeudamiento a través de reglas sobre deuda territorial establecidas en la Ley 358 de 1997. Se destaca la definición de unos límites de cumplimiento de criterios de sostenibilidad y solvencia.*
- *Identificación y provisión del pasivo pensional: robustecer el ahorro pensional y regular el uso de los recursos ahorrados en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).*
- *Reestructuración de pasivos corrientes: se destaca la Ley 550 de 1999, la cual creó un mecanismo jurídico especial para reestructurar los pasivos de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas.*
- *Creación de sistemas de información fiscal territorial para capturar datos fiscales locales unificados.*
- *Medidas para promover la calidad del gasto financiado con los recursos del SGP, a través del Decreto 028 de 2008 que definió la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control del SGP.*
- *Estabilización de gasto: por un lado, la Ley 819 de 2003 definió medidas de estabilización para el gasto de inversión, así como procedimiento de transparencia fiscal, entre los que se destaca la obligación para las entidades de una definición de metas plurianuales de balance primario que permitieran una expansión sostenible de la inversión pública. Por otro lado, Ley 617 de 2000 estableció una categorización presupuestal para entidades territoriales y fijo unos límites de funcionamiento*

financiados con Ingresos Corrientes y Libre Destinación (ICLD) de acuerdo con esas categorías; asimismo, suprimió contralorías territoriales, reguló la creación de municipios entre otras cosas.

Además, la Ley 617 también definió mecanismos de seguimiento y de control al cumplimiento de las reglas en ella definidas. Uno de ellos permite hacer control social a través de la publicación de la evaluación de la gestión territorial definida en el artículo 79 en el cual se estableció que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) debe publicar al menos una vez al año, los resultados de la gestión de las entidades territoriales. Para cumplir con ello, el DNP definió el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), que se calcula desde el año 2000 (Ley 617 de 2000, art. 79).

La metodología de cálculo del IDF precisa la clasificación de cuentas de ejecución presupuestal, de tal manera que permite calcular el déficit y el monto de su financiamiento. Como insumo, se utilizan las ejecuciones presupuestales reportadas en el Formato Único Territorial (FUT), siguiendo como criterio de clasificación de las cuentas, el destino económico (inversión, funcionamiento y servicio de la deuda).

Hasta la vigencia 2019, el IDF agregó en un indicador sintético seis indicadores de gestión financiera a partir de un promedio simple² que se encuentra en una escala de 0 a 100 puntos, donde valores cercanos a 0 denotan un bajo desempeño fiscal, y valores cercanos a 100 indican que la entidad logró en conjunto, buenos resultados en:

1. *Autofinanciación de los gastos de funcionamiento: capacidad para cubrir el gasto de funcionamiento de la administración central con las rentas de libre destinación (Ley 617 de 2000).*
2. *Respaldo del servicio de la deuda: capacidad para respaldar el servicio de la deuda con los ingresos percibidos.*
3. *Dependencia de las transferencias de la Nación y Regalías: mide la importancia de las transferencias nacionales y regalías (SGR) en los ingresos totales.*
4. *Generación de Recursos Propios: capacidad de generar recursos complementarios a las transferencias.*

5. *Magnitud de la Inversión: cuantifica la magnitud de la inversión que ejecuta la entidad territorial.*
6. *Capacidad de Ahorro: determina el grado en el cual se liberan excedentes para financiar la inversión.*

7.2. Índice de Desempeño Fiscal (IDF)²

El objetivo del Nuevo Índice de Desempeño Fiscal es “Medir la gestión fiscal de las entidades territoriales con el fin de identificar buenas prácticas en el manejo de las finanzas públicas y fortalecer la asistencia técnica territorial”. En este sentido, dicho objetivo involucra 4 aspectos que se presentan a continuación:

1. **Control social:** la ley 617 ordena a DNP publicar la gestión de las entidades territoriales.
2. **Identificar buenas prácticas:** conocer acciones que están llevando a las ET a tener buenos resultados en sus finanzas públicas y revisar la posibilidad de réplica.
3. **Diseño de política:** tener información de la situación de las finanzas públicas territoriales para la toma de decisiones. Insumo para diseñar políticas específicas en territorio.
4. **Asistencia técnica:** tener información para focalizar la asistencia técnica y para que sea una herramienta que retroalimente la gestión.

De acuerdo con el artículo 79 de la Ley 617 de 2000: “El Departamento Nacional de Planeación publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto”.

² Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal, y Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, Medición nuevo índice de desempeño fiscal territorial 2021, p. 7

El nuevo IDF contempla dos dimensiones que tienen una ponderación diferente en el índice agregado:

1. *Resultados Fiscales: contempla indicadores obtenidos a partir de la ejecución efectiva de los municipios y departamentos, los cuales dan cuenta de las finanzas territoriales en términos de la generación de ingresos, de gasto y de endeudamiento. Esta dimensión tiene una ponderación del 80% del indicador.*
2. *Gestión Financiera territorial: contempla los procesos de planeación financiera territorial desde la definición del presupuesto inicial hasta la ejecución del ingreso y del gasto. Además, contempla la gestión realizada por las entidades para hacer más eficiente el gasto de funcionamiento y para incrementar sus ingresos. Esta dimensión tiene una ponderación del 20% del indicador.*

A continuación, se describen los indicadores que conforman cada una de las dimensiones del nuevo IDF³:

7.2.1. Resultados Fiscales:

- **Dependencia de las Transferencias de la Nación (DTN):** se construye a partir de la proporción de los ingresos totales que corresponden a transferencias de la nación, que están compuestas principalmente por el Sistema General de Participaciones, el Fondo de Solidaridad y Garantías -FOSYGA-, COLJUEGOS, el IVA Telefonía celular, Sobretasa al ACPM, las transferencias del sector eléctrico para inversión de las empresas del orden nacional y otras transferencias para inversión. La medición actual del IDF cuenta con un indicador similar, sin embargo, el nuevo no incluye los recursos provenientes del SGR. Para que la calificación del indicador se presente en la lógica de “*más es mejor*”, se hace una calificación restándole a 100 el resultado obtenido en este indicador.

³ Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal, y Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, Medición nuevo índice de desempeño fiscal territorial 2021, pp. 8, 9, 10

- **Relevancia de la Formación de Capital Fijo:** es la proporción de gasto de inversión destinada a financiar formación bruta de capital fijo. Su calificación se realiza aplicando una regla de tres simple, en la cual el puntaje mayor (100 puntos) es obtenido por el municipio que tenga la proporción más alta de gasto de en formación bruta de capital fijo en el grupo de capacidades iniciales.
- **Endeudamiento de largo plazo:** para hacer el análisis en la temática de endeudamiento, se incluye un indicador de contable que busca medir la proporción del pasivo total con relación a los activos de las entidades territoriales.
- **Balance Primario:** es la proporción entre el déficit o superávit y el ingreso total de la entidad territorial. El objetivo de este indicador es complementar el análisis de sostenibilidad de la deuda de las entidades territoriales conforme a lo establecido en la Ley 819 de 2003. Asimismo, permite conocer si se están dando gastos excesivos con relación al ingreso en cada vigencia fiscal, o si hay fallas en la ejecución de las entidades territoriales en medio de necesidades latentes (excesivos superávits).
- **Ahorro corriente:** mide la proporción de ahorro corriente con relación al ingreso corriente de la entidad. El objetivo es medir que tantos excedentes se liberan luego de financiar el gasto corriente que permita financiar la inversión territorial.

En el siguiente cuadro se presentan los objetivos de los indicadores propuestos, así como su fórmula de cálculo y descripción general⁴:

Tabla 2.

Indicadores Dimensión de Resultados

Temática	Indicador	Fórmula	Objetivo del indicador
Transferencias	Dependencia de las transferencias (DTN)	$(SGP + Otras) / Ingreso Total$ Calificación: 100-DTN	Determinar si las transferencias nacionales son o no los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial.
Inversión	Relevancia FMKF (RFBK)	FMKF/Gasto de Inversión Calificación: $\frac{FBK * 100}{maxFBK}$	Cuantificar la magnitud de la inversión en FBKF que ejecuta la ET con relación a su gasto de inversión.

⁴ Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal, y Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, Medición nuevo índice de desempeño fiscal territorial 2021, pág. 9

Temática	Indicador	Fórmula	Objetivo del indicador																		
Medidas de déficit o superávit	Endeudamiento de largo plazo (ELP)	Pasivos/Activos Calificación: 100-ELP	Corresponde al endeudamiento de largo plazo de las entidades territoriales entendido como la proporción de sus pasivos con relación a sus activos.																		
	Ahorro Corriente (AC)	Ahorro corriente/Ingreso Corriente Calificación: <table><tr><th>Rango</th><th>Calificación</th></tr><tr><td>>65%</td><td>100</td></tr><tr><td>[55%-65%]</td><td>80</td></tr><tr><td>[45%-55%]</td><td>70</td></tr><tr><td>[35%-45%]</td><td>50</td></tr><tr><td>[25%-35%]</td><td>40</td></tr><tr><td>[15%-25%]</td><td>30</td></tr><tr><td>[0%-15%]</td><td>20</td></tr><tr><td><=0%</td><td>0</td></tr></table>	Rango	Calificación	>65%	100	[55%-65%]	80	[45%-55%]	70	[35%-45%]	50	[25%-35%]	40	[15%-25%]	30	[0%-15%]	20	<=0%	0	Determinar el grado en el cual se liberan excedentes para financiar la inversión, luego de cubrir el funcionamiento, el pago de intereses de deuda. Es una medida de solvencia financiera.
	Rango	Calificación																			
>65%	100																				
[55%-65%]	80																				
[45%-55%]	70																				
[35%-45%]	50																				
[25%-35%]	40																				
[15%-25%]	30																				
[0%-15%]	20																				
<=0%	0																				
Balance Primario (BP)	Balance Primario/Ingresos Totales + Desembolsos Calificación: <table><tr><th>Rango</th><th>Calificación</th></tr><tr><td><[5]</td><td>100</td></tr><tr><td>[[5]%-[10]%</td><td>80</td></tr><tr><td>[[10]%-[15]%</td><td>60</td></tr><tr><td>[[15]%-[20]%</td><td>40</td></tr><tr><td>[[20]%-[30]%</td><td>20</td></tr><tr><td>>[30]%</td><td>0</td></tr><tr><td>Sin información</td><td>0</td></tr></table>	Rango	Calificación	<[5]	100	[[5]%-[10]%	80	[[10]%-[15]%	60	[[15]%-[20]%	40	[[20]%-[30]%	20	>[30]%	0	Sin información	0	Medir el balance fiscal de las ET. Si existe alto déficit puede poner en riesgo el saneamiento fiscal territorial, pero si hay superávit excesivo también da cuenta de la baja capacidad de ejecución de la ET. Esta medida también permite complementar el análisis de sostenibilidad de la deuda de las entidades territoriales en el mediano plazo.			
Rango	Calificación																				
<[5]	100																				
[[5]%-[10]%	80																				
[[10]%-[15]%	60																				
[[15]%-[20]%	40																				
[[20]%-[30]%	20																				
>[30]%	0																				
Sin información	0																				

Fuente: elaboración propia tomada de Medición Nuevo Índice Desempeño Fiscal Territorial del DNP.

7.2.2. Gestión Financiera Territorial⁵:

- **Capacidad de programación y ejecución de ingresos:** para los ingresos propios de las entidades territoriales (tributarios y no tributarios) se busca medir la capacidad que tengan las entidades para realizar una planeación adecuada de estos, para ello se revisa la proporción entre el recaudo y el presupuesto inicial. Asimismo, demuestra la capacidad de la entidad de gestionar bien dichos recursos y de llevar a cabo estrategias para cumplir con su presupuesto. Su calificación se basa en la lógica de que estos dos momentos presupuestales deben converger y se permiten diferencias

⁵ Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal, y Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, Medición nuevo índice de desempeño fiscal territorial 2021, p. 10

de un 10% para obtener la máxima calificación, al considerarse un rango apropiado en el que se pueden presentar diferencias entre ambas variables. Se definieron 5 rangos cuya calificación disminuye en la medida que la diferencia entre la proporción y el 100 aumente.

- **Capacidad de Ejecución del Gasto de Inversión:** este indicador se mide como la proporción entre el pago y el compromiso, esperando que sean convergentes, de tal forma que los compromisos que adquieran las entidades territoriales durante cada año sean ejecutados en la misma vigencia. Su calificación tiene la misma lógica que el indicador de capacidad de programación y ejecución de los ingresos.
- **Nivel de Holgura:** este indicador es la diferencia entre el límite establecido en la Ley 617 de 2000 y la proporción del gasto de funcionamiento con relación a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD). El objetivo es medir la eficiencia en el gasto de funcionamiento de las entidades territoriales, además de evaluar el cumplimiento de los límites de la Ley 617 de 2000 de manera conjunta. Este indicador se califica de forma positiva si se cumplen las siguientes condiciones:
 - ✓ El municipio o departamento cumple con los límites establecidos en la ley 617 de 2000 para los gastos de concejos, personerías, asambleas y contralorías.
 - ✓ Su calificación se calcula de forma comparativa asignando un puntaje de 100 al municipio o departamento dentro de la misma categoría presupuestal de Ley 617 de 2000 que obtenga un valor de holgura por encima del promedio alcanzado por su grupo, para los demás municipios se realiza una regla de tres simple.
- **Bonos a la calificación:** con el fin de promover acciones que desde el gobierno nacional se consideran relevantes para las finanzas públicas territoriales, se incorporan dos indicadores transitorios que pueden aumentar la calificación de la dimensión de gestión:
 - ✓ Crecimiento de los recursos de esfuerzo propio: este indicador pretende capturar los resultados de esfuerzos de las entidades territoriales para incrementar sus ingresos tributarios y no tributarios. La bonificación consiste en el promedio de la proporción de crecimiento de las últimas dos vigencias.
 - ✓ Actualización catastral: con esta medición se quiere dar un reconocimiento e incentivo a los municipios que realicen gestiones por actualizar o conservar su catastro y de esta forma impulsar el cumplimiento de la meta de catastro definida

en el Plan Nacional de Desarrollo. El puntaje asignado es de 2 puntos si el municipio se encuentra completamente actualizado. Esto representa el 10% de la calificación de esta dimensión.

En el siguiente cuadro se presentan los objetivos de los indicadores propuestos, así como su fórmula de cálculo y descripción general:

Tabla 3.

Indicadores Dimensión de Gestión Financiera

Temática	Indicador	Fórmula	Objetivo del indicador																		
Planeación financiera	Capacidad de programación y ejecución de ingresos (CPEI)	Para ingresos propios: Recaudo/Presupuesto inicial	Mide la capacidad de la entidad territorial para hacer una correcta planeación de sus ingresos corrientes.																		
	Capacidad de ejecución del gasto de inversión (CEI)	Para inversión: Pagos/Compromisos	Mide la capacidad de la entidad territorial para ejecutar los recursos comprometidos para inversión de acuerdo con lo establecido en la Ley 819 de 2003.																		
		Calificación: para ambos indicadores																			
		<table><tr><td>Rango</td><td>Calificación</td></tr><tr><td colspan="2">Si la diferencia $100 - \text{indicador}$ está entre</td></tr><tr><td>[0% - 10%]</td><td>100</td></tr><tr><td>[10% - 20%]</td><td>80</td></tr><tr><td>[20% - 30%]</td><td>70</td></tr><tr><td>[40% - 50%]</td><td>60</td></tr><tr><td>[30% - 40%]</td><td>50</td></tr><tr><td>>50%</td><td>0</td></tr><tr><td>Sin información</td><td>0</td></tr></table>		Rango	Calificación	Si la diferencia $ 100 - \text{indicador} $ está entre		[0% - 10%]	100	[10% - 20%]	80	[20% - 30%]	70	[40% - 50%]	60	[30% - 40%]	50	>50%	0	Sin información	0
		Rango		Calificación																	
		Si la diferencia $ 100 - \text{indicador} $ está entre																			
		[0% - 10%]		100																	
		[10% - 20%]		80																	
		[20% - 30%]		70																	
		[40% - 50%]		60																	
		[30% - 40%]		50																	
>50%	0																				
Sin información	0																				
Cumplimiento Ley 617 de 2000	Nivel de Holgura (H)	Límite Ley 617- $\frac{GF}{ICLD}$	Medir eficiencia en el gasto de funcionamiento, teniendo en cuenta que debe ser cubierto con rentas de libre destinación de la ET. Se califica la holgura si se cumplen los límites de personerías, concejos, asambleas y contralorías según sea el caso.																		
		Calificación: $\frac{\frac{GF}{ICLD} * 100}{PromGF / ICLD}$																			

Bono en la calificación	Crecimiento Recursos Esfuerzo Propio	% crecimiento Tributarios + No Tributarios en dos vigencias $\frac{\delta Crecimiento_t + \delta Crecimiento_{t-1}}{2}$	Medir la capacidad de las ET para aumentar sus recursos propios (esfuerzo propio). La bonificación consiste en el promedio de la proporción de crecimiento de ambas vigencias, si en ambas, este fue positivo. Además, se asignará un puntaje máximo de 5 puntos para esta bonificación.
	Catastro (Bono temporal)	Bono de 2 puntos por actualización catastral en la vigencia analizada	Medir la gestión de las entidades territoriales para hacer procesos de actualización y conservación catastral.

Fuente: elaboración propia tomada de Medición Nuevo Índice Desempeño Fiscal Territorial del DNP.

La agregación dentro de cada dimensión se realiza mediante un promedio simple de la calificación de los indicadores y luego se realiza un promedio ponderado de las dimensiones, teniendo en cuenta los pesos mencionados anteriormente: la dimensión de resultados pesa 80% de la calificación y la de gestión 20%⁶:

Ecuación 1.

Cálculo del IDF

$$IDF = 0.8 * \left[\frac{(DTN+FBKF+ELP+AC+BP)}{5} \right] + 0.2 * \left[\left(\frac{(CPEI+CEI+H)}{3} \right) + (Bonos) \right]$$

Con base en los resultados se realiza una calificación en términos cualitativos del resultado obtenido por los municipios y departamentos. A continuación, se describen las generalidades observadas en las entidades que se encuentran en cada uno de ellos⁷:

⁶ Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal, y Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, Medición nuevo índice de desempeño fiscal territorial 2021, p. 13

⁷ Ibid.

Tabla 4.

Descripción de los rangos de Desempeño Fiscal de acuerdo con la nueva metodología de cálculo

Rango	Descripción
Sostenible >80 puntos	Estas entidades gozan de unas finanzas saludables, cumplen con límites legales de deuda y gasto, generan recursos propios y alto gasto en FBK. En el largo plazo tienen mayor capacidad de proveer bienes y servicios. Asimismo, presentan mejores condiciones de sostenibilidad financiera, comparadas con el resto.
Solvente entre 70-80 puntos	Son las entidades para las cuales el indicador de desempeño fiscal se situó entre 70 y 80 puntos. Tienen finanzas saludables, pero hay oportunidades de mejora en algunos de sus indicadores.
Vulnerable entre 60 y 70 puntos	Corresponde a las entidades cuyo indicador de desempeño fiscal está entre 60 y 70 puntos, lo cual significa que pueden cumplir límites legales de deuda y gasto, pero aún tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en Formación Bruta de Capital Fijo, FBK.
Riesgo entre 40 y 60 puntos	En este grupo se encuentran las entidades con un indicador entre 40 y 60 puntos. Se encuentran en riesgos de déficit o presentan alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda. Tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK.
Deterioro <=40 puntos	Estas entidades se encuentran en riesgos de déficit o presentan alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda. Tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK, pero sus indicadores son inferiores que los del grupo de riesgo.

Fuente: elaboración propia tomada de Medición Nuevo Índice Desempeño Fiscal Territorial del DNP.

7.3. Medición de Desempeño Municipal

La Medición de Desempeño Municipal – MDM tiene como objetivo medir y comparar el desempeño municipal entendido como la gestión de las Entidades Territoriales y la consecución de resultados de desarrollo (el aumento de la calidad de vida de la población), teniendo en cuenta las capacidades iniciales de los municipios, para incentivar la inversión orientada a resultados y como instrumento para el diseño de políticas dirigidas al fortalecimiento de capacidades y al cierre de brechas territoriales.

La MDM se mide al interior de seis grupos que buscan categorizar municipios “similares” según el nivel de capacidades iniciales, esto con el fin de hacer la medición entre grupos homogéneos controlando por diferencias iniciales de desarrollo territorial.

Los grupos son: Ciudades (13 principales ciudades), Grupo 1 (Nivel alto de capacidades), Grupo 2 (Medio alto), Grupo 3 (Nivel medio), Grupo 4 (Medio bajo) y Grupo 5 (Nivel bajo).

La medición del 2021 incluye un ajuste metodológico derivado del cambio en la fuente de información para las variables de finanzas públicas. En particular, hasta el 2020 esa información se tomaba del Formulario Único Territorial (FUT), pero del 2021 en adelante esa información pasa a tomarse de los informes de la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO).

Esto modificó a su vez las variables y el enfoque de la dimensión de ejecución de recursos, la cual pasó de tener una mirada por fuentes de financiación, a una mirada por sectores. A continuación, se presentan los principales objetivos de la Medición de Desempeño Municipal:

- *Medir la gestión y los resultados de las administraciones locales y ser utilizado para mejorar el desempeño municipal, la calidad del gasto y la inversión orientada a resultados de desarrollo*
- *Comparar los niveles de bienestar y de gestión pública reflejados en mejores resultados de desarrollo. Esto permite medir resultados que son, por una parte, informativos para el diseño de política, y por otra, estratégicos para la gestión enfocada en el cierre de brechas y en el logro de los mínimos de bienestar enmarcados en el cumplimiento de las metas del PND*
- *Medir las capacidades de las entidades territoriales y ordenarlas conforme a este criterio para usar la medición como herramienta de focalización.*

7.3.1. Metodología Medición del Desempeño Municipal⁸

El MDM se estructura en dos componentes y una categoría de agrupación. El primero, enfocado en la gestión, incluye las acciones y decisiones que adelanta la administración local

⁸ Medición del Desempeño Municipal MDM, Informe de resultados: MDM 2021, p. 11: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/2021/Informe%20MDM%20-%202021.pdf>.

que buscan transformar los recursos en un mayor bienestar de la población y desarrollo; mientras que el segundo, el componente de resultados, mide los elementos constitutivos del bienestar de la población. Por su parte, la categoría de municipios agrupa municipios que comparten ciertas características, definidas como capacidades iniciales, que delimitan su capacidad de gestión y obtención de resultados.

El indicador final de la medición se consigue luego de obtener la calificación de la entidad territorial en los dos componentes: gestión y resultados. La agregación del puntaje final de la MDM se describe en la Ecuación 2. Esta busca premiar la buena gestión si, a su vez, está acompañada de buenos resultados, y castigar el retroceso en los resultados de desarrollo, incluso a pesar de presentar buenos resultados en los indicadores de gestión.⁹

Dado que solo en el componente de gestión las ET tienen responsabilidad directa y total autonomía, éste es el eje central de la MDM (es decir el componente con mayor peso en la calificación final). Sin embargo, considerando que una buena gestión debe manifestarse en el aumento del bienestar de la población, bajo este método de agregación se le da un “bono” al puntaje de gestión a aquellos municipios que mejoran sus resultados de desarrollo entre un año y el otro, y castiga a aquellos que empeoraron. Esto con el fin de incentivar la gestión orientada a resultados.

Ecuación 2.

Cálculo de la MDM

$$MDM_i = G_i * AR_i$$

$$AR_i = \frac{1 + \left(\frac{\text{Resultados}_i \text{ Año actual}}{100} \right)}{1 + \left(\frac{\text{Resultados}_i \text{ Año anterior}}{100} \right)}$$

Donde:

i Año anterior, es el año anterior a la medición

i Año actual, es el año de la medición

⁹ Idem, pp. 17 -18

i es el municipio

G_i es el puntaje del municipio en el componente de Gestión

AR_i es el factor de ajuste que premia o castiga la gestión del municipio i de acuerdo con el cambio en sus resultados de desarrollo frente al año anterior.

Entendiendo las diferencias estructurales de los municipios, el indicador final no castiga aquellas entidades territoriales que históricamente tienen resultados de desarrollo bajos, sino que, por el contrario, evalúa su avance o retroceso con base en el desempeño de cada entidad territorial en el año anterior.

Es decir, la gestión de un municipio será premiada si, respecto al año anterior, el municipio consiguió mejorar sus resultados de desarrollo independientemente del desempeño de las otras entidades territoriales. El indicador final de la MDM se encuentra expresado entre 0 y 100, donde un municipio con una puntuación cercana a 100 obtuvo un excelente desempeño en el componente de gestión, y a su vez buenos resultados de desarrollo, bien sea porque mantuvo sus condiciones o las mejoró frente al año anterior.

Adicionalmente, se han establecido unos rangos de desempeño para determinar la clasificación del municipio de acuerdo con el puntaje final obtenido después del ajuste por resultados. Por último, con base en la calificación de todos los municipios se realiza un ranking al interior de cada grupo de capacidades de mayor a menor puntaje del MDM.

Tabla 5.

Rangos de calificación Medición del Desempeño Municipal

Calificación	Puntaje
Bajo	Menos de 45 puntos
Medio	Entre 45 y 55 puntos
Alto	Más de 55 puntos

Fuente: elaboración propia

7.3.2. Análisis de los municipios por Índice de Desempeño Fiscal

Durante el año 2024 la Estrategia de Asistencia Técnica Territorial de la ESAP priorizó 24 municipios del país para realizarle la Caracterización Municipal del Catastro Multipropósito con el objetivo de identificar el estado de avance de la implementación de este en los municipios objeto del estudio, mediante herramientas que permiten hacer diagnósticos efectivos, para fortalecer el ordenamiento territorial a nivel de gobiernos subnacionales.

El análisis fiscal, financiero y de desempeño de los municipios permite determinar las capacidades financieras que poseen las entidades territoriales seleccionadas, para la elaboración e implementación del Catastro Multipropósito. Desde este punto de vista se analizan indicadores del Índice de desempeño Municipal y las variables del Índice de Desempeño Fiscal teniendo en cuenta una visión desde la Dimensión de Resultados Fiscales y la Dimensión de Gestión Financiera.

La Dimensión de Resultados Fiscales se compone de diversos indicadores como:

- Dependencia de las transferencias
- Relevancia Formación Bruta de Capital fijo (FBK)
- Endeudamiento de largo plazo
- Ahorro corriente
- Balance Fiscal Primario

Estos indicadores miden la capacidad de liquidez, endeudamiento e inversión que poseen los municipios caracterizados, se toma el Índice de Desempeño Fiscal del año 2023, siendo esta la vigencia más actualizada de la página del Departamento Nacional de Planeación – DNP y se analiza cada uno de estos componentes de la Dimensión de Resultados Fiscales, el objeto es identificar cual es el componente que mayor incidencia tiene en el Índice de Desempeño Fiscal el cual tiene una ponderación del 80%.

La Dimensión de Gestión Financiera se compone de los siguientes indicadores:

- Holgura
- Capacidad de Programación y Recaudo de Ingresos
- Capacidad de Ejecución de Inversión
- Bono Esfuerzo Propio
- Bono Catastro.

Estos indicadores miden la capacidad de la gestión financiera que tiene el municipio y se enfoca en los límites de los gastos de funcionamiento dados en la Ley 617 de 2000 con respecto a los ingresos corrientes de libre destinación de cada gobierno subnacional, en la buena planificación de ingresos propios y la proporción del recaudo efectivo con respecto a los recursos programados.

El bono de Esfuerzo Propio captura los resultados de las acciones de los municipios para incrementar los ingresos tributarios y no tributarios, y, del Bono Catastro, se da un reconocimiento e incentivo a las entidades territoriales que realicen las gestiones por actualizar y/o conservar su catastro; Según la muestra, ninguno de los 24 municipios tiene resultado en este indicador, lo cual se interpreta como la falta de gestiones por actualizar y/o conservar su catastro, siendo éste indicador una forma de impulsar a los municipios para que cumplan con la meta de catastro definida en el Plan de Desarrollo Nacional 2023-2026.

Según los datos recopilados de los 24 municipios objeto de muestra, los índices del Desempeño Fiscal en el año 2023 se clasifican en 3 rangos: 1. Deterioro, 2. Riesgo y 3. Vulnerable.

Tabla 6.

Rangos de clasificación del IDF por municipios, año 2023

Categorías	Departamento	Municipio	IDF	Rango
6	Chocó	Lloró	6,245	1. Deterioro (<40)
6	Sucre	Chalán	11,690	1. Deterioro (<40)
6	Caquetá	Valparaíso	12,444	1. Deterioro (<40)
6	Quindío	Córdoba	46,320	2. Riesgo (>=40 y <60)
6	Quindío	Buenavista	50,524	2. Riesgo (>=40 y <60)
6	Valle Del Cauca	Florida	51,189	2. Riesgo (>=40 y <60)
6	Chocó	Acandí	51,902	2. Riesgo (>=40 y <60)
6	Cundinamarca	Topaipí	52,404	2. Riesgo (>=40 y <60)
6	Bolívar	Cantagallo	53,248	2. Riesgo (>=40 y <60)
6	Risaralda	Mistrató	53,934	2. Riesgo (>=40 y <60)
6	Caquetá	Belén de los Andaquíes	54,004	2. Riesgo (>=40 y <60)
6	Caquetá	San Vicente del Caguán	56,049	2. Riesgo (>=40 y <60)
6	Valle Del Cauca	Vijes	56,088	2. Riesgo (>=40 y <60)
6	Sucre	Colosó (Ricaurte)	56,823	2. Riesgo (>=40 y <60)

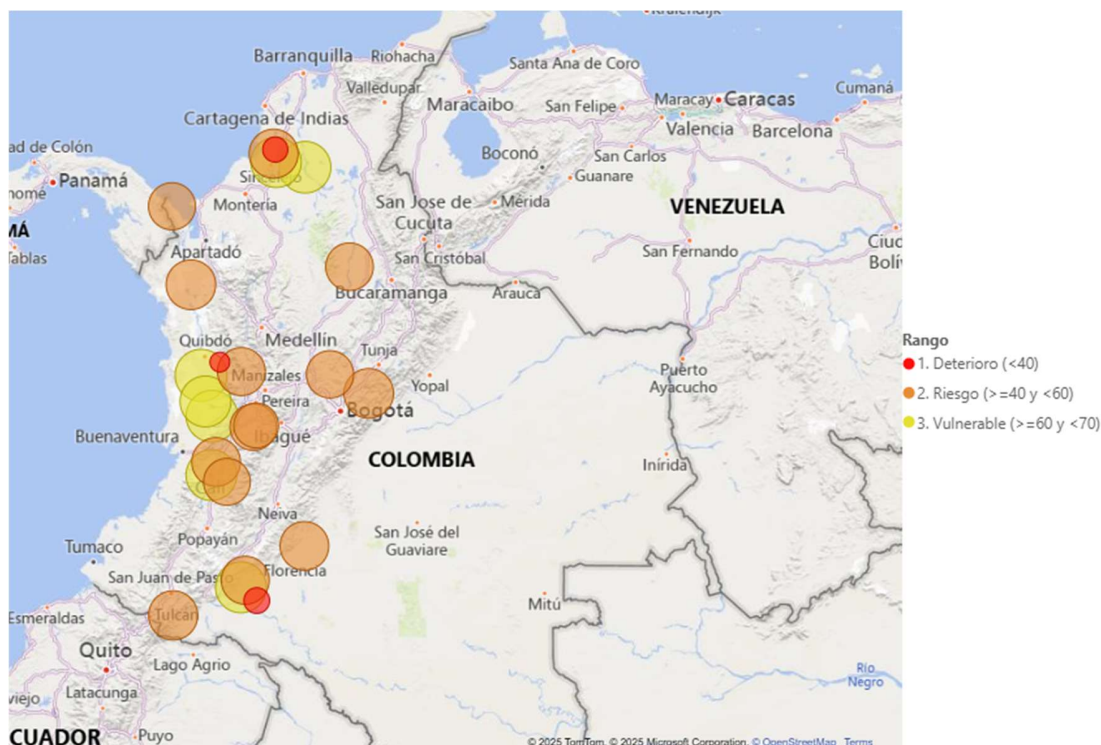
Categorías	Departamento	Municipio	IDF	Rango
6	Nariño	Puerres	57,079	2. Riesgo (≥ 40 y < 60)
6	Chocó	Carmen del Darién	58,348	2. Riesgo (≥ 40 y < 60)
6	Cundinamarca	Manta	58,418	2. Riesgo (≥ 40 y < 60)
6	Sucre	Morroa	60,510	3. Vulnerable (≥ 60 y < 70)
6	Valle Del Cauca	San Pedro	61,589	3. Vulnerable (≥ 60 y < 70)
6	Chocó	Nóvita	61,698	3. Vulnerable (≥ 60 y < 70)
6	Caquetá	San José de la Fragua	61,916	3. Vulnerable (≥ 60 y < 70)
5	Bolívar	Magangué	63,579	3. Vulnerable (≥ 60 y < 70)
6	Chocó	Sipí	63,775	3. Vulnerable (≥ 60 y < 70)
6	Chocó	El Cantón de San Pablo (Managrú)	65,037	3. Vulnerable (≥ 60 y < 70)

Fuente: elaboración propia con datos extraídos del Anexo de Resultados IDF 2023 del DNP.

De acuerdo con los datos anteriores de los 24 municipios 3 son rango 1. Deterioro, 14 poseen un IDF ubicado en el rango 2. Riesgo y 7 tienen un IDF con un rango 3. Vulnerable.

Ilustración 1.

Distribución de municipios por rango de IDF año 2023



Fuente: elaboración propia. Nota. Ubicación geográfica de los 24 municipios analizados.

Ninguno de los 24 municipios tiene indicador de desempeño fiscal con rangos solvente y sostenible.

7.3.3. Análisis del IDF por dimensión de resultados fiscales de los 24 municipios.

El componente de dimensión de resultados contempla indicadores que muestran las finanzas territoriales en términos de generación de ingresos y de gasto. Esta dimensión tiene una ponderación del 80% del indicador.

Los municipios que se encuentran en el rango 1 (Deterioro) presentan riesgos de déficit o presentan alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda. Tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK, pero sus indicadores son inferiores que los del grupo de riesgo, entre estos están: Lloró, Chalán y Valparaíso.

Tabla 7.

Dimensión de resultados fiscales por rango 1 del IDF por municipios, año 2023

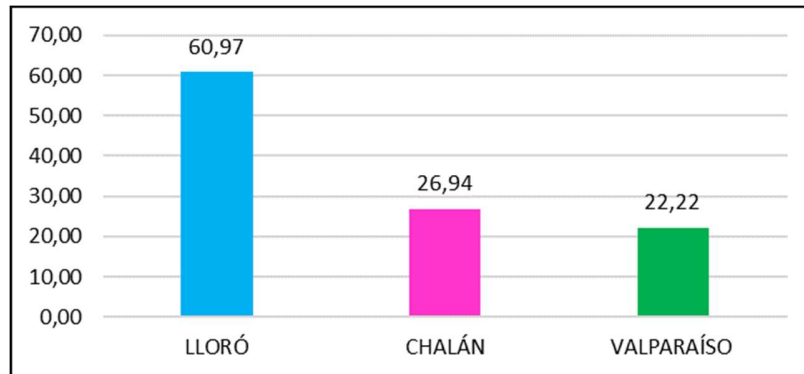
Departamento	Municipio	Dependencia de las Transferencias	Relevancia FBKF	Endeudamiento (Total)	Ahorro Corriente	Balance Primario
Chocó	Lloró	ND	ND	60,97	ND	ND
Sucre	Chalán	ND	ND	26,94	ND	ND
Caquetá	Valparaíso	ND	ND	22,22	ND	ND

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Anexo de Resultados IDF 2023 del DNP.

Según la tabla anterior los municipios del rango 1. Deterioro, no presentan datos en los componentes del IDF en los indicadores de: dependencia de las transferencias, relevancia FBK, ahorro corriente y balance primero. En el indicador de endeudamiento total evidencia que el municipio de Lloró Chocó presenta un alto nivel de endeudamiento.

Ilustración 2.

Porcentaje del nivel de endeudamiento de los municipios con IDF rango 1. Deterioro, año 2023



Fuente: elaboración propia.

El indicador de endeudamiento mide la proporción de los pasivos total frente al activo total, el municipio de Lloró disminuye la probabilidad de no poder respaldar sus pasivos con sus activos. Este indicador hace que el municipio refleje un bajo IDF ubicándose en el rango 1. Deterioro, siendo este el 80% del componente principal.

Los municipios que se encuentran en el rango 2 como: Córdoba, Buenavista, Florida, Acandí, Topaipí, Cantagallo, Mistrató, Belén de los Andaquíes, San Vicente del Caguán, Vijes, Colosó (Ricaurte, Puerres, Carmen del Darién y Manta, están en riesgo de déficit o presentan alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda, también tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de FBK).

Tabla 8.

Dimensión de resultados fiscales por rango 2 del IDF por municipios, año 2023

Departamento	Municipio	Dependencia de las Transferencias	Relevancia FMKF	Endeudamiento (Total)	Ahorro Corriente	Balance Primario
Quindío	Córdoba	80,530	4,13	4,54	37,28	20,28
Quindío	Buenavista	76,532	18,54	17,02	29,12	14,19
Valle Del Cauca	Florida	77,382	4,72	45,46	27,78	4,10
Chocó	Acandí	77,969	22,15	34,46	44,59	8,91
Cundinamarca	Topaipí	25,213	21,48	44,51	39,25	9,44
Bolívar	Cantagallo	67,051	25,54	7,09	50,74	13,52
Risaralda	Mistrató	88,463	17,53	2,28	62,44	17,80
Caquetá	Belén de los Andaquíes	77,625	18,10	15,25	56,62	16,36

Departamento	Municipio	Dependencia de las Transferencias	Relevancia FMKF	Endeudamiento (Total)	Ahorro Corriente	Balance Primario
Caquetá	San Vicente del Caguán	76,879	7,83	40,63	52,19	5,29
Valle Del Cauca	Vijés	77,894	17,46	12,59	29,25	-5,14
Sucre	Colosó (Ricaurte)	84,114	16,77	20,08	45,11	-0,99
Nariño	Puerres	83,248	21,78	12,87	50,88	9,59
Chocó	Carmen del Darién	77,573	13,92	3,64	57,86	-6,40
Cundinamarca	Manta	62,370	27,14	30,67	21,28	3,98

Fuente: elaboración propia con datos extraídos del Anexo de Resultados IDF 2023 del DNP.

El municipio de Córdoba Quindío presenta el más bajo IDF ubicado en 46.32; esto se debe a la alta dependencia de transferencias sobre el total de los ingresos 80.53; generando un panorama de autonomía financiera y administrativa, debido a que las dependencias la mayoría tiene destinación específica reduciendo su capacidad de asignación y ejecución de recursos distintos a los definidos por esas fuentes.

En relevancia FBKF, indicador que mide la magnitud de la inversión en formación bruta de capital fijo con relación a su gasto total de inversión, premiando la inversión en obras y/o prestaciones de servicios que permitan generar ingresos y beneficios sociales en el largo plazo. El municipio de Córdoba Quindío muestra un nivel bajo de inversión en formación bruta de capital fijo 4.13, disminuyendo la posibilidad de generar beneficios sociales que se sostengan en tiempo.

En nivel de endeudamiento, el municipio de Córdoba muestra un resultado de 4.54, lo que explica una disminución de la proporción de pasivos totales sobre activos totales, mejorando la probabilidad de respaldar sus pasivos con activos.

El ahorro corriente del municipio de Córdoba Quindío para el año 2023 es de 37.28, este indicador permite determinar el grado al cual se liberan los excedentes para financiar la inversión. Sin embargo, en el año 2023 el municipio muestra un nivel de ahorro medio corriente, generando cantidades aceptables de recursos para la inversión en sectores que no cuentan con fuentes de destinación específica.

El balance primario del año 2023 en el municipio de Córdoba es del 20.28; siendo este el indicador que premia el equilibrio en el balance fiscal de este municipio a través de la proporción adecuada del déficit o superávit total, tomando como variables, los recursos del balance sobre los ingresos totales, adicionando recursos de crédito. La existencia de un superávit se da por una baja ejecución del municipio, dejando desentendidos sectores en los que se puede invertir los excedentes por superávit. En el caso del déficit excesivo genera un alto riesgo para el sostenimiento y saneamiento fiscal.

Con relación al IDF más alto de los municipios del rango 2. Riesgo, se encuentra Manta Cundinamarca, mostrando un indicador de dependencia de transferencias del 62.37, midiendo el grado de participación de las transferencias sobre el total de los ingresos, generando un panorama de autonomía financiera y administrativa en el municipio, en razón a que las transferencias en su mayoría tienen destinaciones específicas por lo cual el municipio muestra un grado de dependencia medio de las transferencias, lo que le da una capacidad aceptable para la asignación y ejecución de recursos en sectores distintos a los definidos por las fuentes con destinaciones específicas.

La relevancia de Formación Bruta de Capital fijo (FBKF) en el año 2023 en este municipio, es del 27.14, mostrando un nivel medio en el indicador con una posibilidad aceptable de generar beneficios sociales que se sostengan en el tiempo.

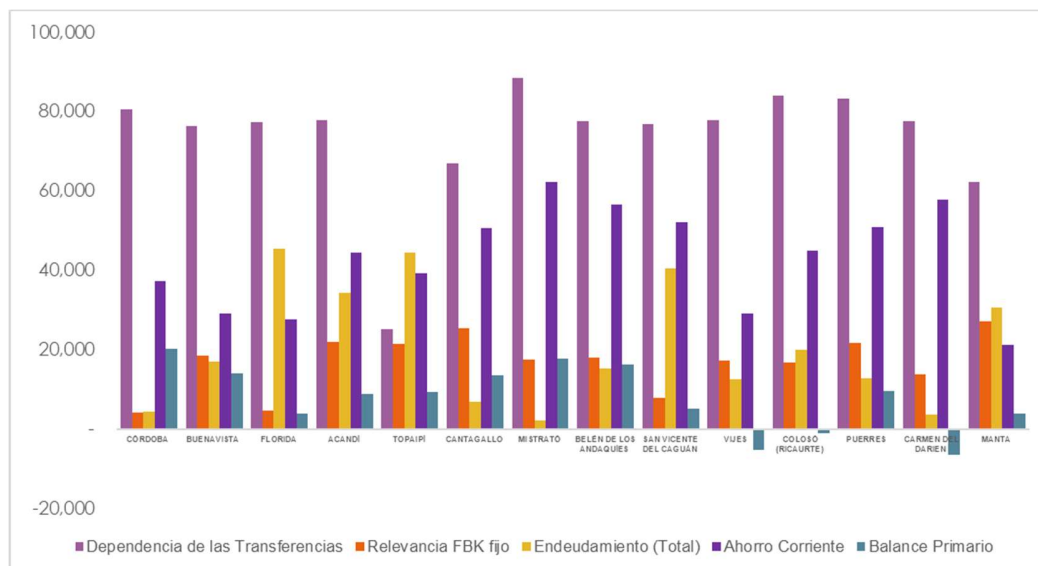
El endeudamiento de largo plazo del municipio de Manta Cundinamarca presenta un indicador para el año 2023 del 30.67 disminuyendo la probabilidad de que el municipio no respalde sus pasivos con sus activos.

El indicador de ahorro corriente para el año 2023 es del 21.28 mostrando un nivel medio corriente, generando cantidades aceptables de recursos para la inversión en sectores que no cuentan con fuentes de destinación específica.

El balance primario es del 3.98 en el año 2023 mostrando una mejora en el superávit total y resaltando que la existencia de un déficit moderado genera riesgos, que, aunque mínimos, pueden afectar el sostenimiento y saneamiento fiscal del municipio.

Ilustración 3.

Dimensión de resultados fiscales de los municipios con un IDF rango 2. Riesgo, año 2023



Fuente: elaboración propia.

En conclusión, cualquier disminución o aumento en los indicadores que componen la dimensión de resultados fiscales en el rango 2. Riesgo, puede aumentar o disminuir el IDF en los municipios analizados, aunque se evidencia una mejora de estos en cuanto al rango 1. Deterioro, se puede resaltar que estos municipios han evolucionado frente a esta dimensión y mejoran su capacidad financiera.

Tabla 9.

Dimensión de resultados fiscales por rango 3 del IDF por municipios, año 2023

Departamento	Municipio	Dependencia de las Transferencias	Relevancia FMKF	Endeudamiento (Total)	Ahorro Corriente	Balance Primario
Sucre	Morroa	80,521	25,92	27,98	47,63	6,12
Valle del Cauca	San Pedro	56,248	19,23	12,04	62,17	7,34
Chocó	Nóvita	77,948	22,93	21,43	52,17	-1,02
Caquetá	San José de la Fragua	82,816	24,03	17,93	50,23	5,66
Bolívar	Magangué	80,268	19,08	33,66	53,90	3,00

Departamento	Municipio	Dependencia de las Transferencias	Relevancia FMKF	Endeudamiento (Total)	Ahorro Corriente	Balance Primario
Chocó	Sipí	62,167	26,67	4,36	70,84	-10,60
Chocó	El Cantón de San Pablo (Managrú)	67,646	49,45	54,93	69,62	1,79

Fuente: elaboración propia con datos extraídos del Anexo de Resultados IDF 2023 del DNP.

Con relación al IDF de los municipios ubicados en el rango 3. Vulnerable, de la muestra analizada el municipio de Morroa Sucre presenta un IDF más bajo de este rango, debido al resultado obtenido en el componente del resultado fiscal, el cual se desagrega por los siguientes indicadores:

En el indicador de dependencia de transferencia el municipio de Morroa en Sucre es del 80.521, mostrando un alto grado de dependencia de las transferencias, lo que reduce su capacidad de asignación y ejecución de recursos en sectores distintos a los definidos por las fuentes con destinación específica.

La relevancia del FBKF del municipio es del 25.92, dando como resultado un nivel bajo de inversión en formación bruta de capital fijo, disminuyendo la posibilidad de generar beneficios sociales que se sostengan en el tiempo.

El nivel de endeudamiento es del 27.98, lo que se explica una disminución de la probabilidad del municipio de Morroa Sucre de no poder respaldar sus pasivos con activos.

El municipio muestra un alto nivel de ahorro corriente del 47.63, generando cantidades importantes de recursos para la inversión de sectores que no cuentan con fuentes de financiamiento de destinación específica.

El resultado del balance primario del municipio es del 6.12, mostrando una mejora en el superávit total y resaltando que la existencia de un déficit moderado genera riesgos, que aunque mínimos, pueden afectar el sostenimiento y saneamiento fiscal del municipio.

Con relación al IDF más alto de los municipios ubicados en la categoría 3. Vulnerable, el municipio de Cantón de San Pablo en el departamento de Chocó, muestra una mejora en los indicadores que componen la dimensión de resultados fiscales.

En el indicador de dependencia de transferencia el municipio Cantón de San Pablo de Chocó es del 67.646, mostrando un grado de dependencia medio de las transferencias, lo que le da una capacidad aceptable para la asignación y ejecución de recursos en sectores distintos a los definidos por las fuentes con destinación específica.

La relevancia del FBKF del municipio es del 49.45, dando como resultado un buen nivel de inversión en formación bruta de capital fijo, disminuyendo la posibilidad de generar beneficios sociales que se sostengan en el tiempo.

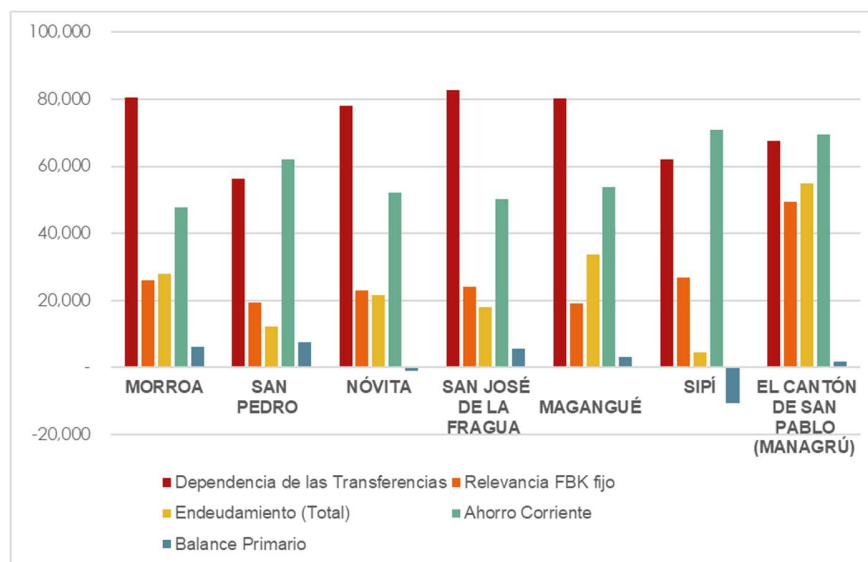
El nivel de endeudamiento es del 54.93, lo que se explica un aumento de la probabilidad del municipio de Cantón de San Pablo de Chocó, de no poder respaldar sus pasivos con activos.

El municipio muestra un alto nivel de ahorro corriente del 69.62, generando cantidades importantes de recursos para la inversión de sectores que no cuentan con fuentes de financiamiento de destinación específica.

El resultado del balance primario del municipio es del 1.79, mostrando una mejora en el superávit total y resaltando que la existencia de un déficit moderado genera riesgos, que aunque mínimos, pueden afectar el sostenimiento y saneamiento fiscal del municipio.

Ilustración 4.

Dimensión de resultados fiscales de los municipios con un IDF rango 3. Vulnerable, año 2023



Fuente: elaboración propia.

En conclusión, los municipios ubicados en el rango 3. Vulnerable, muestran una mejoría en el Indicador de Desempeño fiscal relacionada en la dimensión de resultados fiscales con respecto a los rangos anteriormente analizados. Esto evidencia una alta capacidad de ingresos destinados a la inversión de recursos en fuentes que no están relacionadas con destinación específica, mejorando su desempeño fiscal y financiero.

Tabla 10.

Dimensión de Gestión Financiera por rango 1 del IDF por municipios, año 2023

Departamento	Municipio	Holgura	Capacidad de programación y recaudo de ingresos	Capacidad de Ejecución de Inversión	Bonificación Esfuerzo Propio	Bono Catastro
Chocó	Lloró	ND	ND	ND	0,00	0,00
Sucre	Chalán	ND	ND	ND	0,00	0,00
Caquetá	Valparaíso	ND	ND	ND	0,00	0,00

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Anexo de Resultados IDF 2023 del DNP.

Según la tabla anterior los municipios del rango 1. Deterioro, no presentan datos en los componentes de la Dimensión Gestión Financiera del IDF, razón por la cual los resultados son cero (0)

Tabla 11.

Dimensión de Gestión Financiera por rango 2 del IDF por municipios, año 2023

Departamento	Municipio	Holgura	Capacidad de programación y recaudo de ingresos	Capacidad de Ejecución de Inversión	Bonificación Esfuerzo Propio	Bono Catastro
Quindío	Córdoba	14,77	81,95	98,59	0,00	0,00
Quindío	Buenavista	6,59	123,03	100,00	0,04	0,00
Valle del Cauca	Florida	8,44	114,03	96,43	0,00	0,00
Chocó	Acandí	25,97	489,93	90,96	0,00	0,00
Cundinamarca	Topaipi	23,73	187,81	30,65	0,00	0,00
Bolívar	Cantagallo	14,03	166,06	74,22	0,00	0,00
Risaralda	Mistrató	29,76	175,11	97,00	0,23	0,00
Caquetá	Belén de los Andaquíes	31,85	191,75	98,13	0,00	0,00
Caquetá	San Vicente del Caguán	24,80	148,95	97,61	0,11	0,00
Valle del cauca	Vijes	12,78	101,05	99,53	0,00	0,00
Sucre	Colosó (Ricaurte)	20,55	184,87	87,82	0,23	0,00
Nariño	Puerres	23,73	172,07	96,80	0,00	0,00
Chocó	Carmen del Darién	31,55	276,24	61,12	0,00	0,00
Cundinamarca	Manta	7,86	128,76	94,15	0,08	0,00

Fuente: elaboración propia con datos extraídos del Anexo de Resultados IDF 2023 del DNP.

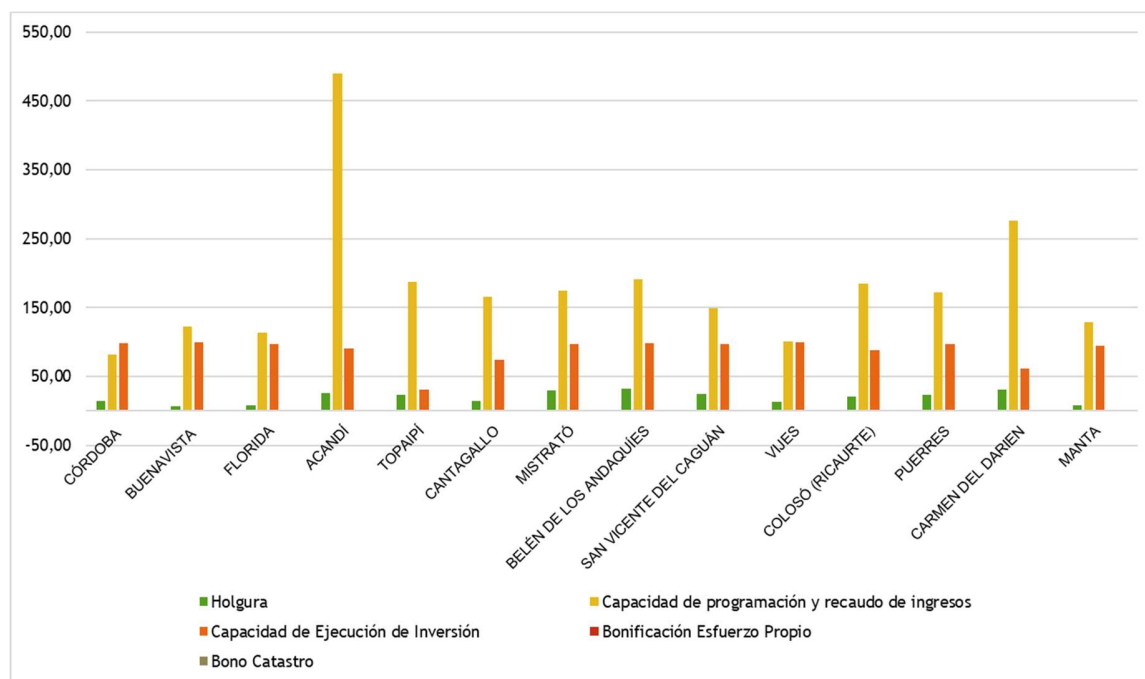
Dentro de los municipios en el rango 2, Belén de los Andaquíes es la entidad territorial que mayor grado de suficiencia presentó en el 2023 para cumplir con los límites de los gastos según la Ley 617 de 2000.

El municipio de Acandí es el que mejor planeó sus ingresos respecto al recaudo efectivo realizado en el 2023.

Buenavista Quindío, es la entidad territorial que, durante el 2023, dentro del rango 2 mejor ejecutó los recursos comprometidos para inversión.

Ilustración 5.

Dimensión de Gestión Financiera de los municipios con un IDF rango 2. Riesgo, año 2023



Fuente: elaboración propia.

En conclusión, los municipios dentro del rango 2 evidencian gestión financiera en riesgo, pero el municipio de Acandí tiene una mejor capacidad de programación y recaudo de ingresos.

Tabla 12.

Dimensión de Gestión Financiera por rango 3 del IDF por municipios, año 2023

Departamento	Municipio	Holgura	Capacidad de programación y recaudo de ingresos	Capacidad de Ejecución de Inversión	Bonificación Esfuerzo Propio	Bono Catastro
Sucre	Morroa	42,88	122,63	88,45	0,22	0,00
Valle Del Cauca	San Pedro	20,40	151,61	98,75	0,00	0,00
Chocó	Nóvita	31,02	247,13	98,80	0,00	0,00

Caquetá	San José de la Fragua	23,05	118,28	83,98	0,13	0,00
Bolívar	Magangué	36,71	131,38	91,14	0,22	0,00
Chocó	Sipí	53,01	162,45	70,76	0,00	0,00
Chocó	El Cantón de San Pablo (Managrú)	48,41	180,67	84,84	0,37	0,00

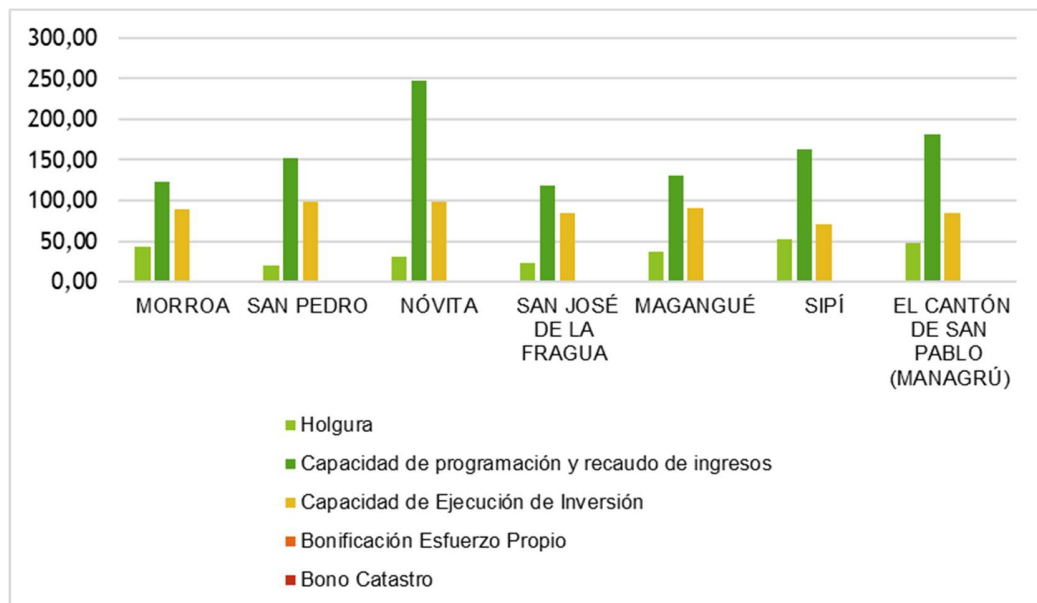
Fuente: elaboración propia con datos extraídos del Anexo de Resultados IDF 2023 del DNP.

Con relación al IDF de los municipios ubicados en el rango 3. Vulnerable, de la muestra analizada el municipio de Sipí, Chocó, es la entidad territorial que más genera seguridad en referencia al cumplimiento de los gastos de funcionamiento establecidos en la Ley 617 de 2000.

El municipio de Nóvita Chocó dentro del rango es la entidad que mejor planea sus ingresos en relación con el recaudo programado, y que ejecuta los recursos comprometidos para la inversión.

Ilustración 6.

Dimensión de Gestión Financiera de los municipios con un IDF rango 3. Vulnerable, año 2023



Fuente: Elaboración propia

En conclusión, los municipios dentro del rango 3 evidencian gestión financiera vulnerable pero el municipio de Novita tiene una mejor capacidad de programación y recaudo de ingresos.

7.4. Medición de desempeño Municipal MDM

A continuación, se desarrolla un análisis comparativo y técnico de dos indicadores que hacen parte del índice medición de desempeño municipal – MDM, para la vigencia 2023, el primero de ellos corresponde a los ingresos tributarios por instrumentos de ordenamiento territorial per cápita (g12_recaudo_ot) y el uso de instrumentos de ordenamiento territorial (g42_uso_ot) en 24 municipios colombianos, agrupados por departamento.

Estas dos variables, incluidas en la metodología de Medición de Desempeño Municipal (MDM), del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023), permiten evaluar la capacidad institucional de los entes territoriales para articular la gestión fiscal con el desarrollo y planeación territorial.

Este ejercicio tiene como propósito identificar patrones de desempeño, brechas estructurales, como casos de rezagos críticos que permitan orientar recomendaciones para focalizar intervenciones de asistencia técnica. El análisis parte de los resultados individuales por municipio, de los dos indicadores objeto del estudio. Los municipios que se trabajan son los mismos de la muestra para el IDF.

Tabla 13.

Recaudo por instrumentos de OT y uso de instrumentos de OT

Departamento	Municipio	g12_recaudo_ot	g42_uso_ot
Bolívar	Cantagallo	5505,58	1,00
Bolívar	Magangué	17969,17	3,00
Caquetá	Belén de Los Andaquíes	45012,66	2,00
Caquetá	San José del Fragua	15388,08	2,00
Caquetá	San Vicente del Caguán	38468,25	2,00

Departamento	Municipio	g12_recaudo_ot	g42_uso_ot
Caquetá	Valparaíso	0,00	0,00
Chocó	Acandí	38564,40	2,00
Chocó	El Cantón del San Pablo	87343,55	1,00
Chocó	Carmen del Darién	0,00	0,00
Chocó	Lloró	0,00	0,00
Chocó	Nóvita	136564,20	1,00
Chocó	Sipí	0,00	0,00
Cundinamarca	Manta	70638,61	2,00
Cundinamarca	Topaipí	8323,44	1,00
Nariño	Puerres	8728,56	1,00
Quindío	Buenavista	106681,59	2,00
Quindío	Córdoba	38699,85	2,00
Risaralda	Mistrató	8730,96	2,00
Sucre	Coloso	1270,03	1,00
Sucre	Chalán	0,00	0,00
Sucre	Morroa	8282,90	2,00
Valle del Cauca	Florida	85150,76	2,00
Valle del Cauca	San Pedro	59585,17	2,00
Valle del Cauca	Vijes	78476,03	2,00
g12: Ingreso tributario por instrumentos de ordenamiento territorial per cápita			
g42: Uso de instrumentos de ordenamiento territorial			
Instrumentos de ordenamiento territorial: Impuesto Predial, Delineación Urbana, Valorización y Plusvalía			

Fuente: elaboración propia con base en resultados MDM 2023:

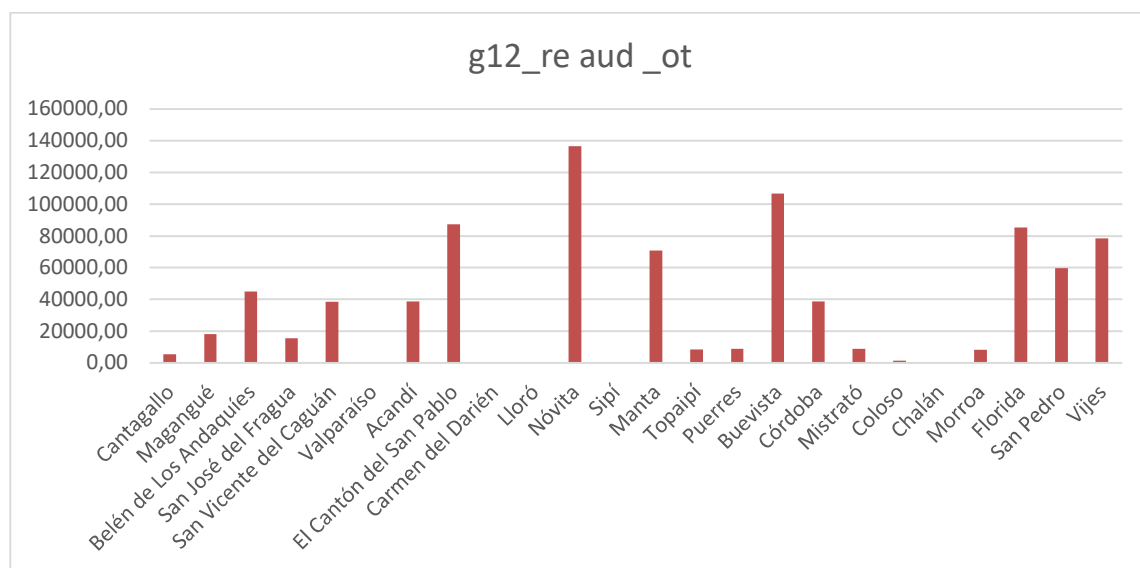
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieWVhbnR0NDktYzBiNy00YTU1LWEzZWQtZjlmNTA4OTBiYjQ4IiwidCI6IjA0MjYwZTlwLTlzNGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5MjYjFiNzBhYyIsImMiOiR9>

Respecto al primer indicador (g12: Ingreso tributario por instrumentos de ordenamiento territorial per cápita) corresponde a la sumatoria del recaudo para la vigencia 2023 por concepto de Impuesto Predial, Delineación Urbana, Valorización y Plusvalía, sobre el total de la población del municipio (per cápita).

Frente al segundo indicador (g42: Uso de instrumentos de ordenamiento territorial), se analiza cuantos de los instrumentos de ordenamiento territorial (Impuesto Predial, Delineación Urbana, Valorización y Plusvalía) previstos se aplican en el municipio.

Ilustración 7.

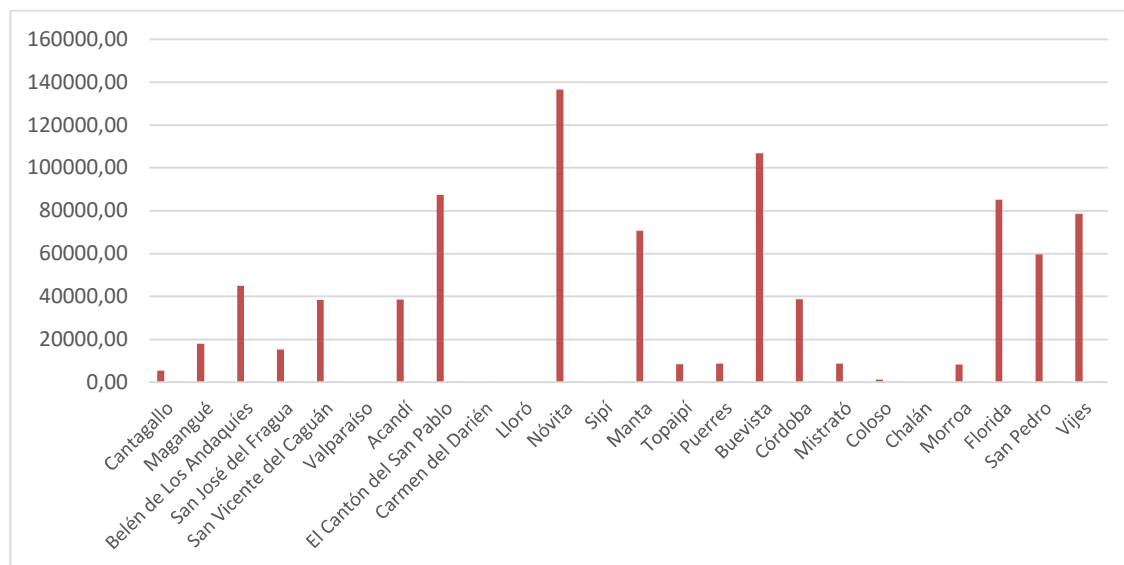
Recaudo por instrumentos de OT per cápita, 2023, MDM



Fuente: elaboración propia

Ilustración 8.

Instrumentos de OT por municipio, 2023, MDM



Fuente: elaboración propia

El análisis de los municipios según el comportamiento del recaudo por otros tributos (g12_recaudo_ot) y el uso de instrumentos de ordenamiento territorial (g42_uso_ot) revela contrastes en la gestión fiscal de los municipios de la muestra. Los municipios en estudio se agrupan en cuatro categorías: aquellos con alto desempeño integral, los que presentan buen recaudo, pero baja articulación con instrumentos de ordenamiento, los de bajo desempeño, y aquellos que no reportan información o están en situación crítica.

En el grupo de mejor desempeño se destacan municipios como Buenavista (Quindío), Florida (Valle del Cauca) y Manta (Cundinamarca), en los cuales se evidencia una sólida relación entre la capacidad de recaudo y el uso de instrumentos de ordenamiento territorial. Estos territorios constituyen dentro de los municipios estudiados los que mejor articulan la gestión financiera y los instrumentos de ordenamiento territorial, cumpliendo con los lineamientos de desempeño institucional propuestos por la Medición de Desempeño Municipal (MDM) del Departamento Nacional de Planeación.

En contraste, se identifican municipios con una capacidad significativa de recaudo como Nóvita (Chocó) y El Cantón de San Pablo (Chocó), que no logran traducir esa fortaleza fiscal

en un uso efectivo de los instrumentos de ordenamiento. Esta situación refleja una desarticulación entre la política fiscal y la planificación territorial, lo cual limita la sostenibilidad del desarrollo local. Un caso particular lo representa Magangué (Bolívar), que, aunque presenta niveles moderados de recaudo, ha avanzado en el uso de instrumentos, posicionándose como una excepción positiva entre sus pares.

En la categoría de bajo desempeño se encuentran municipios como Topaipí (Cundinamarca), Coloso (Sucre) y Morroa (Sucre), que evidencian bajos niveles tanto de recaudo como de planificación territorial. Estos territorios requieren procesos integrales de fortalecimiento institucional, dado que presentan capacidades reducidas para implementar estrategias de desarrollo orientadas al ordenamiento del territorio.

Finalmente, un grupo crítico de municipios, como Valparaíso (Caquetá), Carmen del Darién (Chocó) y Chalán (Sucre), no reportan información o registran un desempeño nulo en ambas variables. Esta ausencia es un síntoma claro de debilidad institucional, lo cual requiere acciones urgentes por parte del gobierno municipal para garantizar condiciones mínimas de gobernabilidad, planeación y gestión.

En términos generales, el análisis confirma lo planteado en la Guía de Orientaciones para el Fortalecimiento de Capacidades Territoriales (DNP, 2023): la existencia de una gran heterogeneidad en el desempeño municipal, donde los territorios con capacidades fortalecidas logran articular de manera más eficiente el componente financiero con la gestión del desarrollo. Además, como lo advierte el Informe MDM 2023, la falta de información o su baja calidad es un obstáculo estructural para fortalecer entre otras las finanzas territoriales.

7.5. Análisis general del MDM

A partir de los resultados individuales, se observan tres grandes grupos de municipios: aquellos con desempeño fiscal-territorial sólido, municipios intermedios con capacidades desequilibradas, y territorios en condición crítica sin gestión documentada.

- *Departamentos como Valle del Cauca y Quindío presentan mejores resultados en promedio, mostrando modelos consistentes de integración entre planificación territorial y gestión financiera.*
- *Chocó presenta alta dispersión: combina municipios con alto recaudo (Nóvita) y otros sin ningún reporte (Lloró, Carmen del Darién).*
- *La información ausente o nula es un síntoma de débil institucionalidad, de acuerdo con lo planteado por el Informe MDM 2023 y la Guía de Orientaciones 2023.*

7.5.1. Observaciones

Los municipios seleccionados se ubican en los rangos de deterioro, riesgo y vulnerable del IDF, lo que indica que no gozan de unas finanzas saludables para el desarrollo sostenible de sus territorios.

Ninguno de los municipios promueve acciones de actualización catastral y/o crecimiento de los recursos de esfuerzo propio, perdiendo la oportunidad de estímulo del gobierno nacional para los territorios que logren estas metas.

Todos los municipios dependen de las transferencias del gobierno para sus gastos de funcionamiento e inversión, reduciendo su capacidad de asignación y ejecución de recursos en sectores distintos a los definidos por las fuentes de financiación con destinación específica.

Los municipios dentro del rango de deterioro no presentaron toda la información financiera al 2023, solo reportaron el endeudamiento total lo cual reduce la calificación del IDF.

Los municipios tienen un porcentaje de ahorro corriente medio, no generan cantidades importantes de recursos para inversión en sectores donde no cuentan con fuentes de financiamiento de destinación específica.

Existe una correlación positiva entre la capacidad de recaudo y el uso efectivo de instrumentos de ordenamiento territorial, especialmente en municipios como Buenavista, Florida y Manta.

Los municipios con altos niveles de recaudo, pero bajo uso de OT evidencian una desarticulación entre las políticas fiscales y el desarrollo territorial. Municipios sin reporte o con gestión mínima requieren intervenciones urgentes en fortalecimiento institucional y asistencia técnica especializada.

La ausencia de información debe considerarse un indicador de alerta temprana para asistencias técnicas territoriales personalizadas.

8. CONCLUSIONES

El análisis de cómo ha evolucionado la normativa e institucional del catastro en América Latina revela que este instrumento ha dejado de ser solo un mecanismo para identificar impuestos y se ha transformado en una herramienta clave para la gobernanza territorial. Los ejemplos de Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador, Chile, México y Brasil muestran que el catastro multipropósito no es un proceso homogéneo, sino un espacio lleno de tensiones y aprendizajes donde se entrelazan intereses fiscales, sociales, ambientales y políticos.

Así mismo, tal como lo señalan Erba y Piumetto, “El Catastro Territorial Multifinalitario – CTM es un instrumento clave para la definición de políticas de suelo urbano. Los datos económicos, jurídicos, físico-espaciales, sociales y ambientales que administra son esenciales para monitorear el crecimiento de las ciudades, definir estrategias de financiamiento urbano, y analizar el impacto de las intervenciones, antes y después de que sean implementadas” (Erba & Piumetto, Catastro Territorial Multifinalitario, 2013).

Dadas las diversas experiencias latinoamericanas, es evidente que encontrar un equilibrio entre la centralización normativa y la autonomía municipal es fundamental para que el catastro funcione de manera efectiva. Mientras que contar con marcos nacionales claros ayuda a establecer estándares y asegurar la interoperabilidad, la autonomía local es crucial para adaptar los sistemas a las realidades específicas de cada territorio.

La experiencia de Bolivia, con sus reglamentos municipales en Oruro y Puerto Villarroel, y la de México, con la variedad de catastros estatales y municipales, ilustran los riesgos de la fragmentación y, al mismo tiempo, la necesidad de modelos flexibles que reconozcan la diversidad territorial.

Por otra parte, modernizar el catastro no solo implica avances tecnológicos, como el uso de drones, sistemas de información geográfica (SIG) y plataformas interoperables, sino que también requiere de una sólida capacidad técnica e institucional, es decir, la modernización tecnológica debe ir de la mano de la modernización en la gestión estatal.

Países como Ecuador han demostrado que la estandarización normativa y la inversión en tecnología pueden mejorar la calidad de la información sobre la propiedad y su utilidad para las políticas públicas. Sin embargo, los diagnósticos en municipios de Colombia y Perú revelan que la brecha entre las políticas nacionales y las capacidades locales sigue siendo un obstáculo persistente, que determina de forma estructural el nivel de avance del Catastro Multipropósito, relegando su funcionamiento nuevamente al ámbito fiscal y con enormes problemas en la gobernanza y en la legitimidad del proceso.

Dado lo anterior, se hace evidente que, para consolidar un catastro multipropósito, es fundamental ir más allá de un enfoque meramente técnico y fiscal, e incorporar variables sociales, culturales y étnicas, pero principalmente de gestión administrativa en las unidades funcionales que lo operan, sean municipios como en el caso de Colombia y Perú, o mixtos entre Estados y municipios y otras entidades como el caso de Brasil, lo que en la práctica revela que el modelo totalmente descentralizado, como es el caso en Colombia, no es el óptimo y presenta serias limitaciones y desventajas como se muestra a continuación.

8.1. Principales problemas barreras, debilidades y desafíos que enfrenta los municipios de categoría 5 y 6 en la consolidación del Catastro Multipropósito.

Es importante reconocer que Colombia viene desarrollando una política de Catastro Multipropósito que en términos conceptuales y normativos es robusta, pero que en la implementación práctica requiere ajustes para poder alcanzar el objetivo propuesto.

En este sentido, a pesar del avance normativo, tecnológico y conceptual del Catastro Multipropósito en Colombia, la evidencia recogida en el trabajo institucional, los informes técnicos y las investigaciones académicas señala que persisten múltiples barreras que limitan su implementación efectiva en los municipios, especialmente en los de categorías 5 y 6, los cuales concentran altos niveles de ruralidad, informalidad predial y debilidad institucional.

Muchos municipios pequeños no cuentan con oficinas de catastro ni de registro propias ni con personal capacitado para asumir los procesos técnicos que exige el CMP. A menudo, las funciones catastrales recaen sobre oficinas de planeación o hacienda con sobrecarga de tareas y con fuertes debilidades técnicas, económicas y operativas, lo que dificulta el seguimiento y actualización del inventario predial. Además, las dinámicas políticas locales pueden afectar la continuidad de los procesos, generando retrocesos en la consolidación del sistema catastral local (Suárez, 2021).

8.1.1. Descentralización incompleta

El proceso de descentralización en Colombia iniciado con la constitución de 1991 esperaba brindar mayor autonomía a los municipios y descentralizar la gestión territorial, tiene múltiples limitaciones que en la práctica hacen inviable el modelo, pues la dependencia de las transferencias de la Nación es demasiado fuerte especialmente en los municipios de categoría 5 y 6, lo que en esencia convierte a estas entidades en dependientes de la gestión y los recursos del nivel central y con un limitado nivel de autonomía y en la mayoría de los casos como bien se identifica en la muestra de esta investigación, con graves carencias en la gestión administrativa y financiera.

La implementación de la Política de Catastro Multipropósito en Colombia revela con claridad las dificultades del modelo de descentralización incompleta vigente en el país, e invita a repensar el modelo administrativo y territorial dados los evidentes atrasos en la implementación de las políticas públicas relativas al ordenamiento territorial, que en teoría son las que definen la autonomía municipal con mayor fuerza.

Por una parte, se tiene el caso de los Planes de Ordenamiento Territorial, que según lo contenido en la ley 388 de 1997 cuentan con una vigencia de hasta tres (3) periodos constitucionales, y que presentan un panorama poco alentador, pues de los 1.104 municipios existentes en Colombia solo el 20% han realizado su revisión general y actualización. Lo más preocupante es que del 80% restante, el 93,5% son municipios de 5 y 6 categoría que no tienen un EOT actualizado (DNP, 2024, p. 9).

De la mano con la actualización de los EOT, se encuentra la gestión del riesgo, que fue incluida en la normativa territorial a través de la Ley 1523 de 2012, que definió la obligatoriedad de formular el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia (PNGRD) 2015- 2030, como estrategia central para adelantar todas las acciones de políticas públicas derivadas de los marcos de SENDAI 2015 – 2030, la agenda para el desarrollo sostenible 2030 y el Acuerdo de París de 2015 (COP21).

Adicionalmente, la Ley 1931 de 2018 establece que:

“La articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y de gestión del riesgo de desastres, se basará fundamentalmente en lo relacionado con los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, asociados a los fenómenos hidrometeorológicos e hidro climáticos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático. De manera específica, esta norma señala, en su artículo 11, la relación entre la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático y, en su artículo 24, establece que los planes de gestión del riesgo, de los niveles de gobierno nacional y territorial, incorporarán acciones orientadas al conocimiento y reducción del riesgo, con el fin de disminuir la vulnerabilidad ante eventos de tipo hidrometeorológicos e hidro climáticos y ante las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático; así como también que la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres definirá los lineamientos para que los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres incorporen estas acciones” (UNGRD, 2024, p. 17).

Sin embargo, pese a que el modelo pretende llevar la política pública a nivel de los acuerdos internacionales, en la práctica obliga a los municipios a concebir un instrumento adicional de planeamiento territorial que es el *Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres*, cuya relación con POT /PBOT/EOT es directa pues obliga a incorporar los estudios básicos de

gestión del riesgo como elemento central para la revisión y actualización de estos instrumentos:

Artículo 2°. Estudios técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación territorial. Teniendo en cuenta el principio de gradualidad de que trata la Ley 1523 de 2012, se deben realizar los estudios básicos para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes y en su ejecución se deben realizar los estudios detallados.

Artículo 3°. Estudios básicos para la revisión o expedición de Planes de Ordenamiento Territorial (POT). De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes, se deben elaborar estudios en los suelos urbanos, de expansión urbana y rural para los fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa (Decreto 1807 de 2014, 2014).

Así las cosas, es evidente que los municipios de categoría 5 y 6 requieren de un proceso complejo para incorporar su PMGRD y actualizar su PBOT/EOT, para lo cual no cuentan con recursos financieros ni administrativos suficientes, lo que genera un cuello de botella en toda la política pública territorial del país.

En este sentido, la Política de Catastro Multipropósito evidencia con claridad las limitaciones de la descentralización, pues implica costos significativos, especialmente en municipios con grandes extensiones rurales, baja densidad poblacional y limitada base tributaria. Sin fuentes de financiación sostenibles, los municipios dependen de recursos del Sistema General de Participaciones o de apoyos de la cooperación internacional, los cuales suelen ser insuficientes o intermitentes. La falta de una cultura tributaria robusta limita también la apropiación social del catastro como bien público.

En sentido estricto, el Catastro Multipropósito es una herramienta “lujosa” de difícil adquisición y de difícil administración, pues los municipios no cuentan con los recursos suficientes para su implementación y luego, en los casos en los cuales se logra realizar la actualización catastral, el uso de esta información queda limitado a los fines fiscales, y en la

mayor parte de los casos genera un enorme rechazo por parte de las comunidades, dada la baja articulación con las entidades que lo ejecutan y por falta de socialización.

En este punto es importante señalar que las limitaciones fiscales que acompañan a estos municipios no se limitan solo al catastro multipropósito, de igual manera están comprometidos todos los temas de la gestión de riesgo y ordenamiento territorial, de forma que ninguno de los municipios de la muestra tiene los estudios básicos y cartografía requerida para la gestión de riesgos y tampoco cuentan con PBOT o EOT actualizados, lo que configura una situación paradójica, pues el catastro multipropósito se podría constituir en herramienta para apoyar estos dos fines, pero en ningún caso se evidencia interoperabilidad de los datos o avance en la articulación entre estos temas, evidenciando que las políticas nacionales asociadas al ordenamiento territorial están por fuera de las posibilidades fiscales, operativas y administrativas de los municipios de 5 y 6 categoría.

En síntesis, las Políticas Públicas Nacionales relativas al ordenamiento y gestión territorial están en un estado de *transducción*, entendido este como “proceso auto organizado de alteración de sentido que aparece cuando un elemento -idea, concepto, tecnología o herramienta heurística- es trasladado de un contexto sistémico a otro” (Thomas, 2005, p. 9) que para el caso colombiano es altamente relevante en cuanto el sistema de administración es una transferencia directa del modelo central que delega funciones o competencias a las entidades de los órdenes inferiores (departamentos, distritos, municipios, entidades asociativas...), pero en realidad no descentralizan ni confieren autonomía (Molina, 2023, p. 11).

8.1.2. Situación fiscal y dependencia financiera de los municipios

Los resultados del análisis realizado al grupo muestral evidencian que los municipios evaluados presentan un desempeño fiscal comprometido, al ubicarse en los rangos de deterioro, riesgo y vulnerabilidad del Índice de Desempeño Fiscal (IDF). Esta condición refleja debilidades estructurales en la gestión de sus finanzas públicas y limita las posibilidades de avanzar hacia un desarrollo territorial sostenible.

Asimismo, se observa la ausencia de estrategias orientadas a la actualización catastral y al fortalecimiento de los ingresos de esfuerzo propio, lo que conlleva la pérdida de incentivos nacionales diseñados para premiar la eficiencia fiscal y la autonomía local. La alta dependencia de las transferencias del Gobierno central para financiar los gastos de funcionamiento e inversión restringe la capacidad de decisión y priorización de los municipios, concentrando el uso de los recursos en sectores con destinación específica.

De igual manera, la falta de información financiera completa —particularmente en los municipios clasificados en deterioro— afecta la calificación del IDF e impide contar con una visión integral del desempeño fiscal. Finalmente, el nivel medio de ahorro corriente refleja una limitada capacidad para generar excedentes que permitan financiar proyectos de inversión en sectores estratégicos.

En conjunto, estos hallazgos evidencian la necesidad de fortalecer la gestión fiscal, promover la actualización catastral y mejorar los mecanismos de planeación y reporte financiero como condiciones fundamentales para garantizar la sostenibilidad y autonomía de los gobiernos locales.

8.1.3. Gestión del ordenamiento territorial e institucionalidad local

El análisis evidencia una correlación positiva entre la capacidad de recaudo y el uso efectivo de los instrumentos de ordenamiento territorial (OT), lo cual sugiere que los municipios que articulan la gestión fiscal con la planeación del uso del suelo y el desarrollo urbano logran mejores niveles de desempeño financiero. Este comportamiento se observa particularmente en municipios como Buenavista, Florida y Manta, donde la aplicación de instrumentos de ordenamiento ha contribuido a dinamizar la base gravable y fortalecer los ingresos propios. Por el contrario, los municipios que registran niveles de recaudo relativamente altos, pero bajo aprovechamiento de los instrumentos de OT reflejan una desarticulación entre las políticas fiscales y la gestión territorial, situación que limita la sostenibilidad de los ingresos y la planificación del desarrollo local.

Asimismo, los municipios con ausencia de información o gestión mínima en materia fiscal y territorial requieren intervenciones prioritarias en fortalecimiento institucional y asistencia

técnica especializada, orientadas a mejorar los procesos de planeación, gestión financiera y reporte contable.

Finalmente, la carencia o deficiencia en la información financiera y de gestión debe considerarse un indicador de alerta temprana para la focalización de estrategias de acompañamiento técnico territorial, permitiendo anticipar riesgos fiscales y promover una administración pública eficiente y transparente.

8.1.4. Desarticulación entre catastro y registro

Uno de los mayores retos identificados a través de las Asistencias Técnicas de la ESAP, así como por el IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro es la falta de interoperabilidad entre las bases de datos catastrales y registrales. Al igual que con el ordenamiento territorial contar con predios incluidos en el catastro no significa que estén registrados, como evidencia la revisión de la base del kit de Catastro Multipropósito para los municipios de la muestra, donde el 64% de estos, tiene niveles de informalidad por encima del 50%. Por otra parte, se evidenció que, dado el atraso en la actualización, los predios que se encuentran registrados no tienen la información actualizada, de forma que en muchos casos, un mismo predio puede tener información contradictoria entre ambas instituciones, lo que genera inseguridad jurídica, conflictos por la propiedad y dificultades en procesos de titulación y formalización.

8.1.5. Rezago tecnológico y metodológico

Los municipios de categorías 5 y 6 enfrentan restricciones importantes en el acceso a tecnología geoespacial, conectividad digital y personal formado en sistemas de información geográfica (SIG). A pesar de los esfuerzos por democratizar estas herramientas, aún persisten barreras técnicas que impiden su aplicación efectiva, como el desconocimiento de los estándares LADM-COL o la falta de infraestructura básica para el manejo de datos territoriales.

Esto se traduce en que los municipios que implementan la actualización catastral no han logrado implementar el multipropósito, puesto que no están en capacidad de administrar la

cartografía entregada para otros fines y en términos reales solo la aplican para la actualización del IPU. En general, la evaluación muestra que las oficinas de planeación de estos municipios no están preparadas para incorporar esta información con otros usos y fines, que no cuentan con recursos para fortalecer su gestión administrativa y técnica con miras a lograr un mayor aprovechamiento de la herramienta.

8.1.6. Proceso desarticulado y falta de socialización

El Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, establece en su artículo 43:

“La gestión catastral está a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC en su condición de máxima autoridad catastral nacional y de los entes territoriales y esquemas asociativos de entes territoriales que aquel habilite a solicitud de parte, previo cumplimiento de las condiciones que garanticen su idoneidad como prestadores del servicio público” (Ley 2294 de 2023, 2023).

En este sentido, la meta de actualización catastral para el 2026 es de 660 municipios, que representan 90.488.415 de hectáreas. Sin embargo, el atraso es preocupante dado que, para inicio de 2025, solo 6,6% de los municipios están actualizados, lo que se traduce en un porcentaje muy bajo de formación y actualización catastral, donde el 91,45% del área rural y el 72,10% de la urbana no disponen de datos actualizados (LEGIS, 2024).

Esta situación, ha evidenciado que los municipios en su mayoría de PEDT, ZOMAC y de categoría 5 y 6 dependen de los programas del nivel central para poder adelantar esta gestión, de forma que el IGAC y la ANT han priorizado municipios y áreas de intervención para adelantar la tarea propuesta. Sin embargo, esta estrategia ha generado múltiples problemas al momento de articular los actores del nivel central con los del nivel municipal.

Un ejemplo interesante es la priorización de los municipios de Caquetá y Putumayo para la vigencia 2023 – 2024, que no ha sido adelantada en su totalidad y que los mismos alcaldes de la región describen como desarticulada y sin participación activa de las comunidades y los gobiernos locales como fue discutido en la mesa de gestión territorial convocada por la

ESAP en el municipio de Morelia – Caquetá, el día 10 de julio de 2025, donde 8 de los alcaldes asistentes manifestaron no conocer que estaban priorizados por las agencias del Estado para adelantar la gestión del CMP. Los que estaban adelantando el proceso, como el municipio de Montañita, advertían que no fueron incluidos en el proceso de socialización, llegando a la conclusión que cada uno de los agentes estaba detrás del cumplimiento de una meta, pero que en el proceso no se tenía en cuenta a la comunidad ni a las administraciones locales, lo que convertía la tarea en un problema de gobernanza pues la comunidad y sus representantes, como concejales, ediles y JAC terminaban oponiéndose al proceso por no entender los alcances del CMP y por considerar que solo se realizaba con fines fiscales.

Igualmente, en las diferentes asistencias adelantadas por la ESAP, se puede encontrar que los funcionarios de los municipios no tienen la capacidad técnica ni reciben la capacitación adecuada para apoyar los procesos de implementación del CMP de forma que la ciudadanía no comprende el propósito ni los beneficios del CMP, lo que genera resistencia frente a procesos de actualización catastral, especialmente cuando están asociados a aumentos en el impuesto predial. La ausencia de pedagogía territorial sobre el catastro como herramienta de planeación, inversión y ordenamiento limita la participación social y puede generar desinformación o desconfianza.

9. RECOMENDACIONES

Dadas las evidentes limitaciones que tienen los municipios de categoría 5 y 6 para implementar el paquete de políticas relativas al ordenamiento territorial y que en términos reales impide la consolidación del Sistema de Administración del Territorio (SAT) que busca la integración digital de la información territorial estandarizada bajo el modelo LADM_COL que se constituye en la base para formular políticas territoriales, económicas y sociales, es necesario romper la cadena que impide la concreción del modelo.

En este sentido, los principales ajustes deben venir desde la modificación o ajuste de este paquete de Políticas Públicas, y en esencia de un replanteamiento del modelo de descentralización, dado que solo las grandes ciudades como Bogotá, Medellín y Cali han logrado consolidar parte del modelo con éxito, sin que aun, en ninguna de estas ciudades se

haya conseguido la interoperabilidad de datos y la implementación completa del SAT, lo que evidencia que para los pequeños municipios de categoría 5 y 6 está lejos de ser una realidad.

Dado lo anterior, y a la luz de los hallazgos de este primer trabajo alrededor de los municipios, se propone una serie de recomendaciones para transformar la política pública con miras a lograr una verdadera consolidación de la política de Catastro Multipropósito que se presenta a continuación.

9.1. Resolver los desequilibrios de la descentralización

En términos reales, la descentralización en Colombia ha venido reproduciendo las inequidades y desigualdades regionales, y presenta serias dificultades principalmente en lo fiscal, puesto que a más de 30 años de iniciado el proceso, persisten las mismas debilidades, principalmente en lo fiscal:

“La descentralización fiscal, surgió con la Ley 14 de 1983, luego que la misión Bird -Wiesner concluyera que los municipios y los departamentos del país estaban enfrentando una pereza fiscal y que tenían una mala estructuración del gasto” (Barberena Nisimblat, 2021).

Como ha sido señalado en el presente trabajo, los municipios de categoría 5 y 6 siguen padeciendo de cierta “pereza fiscal” que tiene un trasfondo en la gobernanza ejercida desde el territorio, por la cual los gobernantes no son “amigos” de cobrar impuestos y es parte fundamental del problema que enfrentan a la hora de implementar el Catastro Multipropósito, pues no lo ven como una herramienta para fortalecer sus finanzas, lo que además implica el desafío de afrontar una mejora estructural de su gestión, que se traduce en que los municipios deben asumir responsabilidades y competencias definidas por la Nación, para las cuales no están preparados y de allí el desequilibrio entre la Política Pública Nacional y la ejecución Municipal.

En este sentido, las principales recomendaciones provienen desde la política pública en lo operativo hasta lo fiscal, pasando por una redefinición de funciones y competencias que les permitan a los municipios consolidar o mejorar su sistema de gestión apoyados en otras entidades territoriales y administrativas, sin que por ello se pierda la autonomía municipal.

9.1.1. Redistribución de competencias en el ordenamiento territorial

Es evidente que el gobierno colombiano viene incorporando de forma sistemática todos los avances de política mundial relativos al ordenamiento del territorio y esto se evidencia en la promulgación de políticas públicas en la última década relativas a la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo y el catastro multipropósito.

Sin embargo, y derivado de lo anterior, el país cuenta con una proliferación única en Latinoamérica de “instrumentos de planeación”, todos ellos útiles y alineados con los acuerdos y protocolos internacionales, pero imposibles de adquirir, implementar y gestionar por parte de los municipios, en especial para los de categoría 5 y 6. El ordenamiento territorial se constituye hoy en una carga onerosa para estos municipios, de allí que para el 2024 el 93,5% de los municipios que no habían actualizado su POT eran de 5 y 6 categoría (DNP, Informe del estado y avance del ordenamiento territorial en Colombia, 2024, p. 9).

Por su parte y a pesar de que en el 2024 se presentó la segunda actualización del plan nacional de gestión del riesgo de desastres, dicha actualización no contiene las estadísticas con relación a la gestión municipal y no se cuenta con una línea base actualizada que permita identificar el avance de la incorporación de los estudios de riesgo y la correspondiente elaboración de los planes de gestión municipal. Sin embargo y dados los costos y su relación directa con la actualización e incorporación en los POT, el nivel de atraso probablemente este muy cercano al de este instrumento.

En este sentido, es evidente que los municipios de categoría 5 y 6 no cuentan con los recursos ni la capacidad administrativa y técnica para incorporar y mantener actualizadas estas herramientas, lo que hace necesario redefinir las competencias para poder consolidar el Sistema de Administración del Territorio (SAT).

Por una parte, los estudios de gestión del riesgo que son costosos y contienen un fuerte componente ambiental, deberían ser adelantados por las Corporaciones Autónomas Regionales debido a varias razones fundamentales. Primero, porque la información relativa a la gestión del riesgo no se debería construir de manera fragmentada o incompleta, dadas

las características temáticas que no reconocen límites administrativos y que son más fáciles de abordar desde la perspectiva regional, facilitando el flujo de información y robusteciendo de forma eficiente el modelo operativo propuesto en el plan nacional de gestión del riesgo.

En este sentido y de forma complementaria, los catastros rurales, que son los de mayor costo y complejidad en los municipios de categorías 5 y 6, deberían ser adelantados por otras entidades y bajo otra óptica que es clave para el caso colombiano, los tomando como referencia el modelo brasileiro. En efecto, en 2012 se aprueba la ley 12.651 que sustituyó el código forestal brasileiro de 1965 y que crea el instituto de Catastro Ambiental Rural, que se constituye en un registro público electrónico de ámbito nacional, obligatorio para todos los inmuebles rurales con la finalidad de integrar las informaciones ambientales de las propiedades rurales, componiendo la base de datos para el control, monitoreo, planeamiento ambiental y económico, así como el combate a la deforestación (Marés de Souza Filho, Carlos Frederico, 2020).

De tal forma, el Estado Brasileiro descargó esta tarea de los municipios y permitió que el sistema catastral y de registro avanzará con mayor solidez, siendo hoy en día un instrumento de gran utilidad para la formulación de políticas públicas, principalmente por su versatilidad en la identificación y diferenciación de usos agrarios, forestales y de conservación y porque inmediatamente motivó la necesidad de actualizar el registro de los predios por parte de los interesados, fueran estos pueblos indígenas, quilombados, privados, o el mismo Estado.

En línea con lo anterior, en Colombia la ANT ha venido adelantando un proceso de actualización catastral con una orientación y focalización específica, pero lejos de constituirse en un proceso similar al de Brasil. Lo que aquí se quiere resaltar, es que este tipo de agencias o el mismo Ministerio de Ambiente podría adelantar gran parte de estas tareas y transferir la tecnología y la información a los municipios mejorando su control sobre las áreas protegidas y estableciendo desde el nivel central, el traslado obligatorio de un porcentaje del tributo rural municipal para mantener actualizado el sistema, constituyendo una bolsa nacional.

Esto permitiría que los municipios de categoría 5 y 6 se concentraran en la implementación y administración de los catastros urbanos y en la actualización de sus estatutos tributarios como medio de fortalecer sus finanzas y su capacidad operativa en el mediano plazo.

9.2. Financiación

9.2.1. Constitución de un Fondo para la Gestión del Catastro Multipropósito

Dadas las enormes dificultades que enfrentan los municipios de categoría 5 y 6 para gestionar una herramienta costosa como el Catastro Multipropósito es necesario focalizar recursos desde el nivel central y departamental para obtener los resultados que la Política Pública demanda, en este sentido se podría crear el Fondo Nacional para la Gestión del Catastro Multipropósito como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, que desarrolla sus funciones y operaciones de manera directa, subsidiaria o complementaria, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad, según lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 47 de la Ley 1523 de 2012.

En este sentido, el Fondo permitiría un trabajo coordinado y enfocado en la gestión del CMP que podría ser una herramienta valiosa en la forma de gestionar, administrar y distribuir los recursos de la Política Pública, un modelo ya viene siendo promovido.

9.2.2. Fortalecimiento de Ingresos Municipales

Como parte del ejercicio de mejorar las capacidades de gestión y administración es necesario realizar una revisión y actualización del estatuto de rentas municipal cada cuatro años o cada que se actualice la normatividad tributaria municipal en los diferentes elementos que componen los tributos (hecho generador, base gravable, tarifa y periodicidad).

Adicional a esta acción, y de manera complementaria se deben actualizar los manuales de fiscalización tributaria y manual de cartera y cobro coactivo de cada una de las entidades territoriales.

La revisión y actualización del Estatuto de Rentas Municipal constituye una acción estratégica para garantizar la eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales. Este instrumento regula la estructura, administración y control de los tributos municipales, conforme a las competencias otorgadas por la Constitución Política y la Ley.

El Acuerdo Municipal que adopta el Estatuto debe ser objeto de revisión integral cada cuatro (4) años, o antes, cuando se produzcan cambios en la normatividad tributaria nacional o departamental que afecten los elementos esenciales de los tributos:

Hecho generador: Determina la causa jurídica o económica que origina la obligación tributaria.

Base gravable: Define el monto sobre el cual se liquida el tributo.

Tarifa: Fija los porcentajes o valores aplicables para el recaudo.

Periodicidad: Regula la frecuencia del pago y las condiciones de declaración.

La revisión periódica garantiza la armonización normativa entre el nivel nacional y municipal, evitando desactualizaciones que limiten el recaudo o generen vacíos jurídicos. Asimismo, fortalece la seguridad jurídica de los contribuyentes y la transparencia en la gestión fiscal.

ARTICULADO PROPUESTO – FONDO DE CATASTRO Y PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (FONCAT-POT) (Aplicable a municipios de quinta y sexta categoría)

Artículo 1°. Creación del Fondo.

Créase el Fondo de Catastro y Planes de Ordenamiento Territorial (FONCAT-POT) como una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), con el propósito de financiar los procesos de actualización catastral y formulación o revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT) en los municipios de quinta y sexta categoría. Parágrafo. El FONCAT-POT operará bajo el principio de equidad territorial y convergencia regional, priorizando aquellos municipios con mayor rezago catastral, dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP) y baja capacidad de gestión fiscal.

Artículo 2°. Naturaleza y fuentes de financiación.

El Fondo se financiará con los siguientes recursos:

1. Un porcentaje anual del Sistema General de Participaciones (SGP) destinado al fortalecimiento institucional y la planeación territorial, definido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin afectar los recursos de destinación específica de los sectores sociales.
2. Aportes del Sistema General de Regalías (SGR) en los programas de desarrollo territorial y ciencia, tecnología e innovación.
3. Cofinanciación del Presupuesto General de la Nación (PGN) a través de los sectores de Hacienda, Vivienda, Agricultura y Ambiente.
4. Aportes voluntarios de gobernaciones, asociaciones de municipios y organismos de cooperación internacional.
5. Rendimientos financieros generados por la inversión temporal de los recursos del Fondo.

Parágrafo. Los recursos del Fondo no harán unidad de caja con el Tesoro Nacional y se administrarán bajo la modalidad de bolsa común, para su asignación según disponibilidad y priorización técnica.

Artículo 3°. Finalidad y destinación de los recursos.

Los recursos del FONCAT-POT se destinarán a financiar, de manera secuencial y prioritaria, las siguientes actividades:

1. Actualización o formación catastral con enfoque multipropósito.
2. Formulación, revisión o ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT).

Parágrafo 1°. La financiación de los POT se realizará una vez se haya concluido y certificado el proceso de actualización catastral en el respectivo municipio.

Parágrafo 2°. El orden de ejecución será determinado por el Comité Técnico del Fondo, conforme a los criterios establecidos en el artículo 5 del presente articulado.

Artículo 4°. Determinación de los costos y estándares técnicos.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) serán los responsables de determinar anualmente el valor técnico de referencia de los procesos de actualización catastral y de la formulación o revisión de los POT, de acuerdo con las variables territoriales, superficie catastral, número de predios, densidad poblacional y complejidad urbanística de cada municipio.

Parágrafo. Los costos determinados por el IGAC y el DNP serán de obligatorio cumplimiento para los municipios beneficiarios y servirán como parámetro de asignación de los recursos del Fondo.

Artículo 5°. Criterios de priorización.

El Comité Técnico del FONCAT-POT aplicará los siguientes criterios para priorizar los municipios beneficiarios:

1. Rezago catastral superior a cinco (5) años.
2. Inexistencia o desactualización del POT, PBOT o EOT vigente.
3. Índice de Desempeño Fiscal (IDF) inferior al promedio nacional.
4. Porcentaje de dependencia del SGP superior al 80%.
5. Existencia de operador catastral habilitado o disposición para su contratación.
6. Compromiso de cofinanciación mínima del municipio o del departamento.

Artículo 6°. Operación y administración.

El Fondo será administrado por un Comité Técnico Nacional, integrado por:

1. Un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá.
2. Un delegado del Departamento Nacional de Planeación (DNP).
3. Un delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
4. Un delegado de los Gobernadores del País (FND).
5. Un delegado de los municipios del país (FCM).

Parágrafo. El Comité Técnico podrá invitar, con voz pero sin voto, a representantes de la ESAP, el DANE y organismos internacionales que apoyen procesos de fortalecimiento catastral o de planificación territorial.

Artículo 7°. Distribución y asignación de recursos.

El FONCAT-POT asignará recursos a los municipios mediante convocatorias públicas anuales, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del Fondo y las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Parágrafo 1°. El desembolso de los recursos se realizará bajo el esquema de pagos por resultados, con base en el cumplimiento de hitos verificados por el IGAC y el DNP, tales como: levantamiento y certificación catastral, interoperabilidad Catastro-Registro y aprobación del POT.

Parágrafo 2°. En ningún caso los recursos del Fondo podrán destinarse a gastos de funcionamiento o contratación de personal permanente en los municipios.

Artículo 8°. Seguimiento, control y rendición de cuentas.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) ejercerá el seguimiento técnico y financiero del Fondo, en coordinación con el IGAC y el Ministerio de Hacienda. Los municipios beneficiarios deberán presentar informes trimestrales de avance físico y financiero y realizar rendición de cuentas pública al cierre de cada vigencia fiscal.

Parágrafo. La Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal posterior sobre los recursos del Fondo.

Artículo 9°. Vigencia.

El presente articulado entra en vigor a partir de su promulgación y tendrá una duración inicial de doce (12) años, prorrogables mediante concepto favorable del DNP, según evaluación de resultados y sostenibilidad financiera.

Justificación técnica

El FONCAT-POT constituye una herramienta de política pública fiscal y territorial que permitirá superar el rezago histórico de más del 60% de los municipios colombianos sin actualización catastral y más del 70% con POT vencido o sin adoptar. Su diseño como bolsa común financiada con recursos del SGP garantiza equidad territorial, economía de escala y sostenibilidad. Además, la secuencialidad 'primero Catastro, luego POT' asegura coherencia entre la información predial y la planificación del uso del suelo, optimizando los recursos públicos y fortaleciendo la autonomía fiscal local.

9.3. Gestión territorial

Aunque los desafíos son múltiples, la implementación del CMP en diversos municipios ha permitido identificar un conjunto de buenas prácticas que pueden servir como referentes para el diseño de estrategias replicables, particularmente adaptadas a contextos de baja capacidad institucional.

9.3.1. Observatorios territoriales

La creación de observatorios municipales y departamentales ha sido una estrategia efectiva para articular información técnica, facilitar la toma de decisiones y promover la interoperabilidad de datos. Estos espacios permiten el análisis de coberturas, usos del suelo, dinámicas poblacionales y riesgos ambientales, integrando información de diferentes fuentes institucionales y comunitarias.

9.3.2. Acompañamiento técnico permanente

La asistencia técnica brindada por entidades como el IGAC, la SNR, y especialmente la ESAP a través de las ATT, ha sido fundamental para orientar a los municipios en la estructuración de proyectos catastrales. Esta experiencia acumulada permite diseñar herramientas pedagógicas que traduzcan los conceptos técnicos en rutas comprensibles y accionables para los territorios.

9.3.3. Formación y apropiación social

Algunos municipios han desarrollado estrategias de sensibilización comunitaria, talleres participativos y formación en herramientas SIG básicas para funcionarios públicos. Estas acciones han permitido aumentar la legitimidad del proceso catastral, fortalecer la capacidad institucional y disminuir la resistencia ciudadana.

9.3.4. Implementación progresiva

Algunos gestores catastrales han adoptado una estrategia de implementación por fases, iniciando con zonas piloto para probar metodologías, socializar resultados y ajustar procesos. Esta ruta escalonada permite reducir riesgos y aumentar la calidad del levantamiento predial.

9.3.5. Patentes, soluciones innovadoras y aportes tecnológicos recientes

La transformación digital del catastro también ha dado lugar al desarrollo de herramientas y soluciones innovadoras que optimizan la captura, análisis y visualización de la información territorial. Aunque en Colombia la investigación en esta área aún es incipiente, a nivel internacional se han registrado avances significativos en patentes y desarrollos tecnológicos con potencial de adaptación al contexto nacional.

Una revisión de bases de datos de patentes revela propuestas relacionadas con:

- **Sistemas automáticos de reconocimiento de límites prediales** mediante imágenes satelitales de alta resolución.
- **Aplicaciones móviles** para autodeclaración de predios por parte de la ciudadanía.
- **Herramientas de valoración masiva** basadas en inteligencia artificial para calcular avalúos catastrales automatizados.
- **Interfaces de visualización tridimensional del territorio** para mejorar la planificación urbana y rural.

Estas innovaciones, aunque desarrolladas en su mayoría en países del norte global, están comenzando a ser consideradas en América Latina mediante programas piloto. En Colombia, entidades como el IGAC han avanzado en el desarrollo de kits tecnológicos para gestores catastrales, incluyendo plataformas en la nube, drones y módulos formativos digitales.

De manera particular, se han desarrollado sistemas de información catastral abiertos, como los utilizados en países como Ecuador, Perú y México, que ofrecen datos accesibles al público y mecanismos de actualización participativa. El modelo de Ecuador, por ejemplo,

combina datos físicos, jurídicos y económicos en una misma plataforma, y ha sido destacado por la CEPAL como ejemplo regional.

En el ámbito local, algunas iniciativas impulsadas por jóvenes investigadores del IGAC han explorado la aplicación de sensores móviles, sistemas de captura con celular y tecnologías de código abierto para la caracterización de predios rurales, lo que permite reducir costos y aumentar la eficiencia en contextos con bajo presupuesto.

A pesar de estos avances, en Colombia aún persiste una brecha entre la disponibilidad de tecnología y su aplicación efectiva en municipios con restricciones técnicas y financieras. Por eso, el diseño de herramientas pedagógicas, adaptadas a la realidad institucional de los municipios de categorías 5 y 6, resulta indispensable para cerrar esa brecha y garantizar la aplicabilidad del CMP.

9.3.6. Brechas de investigación y oportunidad para una herramienta aplicada

El análisis de la documentación técnica, los informes de ATT, los estudios de caso y la revisión normativa permite identificar varias brechas de conocimiento y acción que justifican el desarrollo de una herramienta pedagógica aplicada como la que viene desarrollando el DNP con el fin de permitir a los municipios modelar la implementación de la información catastral con fines fiscales, para determinar los impactos en el cobro y mejorar la gestión de los recursos, sin embargo dicha herramienta aún no está completa.

10. BIBLIOGRAFÍA

Barberena Nisimblat (2021). Balance de la descentralización en Colombia: propuestas para el desarrollo y equidad territorial. *erritorios Y Regionalismos*, (5), 1-12, 12. Obtenido de <https://revistas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/4670>

Carlos Frederico Marés de Souza Filho. (2020). *Redhes, revista de derechos humanos y estudios sociales*, 51-65.

Colombia, C. d. (19 de mayo de 2023). Ley 2294 de 2023. “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “colombia potencia mundial de la vida”. Bogotá.

- Compilador: Diego Dorado. Autores: Carlos Montoya Baquero, D. A. (2022). *El Catastro Multipropósito: reflexiones alrededor de su potencialidad y aplicación*. Bogotá: ESAP.
- Congreso de Colombia. (18 de Julio de 1997). *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de Gestor Normativo: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Cossío Arnez, L. (s.f.). *Decreto Municipal N. 48-A*. Obtenido de Gobierno Autónomo Municipal de Puerto Villarroel: <https://gaceta.puertovillarroel.gob.bo/archivos/DECRETO%20MUNICIPAL%2048-A-22.pdf>
- DANE (2025). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/informacion-regional/catastro-multiproposito>
- Deininger, K., Selod, H., & Burns, A. (2012). *The Land Governance Assessment Framework*. Obtenido de The World Bank: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/bba1b7f1-6520-5e92-962b-7735eec15ded/content>
- DNP (2016). *CONPES 3859. Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito*. Bogotá.
- DNP (2019). *CONPES 3958, Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*. Bogotá.
- DNP (2020). *Medición Nuevo Índice de Desempeño Fiscal Territorial*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia-Corta-Metodologia-Medicion-Nuevo-IDF.pdf>
- DNP (2021). *El Centro-Sur-Amazonía de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental*. Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (2023). *Guía de orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, vigencia 2023*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Carpeta%202024/SP-T/guia-de-orientaciones_2023.pdf
- DNP (2023). *Ordenamiento del Territorio alrededor del agua y la justicia ambiental*. Bogotá: DNP.

- DNP (2023). *Resultados Medición de Desempeño Municipal*.
https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-ordenamiento-desarrollo-territorial/Paginas/mediciones-de-desempeno-territorial-y-eficacia.aspx.
- DNP (2024). *Informe del estado y avance del ordenamiento*. Bogotá.
- DNP (2024). *Informe del estado y avance del ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá.
- DNP (1 de octubre de 2025). SINERGIA. Bogotá, Colombia.
- DNP, D. N. (2023). *Catastro multipropósito para la planeación y la gestión territorial*:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/Catastro%20multiprop%C3%B3sito%20para%20la%20planeaci%C3%B3n%20y%20gesti%C3%B3n%20territorial.pdf>
- Edgar Montaña Rojas, R. C. (2022). *Guía Nacional de Catastro Urbano*. Estado Plurinacional de Bolivia: <https://www.oopp.gob.bo/wp-content/uploads/2022/05/GUIA-NACIONAL-DE-CATASTRO-URBANO-RM-076-2022.pdf>
- Erba, D. A. (2008). *El Catastro Territorial en América Latina y El Caribe*. Obtenido de Lincoln Institute of Land Policy: <https://www.lincolnst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/el-catastro-territorial-america-latina-full.pdf>
- Erba, D. A., & Piumetto, M. (2013). *Catastro Territorial Multifinalitario*. Lincoln Institute of Land Policy: https://www.lincolnst.edu/app/uploads/2024/04/erba-wp14de1sp-full_0.pdf
- FAO. (s.f.). *Land Tenure Supports Sustainable Development*. FAO.org: https://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/images/resources/pdf_documents/Publications/CSD/landtenure.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Flores-Rozas, D., Manso-Callejo, M.-Á., & Martínez-Cuevas, S. (2023). Design and Research of a Multipurpose Cadastre for the Development of Smart Communities in Municipalities of Chile. *MDPI*, 1-5.
- IGAC. (2022). *Anexo 1 Glosario único de terminos catastrales*:
https://www.igac.gov.co/sites/default/files/transparencia/normograma/proyectos_normativos/20221028_anexo_1.pdf
- IGAC. (2022). *Resolución 679 DE 2022 "or la cual se modifican los numerales 7.1 y 7.5, del artículo 7 y se adiciona un inciso en el artículo 8 de la Resolución 388 del 13 de abril de 2020, modificado por la Resolución 509 de 2020 "Por la cual se establecen las espe*. Bogotá D.C: IGAC.

- INEGI, I. N. (2021). *Atlas catastral de México*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825199944.pdf
- Kieffer Guzmán, F., Palenque de la Quintana, M., & Selaez Cueva, A. (1991). *Reglamento Nacional de Catastro Urbano*. República de Bolivia Ministerio de Asuntos Urbanos:
https://sitsservicios.lapaz.bo/sit/catastro/docs/catastro/Reglamento_nacional_de_Catastro.pdf
- LEGIS. (19 de Diciembre de 2024). *Contraloría alerta sobre obstáculos en política de catastro multipropósito*. AMBITO JURÍDICO:
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/ambiental-y-agropecuario/contraloria-alerta-sobre-obstaculos-en-politica-de>
- Ley 617 de 2000, art. 79. (s.f.):
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000_pr001.html#79
- MIDUVI, M. d. (2023). *Ficha Informativa de Proyecto 2023*:
<https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/01/K002-MIDUVI-Implementacion-del-Sistema-Nacional-de-Catastro-Integrado.pdf>
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. (2015). *Decreto 2363. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras*. Bogotá.
- Molina, H. (2023). *Descentralización política y desconcentración administrativa*. Bogotá: DNP.
- Montoya Baquero, C., Baquero, D. A., Maldonado, H., & Rodríguez Mateus, W. (2022). EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO Reflexiones alrededor de su potencialidad y aplicación. *Colección Saberes*, 1-100.
- PGN. (9 de AGOSTO de 2024). BOLETIN 823 - 2024. Bogotá D.C., colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (Abril de 2024). *Documento ABC de Catastro Multipropósito*. Obtenido de iemp.gov.co: <https://iemp.gov.co/wp-content/uploads/2024/09/ABC-16-09-24-3.pdf>
- República, P. d. (18 de Septiembre de 2014). Decreto 1807 de 2014,. *Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia.

- Santos Jorge, J. C. (2021). Los registros públicos (sunarp) y el catastro. *Colegio de geógrafos del Perú*, 167-182.
- Sarmiento-Barbieri, I. (2025). *Desarrollo & Sociedad*, 7-10.
- SisPT, D. (2024). *CATASTRO*. Bogotá: DNP.
- Thomas, H. &. (2005). *Efectos de Transducción: una nueva crítica a la transferencia acrítica de conceptos y modelos institucionales*. (Vol. XVI). Concepción, Argentina.
- TORRES, F. B. (2017). *LA DANZA DE LOS MILLONES, 1923-1931*. Bogotá: Banco de la República.
- UNGRD. (2024). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2023, Segunda actualización*. Bogotá.
- VIVIENDA, M. D. (2024). *Informe de seguimiento al plan sectorial MIDUVI 2021-2025*. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda: https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/09/informe_de_seguimiento_al_plan_sectorial_miduvi_2023_-signed-signed-signed.pdf