

*Impacto de la actualización catastral en el desarrollo económico y la sostenibilidad fiscal
del municipio de Apulo Cundinamarca, 2023–2025*

Rodrigo Alberto Ruiz Villalba

Facultad de Posgrado, Maestría en Administración Pública

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

Trabajo Final Maestría Administración Pública

Director. Dr. Octavio Barbosa Cardona

01 de diciembre de 2025

Dedicatoria

Primeramente, a Dios, por permitir culminar satisfactoriamente esta meta tan importante en mi proyecto de vida, a pesar de las adversidades presentadas diariamente durante estos dos años de estudio.

Segundo, a mi familia esposa e hijos por tener la paciencia y ser mi apoyo en momentos difíciles en el transcurso de este proceso tan especial.

Por último y no menos importante a mi señora madre, por sus oraciones y consejos en momentos difíciles durante estos años de estudio y trabajo.

Sin ellos no hubiese sido posible culminar con éxito, este logro no es solo mío, también es de ustedes, los amo con todo mi corazón

Agradecimientos

*“El éxito de una sociedad debe evaluarse
principalmente por las libertades que disfrutaban sus miembros”*

Amartya Sen

A todo el cuerpo de docentes y tutor de la ESAP que hicieron parte de la maestría y a los cuales les agradezco por compartir toda su experiencia y conocimiento, igualmente resaltar la paciencia en momentos difíciles.

Así mismo, a todos los compañeros que hicieron parte de este grupo, de cada uno de ellos me llevo un gran recuerdo por todas las enseñanzas compartidas, finalmente al grupo de trabajo construido durante el proceso.

Tabla de contenido

Resumen.....	8
Capítulo 1. Presentación general.....	10
Introducción	10
Planteamiento del problema	13
Justificación.....	14
Objetivos	15
Objetivo General	15
Objetivos Específicos	16
Capítulo 2. Referentes teóricos y conceptuales	16
Estado del arte	16
Marco geográfico	29
Marco teórico	35
Capítulo 3. Enfoque metodológico	45
Tipo de investigación	45
Fuentes de información	46
Técnicas e instrumentos	46
Variables	46
Dimensiones de análisis	47

Capítulo 4. Análisis y diagnóstico	49
Capítulo 5. Resultados y hallazgos de la Actualización Catastral 2023	54
Resultados	54
Registro y oficialización de predios	54
Tributación equitativa y recaudo predial	62
Inversión pública y potencial económico	69
Hallazgos	82
Análisis de resistencia social y estrategias de comunicación	86
Capítulo 6. Conclusiones	87
Capítulo 7. Recomendaciones.....	89
Instrumentos de gestión.....	89
Instrumentos de financiación.....	90
Recomendaciones específicas	94
Glosario.....	98
Referencias bibliográficas.....	99

Lista de tablas

Tabla 1. Matriz PRISMA	27
Tabla 2. Barrios Apulo	32
Tabla 3. Veredas Apulo.....	33
Tabla 4. Matriz de análisis del desarrollo histórico del catastro en Colombia.....	42
Tabla 5. Matriz analítica complementaria (causas, procesos y efectos)	45
Tabla 6. Variables	47
Tabla 7. Matriz de operacionalización de variables	48
Tabla 8. Matriz DOFA.....	49
Tabla 9. Condominios Apulo año 1987-Suburbano	50
Tabla 10. Condominios y Urbanizaciones Zona Rural y Urbana.....	51
Tabla 11. Total, predios	59
Tabla 12. Total, Predios por Zona	61
Tabla 13. Total, avalúos.....	64
Tabla 14. Total, recaudo	65
Tabla 15. Total, de recaudo por zonas	67
Tabla 16. Total, Área Construida	70
Tabla 17. Aporte del Impuesto Predial a los Ingresos.....	73
Tabla 18. Gastos de inversión 2015-2024	77
Tabla 19. Inversión de recursos propios por sector 2023 vs 2025	78
Tabla 20. Matriz de Articulación de Potencial Económico, Instrumentos de Gestión y Financiación para el Municipio de Apulo	91
Tabla 21. Matriz de Lineamientos Estratégicos Municipio de Apulo	94

Lista de figuras

Figura 1. Matriz PRISMA	28
Figura 2. Mapa Ubicación	31
Figura 3. Límites Municipio de Apulo.....	31
Figura 4. Variación Zonas Homogéneas Físicas Urbanas.....	56
Figura 5. Zonas Homogéneas Geoeconómicas Urbanas	57
Figura 6. Variación de las Zonas Homogéneas Físicas Rurales	58
Figura 7. Total, predios	59
Figura 8. Total, predios por zona	61
Figura 9. Predios Urbanos / Rurales Municipio Apulo.....	62
Figura 10. Total, avalúo	64
Figura 11. Total, recaudo	66
Figura 12. Total, recaudo por zona	67
Figura 13. Suelo de Expansión Urbana	68
Figura 14. Total, Área Construida.....	70
Figura 15. Perímetro Urbano	71
Figura 16. Variación Avalúos por Rango	72
Figura 17. Aporte del Impuesto Predial a los Ingresos.....	74
Figura 18. Avalúos Catastrales Según Destinación Económica	75
Figura 19. Clasificación Predial por Uso del Suelo.....	76
Figura 20. Gastos de inversión	77

Resumen

En Colombia, los municipios de quinta y sexta categoría enfrentan diversas dificultades para su sostenimiento económico, derivadas de múltiples factores que, en su mayoría, son comunes entre ellos. El caso particular del Municipio de Apulo no es la excepción. La desactualización del Esquema de Ordenamiento Territorial (en adelante EOT) ha generado un desarrollo desordenado y deficiencias en la planificación territorial, lo que limita el crecimiento adecuado de las zonas urbana y rural. Asimismo, esta situación impide optimizar el uso del suelo y garantizar la preservación de los recursos naturales, aspectos de gran importancia en la actualidad, afectando el desarrollo equilibrado del municipio.

La actualización catastral y el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) constituyen instrumentos directamente relacionados y fundamentales no solo para la adecuada planificación del territorio, sino también para el fortalecimiento de la capacidad institucional y financiera de los municipios, contar con información catastral actualizada, precisa y confiable permite identificar sectores con potencial para el desarrollo económico, así como determinar el uso real del suelo, las áreas de protección ambiental y las zonas de expansión urbana. Estos elementos resultan esenciales para promover el crecimiento económico y garantizar la sostenibilidad territorial del Municipio de Apulo.

De igual manera, la actualización catastral tiene una incidencia directa en el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales, especialmente a través del incremento en el recaudo del Impuesto Predial Unificado (IPU), lo que contribuye a ampliar la capacidad de inversión y gestión de la administración municipal.

En este contexto, la presente investigación tiene como propósito analizar la incidencia de la actualización catastral en el desarrollo económico y la sostenibilidad fiscal del municipio de Apulo Cundinamarca, durante el periodo 2023–2025, el estudio parte de las limitaciones derivadas de la desactualización del catastro y del Esquema de Ordenamiento Territorial, factores que afectan la planeación, el recaudo y la inversión pública local.

Para el desarrollo del estudio, se empleará una metodología mixta con alcance analítico, utilizando revisión documental, análisis estadístico y evaluación de variables fiscales y territoriales, con información proveniente de fuentes oficiales, como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Agencia Catastral de Cundinamarca (ACC), así mismo, diagnósticos locales y documentos técnicos del Municipio de Apulo. A través de este enfoque metodológico, se busca obtener una comprensión integral del contexto actual del municipio y de las oportunidades futuras asociadas a la actualización catastral y la planificación territorial.

Así mismo, se busca identificar las principales brechas en la gestión catastral de Apulo, incluyendo la disponibilidad de personal capacitado, la infraestructura tecnológica requerida y la necesidad de articulación entre las dependencias de Hacienda y Planeación. También, se abordará la relación directa entre la eficiencia del sistema de recaudo del IPU y la estabilidad de las finanzas públicas municipales, de igual manera, fortalecer o implementar proyectos estratégicos que aporten en la sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo. Sin embargo, es importante que el proceso de implementación no desvirtúe los criterios de equidad y gradualidad, de modo que los ajustes en los avalúos catastrales no generen cargas excesivas para los contribuyentes ni afecten la aceptación social del proceso, buscando siempre el mayor beneficio de los contribuyentes.

Finalmente, el análisis permitirá evidenciar cómo un EOT actualizado y un catastro moderno actualizado son herramientas que contribuyen a la autonomía financiera y a la gobernanza territorial del Municipio de Apulo, fortaleciendo su capacidad de planificación y gestión. Esto permitirá que el municipio proyecte un crecimiento armónico, aproveche sus potencialidades económicas particularmente en el ámbito turístico, agricultor y servicios, en el que mejore las condiciones de vida de sus habitantes mediante una administración más eficiente, transparente y sostenible de los recursos públicos.

Palabras claves: Actualización Catastral, Catastro Multipropósito, Esquema de Ordenamiento Territorial, Impuesto Predial Unificado.

Capítulo 1. Presentación general

Introducción

Después de la crisis en los años ochenta, la deuda externa en los países de América Latina inicia con la exploración de nuevas formas de organizar y mejorar su economía, es de esta manera que toman de referencia las políticas económicas de países desarrollados, evidenciando que las políticas allí implementadas fomentaban la libertad económica y la poca intervención del Estado, conocidas como políticas neoliberales. En otras palabras, el gobierno central solo debía participar en los asuntos realmente necesarios, mientras que muchas responsabilidades quedaban en manos de los gobiernos locales o regionales, y se inicia a acuñar el termino de descentralización, así, los gobiernos locales comienzan a encargarse de ofrecer algunos servicios públicos de acuerdo con las características y necesidades de cada territorio (Castañeda Rodriguez y Diaz Bautista, 2017).

En este contexto, los países de Centroamérica y del Cono Sur comenzaron a implementar procesos de transformación orientados a fortalecer la autonomía económica de los territorios, promoviendo mayores niveles de capacidad institucional, autosostenibilidad y descentralización administrativa, según Aponte (2017) este proceso significó que los gobiernos centrales debían ajustar sus funciones, no solo en lo político y lo legal sino que también en lo relacionado con el manejo del dinero y las finanzas públicas, para que las autoridades locales tuvieran que prepararse para manejar sus propios recursos y así fortalecer sus instituciones para tener sostenibilidad por sí mismas a corto y largo plazo.

Dentro de este contexto, las experiencias desarrolladas en algunos países de América Latina y el Caribe resultan relevantes para Colombia, en la medida en que evidencian la importancia de organizar y planificar adecuadamente el uso del territorio como estrategia fundamental para promover un desarrollo sostenible. Dicho enfoque busca equilibrar las dinámicas de crecimiento económico con la protección ambiental, garantizando una gestión territorial más eficiente, ordenada y orientada al bienestar de las comunidades y a la sostenibilidad de los recursos naturales.

Es así como se crea la comisión legal especial de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial (COT), quien es la encargada de vigilar que se cumplieran las normas de la constitución artículos 209, 287, 288 y 298 relacionados con la organización, descentralización y administración del territorio (Constitución Política de Colombia, 1991). Más adelante, la Ley 1454 de 2011, conocida como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), consolidó el proceso de descentralización en Colombia y permitió que los gobiernos locales tuvieran más independencia en la administración de las finanzas, igualmente, solicitó fortalecer las capacidades institucionales en las organizaciones

con manejo técnico y gestión pública para ejercer de manera responsable la autonomía otorgada a los territorios.

A pesar de los logros alcanzados en Colombia, desde el ámbito de la descentralización y autonomía, el manejo de las finanzas públicas en los territorios sigue siendo un reto. Por tal razón la actualización catastral es un instrumento esencial para el desarrollo de los territorios porque incide directamente en el recaudo de los tributos, especialmente en los de Impuesto Predial Unificado (IPU) que dinamiza la inversión en construcción de infraestructura, así como en la estabilidad económica de los gobiernos.

El tema propuesto como base para el desarrollo del trabajo de grado, con el propósito de optar al título de Magíster en Administración Pública otorgado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), corresponde a un análisis sobre la actualización y el impacto del catastro en el municipio de Apulo Cundinamarca. La investigación se estructura a partir de una reflexión académica orientada al estudio de los principales elementos relacionados con la gestión catastral, su incidencia en la planificación territorial y su impacto en el fortalecimiento institucional y financiero del municipio.

El desarrollo de la investigación inicia con la formulación del objetivo general y los objetivos específicos, los cuales orientan el análisis y delimitan el alcance del estudio, posteriormente, se presenta una síntesis de los antecedentes históricos del municipio de Apulo Cundinamarca, abordando los principales hitos que han incidido en la configuración y fortalecimiento institucional de esta entidad territorial. En este apartado se examinan aspectos relacionados con las características del territorio, su ubicación geográfica, los recursos naturales, las dinámicas de poblamiento y distribución poblacional entre las zonas

urbana y rural, así como las principales actividades económicas y los elementos que conforman su base económica.

Seguidamente, se desarrolla un análisis de la estructura financiera del municipio, identificando sus principales fuentes de ingresos y sus características. De igual manera, se estudia la contribución del Impuesto Predial Unificado (IPU), su comportamiento, dinámica e impacto sobre las finanzas municipales y su incidencia en el fortalecimiento de la base económica local, entendida como el conjunto de recursos y activos socioeconómicos disponibles para el desarrollo territorial.

En una tercera etapa, el análisis se concentra específicamente en el impuesto predial como uno de los principales instrumentos de sostenibilidad fiscal del municipio, considerando su relevancia actual y su potencial proyección en el fortalecimiento de las finanzas públicas locales en el mediano y largo plazo.

Finalmente, se presenta una síntesis integradora de los principales hallazgos del trabajo de grado, con el propósito de consolidar los elementos más relevantes derivados del análisis y sustentar las conclusiones de la investigación.

Planteamiento del problema

Para los municipios de quinta y sexta categoría, la sostenibilidad financiera conlleva en gran medida a la voluntad con que los funcionarios públicos administran los recursos propios, dado que las transferencias de la nación resultan insuficientes para cubrir las necesidades de inversión y funcionamiento, de esta manera, se determina que el municipio de Apulo enfrenta esta misma realidad, debido a que durante años ha operado con un catastro desactualizado, lo que ha generado discrepancias entre el uso real del suelo, la capacidad productiva del territorio y los avalúos registrados, por ende, esta brecha ha limitado la

planeación territorial y ha impedido que el recaudo del impuesto predial unificado refleje de manera justa las dinámicas económicas y físicas del municipio.

En consecuencia, la falta de actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) profundiza el problema debido a que decisiones claves sobre expansión urbana, protección ambiental, vocación productiva y gestión del riesgo no cuentan con información confiable, como resultado, Apulo ha experimentado un crecimiento disperso y poco planificado con impactos negativos en la prestación de servicios públicos, la gestión del recurso hídrico, la capacidad institucional y la atracción de inversión privada.

De esta forma, la situación no solo compromete la gobernanza territorial, sino que también frena la posibilidad para que el municipio incremente su autonomía fiscal y aumente recursos hacia sectores estratégicos como el turismo, la agricultura y la infraestructura social, por ello, surge la necesidad de analizar de manera rigurosa como la actualización catastral como herramienta técnica y financiera puede transformar la estructura económica del municipio, mejorar la planeación y favorecer un modelo de desarrollo más sostenible y equitativo.

Justificación

La actualización catastral se ha convertido en un componente esencial para los municipios que buscan fortalecer su capacidad institucional y avanzar hacia modelos de desarrollo sostenible, como en el caso de Apulo la cual adquiere especial relevancia porque brinda la posibilidad de corregir rezagos históricos que han limitado la gestión pública local, por lo que contar con información precisa y actual del territorio permite mejorar la toma de decisiones, optimizar la asignación del suelo, identificar áreas estratégicas de protección ambiental y definir con claridad las zonas con potencial económico.

Desde el punto de vista fiscal un catastro actualizado tiene incidencia directa en el comportamiento del Impuesto Predial Unifica (IPU), que tiene una de las fuentes más importantes para los ingresos propios en las entidades territoriales, asimismo, un sistema de avalúos acorde con la realidad del territorio puede promover una tributación más equitativa, fortalece la capacidad financiera para ejecutar proyectos de infraestructura, modernizar servicios públicos y generar condiciones que impulsen la actividad productiva local, de ahí que, para un municipio como Apulo con amplias oportunidades en sectores turísticos y agropecuarios, mejorar la base catastral se convierte en una condición necesaria para potenciar estas ventajas y consolidar su autosostenibilidad.

Cabe destacar, que este estudio se justifica porque permite reconocer las brechas institucionales relacionadas con el manejo catastral, la articulación entre dependencias y las capacidades técnicas del municipio, así como, el fortalecimiento administrativo y las decisiones públicas relacionadas con el ordenamiento, la inversión y la gobernanza.

Para finalizar, esta propuesta de investigación aporta al debate sobre como la gestión territorial, el catastro y el ordenamiento se convierten en herramientas estratégicas para consolidar finanzas públicas sanas, mejorar la planificación de los municipios y garantizar condiciones de vidas dignas para toda la población, de este modo, en el caso de Apulo, comprender el impacto de la actualización es esencial para proyectar un desarrollo armónico que responda a las dinámicas actuales y a los desafíos futuros del territorio.

Objetivos

Objetivo General

Determinar la contribución de la Actualización Catastral al desarrollo económico del municipio de Apulo Cundinamarca 2023-2025.

Objetivos Específicos

1. Identificar y caracterizar los predios que no se encontraban registrados en las bases de datos, oficializar y relacionar la información económica, jurídica, física y territorial de los mismos.
2. Analizar cómo la actualización catastral contribuye al establecimiento de una tributación del Impuesto Predial Unificado (IPU) más justa, equitativa y progresiva, orientada al fortalecimiento del recaudo municipal y al desarrollo económico del municipio de Apulo.
3. Evaluar la proyección de inversión de los recursos provenientes del recaudo del Impuesto Predial Unificado (IPU) para mejorar las condiciones de vida de las familias del municipio de Apulo e identificar áreas con potencial económico a partir de la actualización catastral.

Capítulo 2. Referentes teóricos y conceptuales

Estado del arte

Las investigaciones en cuanto a las actualizaciones catastrales han demostrado que estas son de vital importancia para la contribución del desarrollo y planeamiento urbano de los municipios, sobre todo en aquellos municipios que se encuentran relegados por este inventario tan importante, cabe resaltar que las contradicciones e ineficiencias en las políticas contribuye en gran porcentaje al atraso o subdesarrollo de estos municipios, dado que el catastro puede determinar el progreso de los pueblos peruanos al permitir determinar

y darle valor al patrimonio inmobiliario, así como optimizar la recaudación tributaria y cumplir con la seguridad jurídica de la tierra (López Escudero, 2023).

Lo anterior sirve de sustento ya que se ha demostrado que es de esta manera como se obtienen mayores recursos que se pueden destinar en proyectos de inversión que benefician a la comunidad en un alto porcentaje, además de mantener el inventario de los predios, por eso, la actualización catastral es una herramienta que sirve para el incremento del recaudo por impuesto predial, además, la información puede ser utilizada para la planificación del territorio en busca de un desarrollo homogéneo y del bienestar general.

López Escudero (2023), afirma que el catastro beneficia a 2.5 millones de familias en el Perú, debido a que puede titular y formalizar sus predios, mejorar los servicios públicos y la infraestructura urbana, además, mantener actualizado este catastro que es un factor fundamental para el incremento de los ingresos del municipio sobre el impuesto predial, debido a que aumentó alrededor de 38% entre los años 2016 y 2018 (p.18).

Según diversas experiencias y estudios desarrollados en Colombia, se ha evidenciado que el inventario catastral presenta altos niveles de desactualización, esta situación se atribuye , en parte, a las limitaciones operativas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), entidad responsable de la gestión catastral en gran parte del territorio nacional, debido a que no logra abarcar completamente la demanda existente, como consecuencia, la información disponible carece en algunos casos, de la precisión necesaria para la toma de decisiones relacionadas con la planificación territorial, la gestión pública y el desarrollo de alianzas público-privadas.

En este sentido, López Escudero, (2023) destaca la importancia de fortalecer la articulación entre las entidades territoriales y los sectores público y privado mediante

convenios de cooperación que permitan un diagnóstico completo de la información catastral, de modo que esta pueda ser utilizada como base para la planificación y el progreso urbano.

De igual manera, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen una referencia fundamental para orientar las estrategias de desarrollo de los países. En este contexto, la tierra, y la información derivada de las actualizaciones catastrales está relacionada directamente con 11 de los 17 (ODS), por ello, es impajaritable tener debidamente identificado quienes son los poseedores de los predios y determinar a la vez la actividad económica que en ellos se desarrollan, así mismo obtener la ubicación y área de cada uno de los predios, en busca de información precisa y certera que contribuya a la toma de decisiones político administrativas eficientes. En consecuencia, la caracterización de las personas que tienen posesión regular e irregular de las tierras deben saber en qué espacio se ubican, las áreas que comprenden y las actividades económicas que desarrollan con el fin de lograr los ODS (López Escudero, 2023).

Por otra parte, investigaciones realizadas en países de América Latina y el Caribe se evidencia que, aunque Uruguay cuenta con uno de los sistemas catastrales más completos de la región, este aún se encuentra en proceso de actualización. Así mismo, se identifica que ningún país de la región dispone de un catastro actualizado que represente con precisión la realidad física del territorio y cumpla con todas las normativas vigentes.

En este contexto, el catastro tanto urbano como rural debería ser una prioridad en la región de ALC, considerándolo como un motor para el progreso y la mejora de las condiciones de vida. Los estudios resaltan el avance de optimizar la gestión de tierras, destacando la importancia de la seguridad jurídica en la posesión de la tierra para aumentar la competitividad y facilitar una ejecución en proyectos de desarrollo (FAO, 2022).

Es de esta manera que se evidencia que la problemática relacionada con la falta de información catastral actualizada no es exclusiva de Colombia, sino que se generaliza en América Latina y el Caribe. Estas características limitan los procesos de planificación y son impedimento para lograr avanzar en un desarrollo sostenible que abarque tanto infraestructura y medio ambiente, esta última imprescindible para lograr los resultados de durabilidad y estabilidad, no solamente pensando en el corto plazo si no que por el contrario visualizando un futuro prometedor y en mejores condiciones para futuras generaciones.

En la región, se enfrentan desafíos significativos en la identificación de la propiedad debido a la falta de catastros precisos que definan quién posee las tierras, su ubicación, extensión, actividades económicas, situación legal y contribución fiscal. Para lograr una gobernanza sostenible de los Sistemas de Administración de Tierras (SAT), es esencial fortalecer la institución rectora como supervisora, permitiendo a los municipios actualizar y mantener el catastro. Esto requiere la participación de profesionales especializados. La modernización y regulación de la propiedad, junto con la implementación de un SAT, necesitan una inversión considerable, pero generan beneficios que mejoran la competitividad y la calidad de vida (FAO, 2022).

En estudios realizados en Europa, específicamente en Holanda se identifica que este procedimiento es indispensable para la protección de los propietarios y para el desarrollo socioeconómico de las regiones, debido a que contribuye en gran medida con el aumento de los ingresos y de esta manera obtener más recursos para ser invertidos en las necesidades básicas y fundamentales que hacen parte del bienestar de la comunidad, es indispensable mencionar que, aunque se tenga crecimiento económico este no garantiza el progreso social o reducción de pobreza, pero si es requisito fundamental para enfrentar estas problemáticas.

Para el holandés según Salzmann (2019) como citó Dorado (2022) el catastro es una institución moderna que ha logrado un alto grado de desarrollo técnico, a su vez, unido al registro, demuestra un fortalecimiento de la base física y jurídica que brinda beneficios a los ciudadanos y encuentra en el “kadaster” (Oficina de Catastro, Registro de la Propiedad y Cartografía de los Países Bajos) una plataforma coordinada a la hora de contratar, lo cual contribuye al desarrollo socioeconómico del país. De manera que los estudios en Holanda muestran beneficios en diversos ámbitos tales como el inventario inmobiliario, la eficiencia energética, el tipo, el uso de la propiedad y el ingreso de la población.

Las políticas públicas son indefectibles para el correcto manejo y funcionamiento de los territorios, un insumo infalible para la construcción de estas es la información catastral la cual brinda información precisa para la correcta construcción e implementación, de ahí que un catastro actualizado permite crear políticas públicas con información legal en tierras, lo que implica la mejora de los instrumentos de intervención y la gestión del suelo tanto urbano como rural (Rocha Forero y Higuera Arévalo, 2019).

Respecto a la normatividad vigente en materia de gestión catastral, no basta con adelantar el proceso de actualización catastral; también resulta necesario desarrollar procesos permanentes de conservación catastral (mantener actualizado o corregir la información), con el fin de garantizar la calidad, precisión y vigencia de la información registrada. Proceso que se debe realizar constantemente para que apalanque el resultado de la actualización la cual se debe realizar en un periodo no mayor a cinco años, de manera que es fundamental mencionar el artículo 5 de la Ley 14 de 1983, sobre el periodo de Actualización municipal equivalente a los cinco años (Rocha Forero y Higuera Arévalo, 2019).

El mayor beneficio para las entidades territoriales resultado de las actualizaciones catastrales es el incremento por recaudo de impuesto predial unificado (IPU). En consecuencia, Rocha Forero y Higuera Arévalo (2019), afirman que se debe tener en cuenta el impacto del territorio porque uno de los beneficios para el municipio es el recaudo del Impuesto Predial Unificado (IPU), dado que establece la actualización y valor catastral de los predios en el proceso de formación.

En el territorio nacional un alto porcentaje de catastro se encuentra desactualizado lo que dificulta el progreso, desarrollo e inversión eficiente para contrarrestar las problemáticas de los territorios, asimismo, el 66,00% en el territorio nacional se encuentra con información desactualizada del catastro y tan solo el 5,68% tiene la información catastral actualizada (Rocha Forero y Higuera Arévalo, 2019).

La actualización catastral no es solamente un procedimiento de inventario de los bienes inmuebles de un territorio, este a su vez es un servicio público en el que convergen operaciones técnicas y administrativas que tienen como finalidad la conservación, difusión, actualización de la información catastral, en concordancia con la Ley 1955 en su artículo 79, establece que la gestión del catastro se puede entender como un servicio público conformado por operaciones técnicas y administrativas enfocadas en la formación, actualización, conservación, difusión y la adopción del catastro multipropósito (Rocha Forero y Higuera Arévalo, 2019).

Las cifras evidencian que un porcentaje significativo del territorio nacional aún no cuenta con procesos de formación catastral, tanto en las zonas urbanas como rurales, lo que dificulta la legalidad de los predios y adicional un alto porcentaje posee formación catastral pero desactualizada lo que no permite una evolución en el desarrollo regional, por ejemplo,

el 28% de la superficie del territorio de Colombia no cuenta con formación catastral, es decir, aproximadamente 60 municipios y 20 áreas no municipalizadas, asimismo, el 63,9 % de los territorios que ya están poblados cuentan con catastros desactualizados, lo que equivale a 722 municipios (Rocha Forero y Higuera Arévalo, 2019).

En Cundinamarca se evidencia y corrobora un atraso en el desarrollo por la no implementación de la actualización catastral, ya que pocos municipios cuentan con un inventario preciso, es así como, de los 116 municipios que componen el departamento únicamente el 46% tienen proceso de actualización catastral en los últimos diez años y el 54% cuentan con desactualización que en algunos casos llega a 20 años, lo que afecta significativamente las finanzas de los territorios, a esto se le suma, que en la última década solamente 53 municipios del departamento tienen procesos de actualización catastral, lo que demuestra que 63 municipios tienen más de diez años sin efectuar una actualización de la información de sus predios” (Rocha Forero & Higuera Arévalo, 2019).

Se observa que de los 63 municipios que no realizaron actualizaciones en los últimos diecisiete años, el 95% pertenecen a la categoría sexta. Estos municipios tienen una población de 10.000 personas o menos, además, los ingresos corrientes anuales de libre destinación no superan los 15.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (Rocha Forero & Higuera Arévalo, 2019).

Al 1 de enero de 2019, el departamento de Cundinamarca tenía 1.322.118 predios, equivalente a un 53% de ellos clasificados como zonas urbanas y un 47% como zonas rurales. Sin embargo, estos números no son precisos debido a la falta de actualización catastral, lo que no permite tomar decisiones importantes en inversiones con el fin de beneficiar a la mayor cantidad de población. Como resultado, se determina que los

municipios más desactualizados hacen parte de la zona urbana y ellos equivalen a un 53% (Rocha Forero y Higuera Arévalo, 2019, p. 44).

Cabe anotar que una de las estrategias que pueden ser utilizadas para el desarrollo de las regiones es una reforma agraria integral, la cual ha sido prometida durante muchos periodos presidenciales, pero a la fecha no se ha sido posible la materialización de esta, debido a múltiples factores algunos particulares y otros generales. Al mismo tiempo, la política pública de Catastro Multipropósito se focaliza en los procesos de actualización del catastro rural para el desarrollo territorial, la reforma rural integral y la transformación sostenible de las regiones con el fin de lograr un progreso armónico, integral y sostenible (Rocha Forero y Higuera Arévalo, 2019).

La presente investigación identifica las oportunidades de crecimiento económico derivadas del nuevo marco institucional de la gestión catastral en Colombia, el cual se fortalece con la política de catastro multipropósito impulsada por el gobierno nacional (Andrade Pérez, 2022). En este sentido, Kutznets citado en Andrade Pérez (2022) plantea que el crecimiento económico se refiere al índice de incremento de renta o bienes que se producen en un territorio para medir el incremento de un año a otro.

En todo proceso público de transformación, actualización o modernización institucional es común que se presenten inconformidades y resistencia por parte de la comunidad, especialmente cuando dichas medidas tienen implicaciones tributarias, en el caso particular de la actualización catastral, al tratarse del tributo más representativo de las finanzas territoriales, resulta indispensable garantizar su adecuada aplicación, así como un seguimiento y acompañamiento continuo que permitan fortalecer la confianza ciudadana y la sostenibilidad fiscal del municipio. Es claro que este nuevo marco institucional

contribuye al crecimiento económico, pero es crucial realizar un seguimiento continuo para enfrentar los desafíos organizacionales e institucionales que puedan surgir durante su implementación (Andrade Pérez, 2022).

La política de catastro multipropósito busca mejorar la seguridad jurídica de los inmuebles mediante la gestión de la información predial, el ordenamiento territorial y la planificación socioeconómica. Aunque muchos definen la gestión catastral como un incremento de impuestos, también es reconocida como una herramienta clave para el crecimiento económico sostenible, por eso, es esencial la colaboración entre distintas entidades para el fortalecimiento de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), que ejerce funciones de inspección, vigilancia y control sobre la prestación del servicio público catastral por parte de los gestores catastrales habilitados, mientras que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) mantiene la función de autoridad catastral nacional y orienta los lineamientos técnicos y metodológicos del sistema catastral colombiano. Un servicio eficiente garantiza información actualizada y confiable, beneficiando a empresas, el sector público y la ciudadanía, y apoyando proyectos y políticas públicas para el desarrollo. Además, es crucial aumentar la formación en gestión catastral en Colombia, dado el rol vital del personal capacitado en actividades y proyectos del sector.

En las mediciones económicas, sean estas a nivel internacional, nacional o territorial es necesario tener en cuenta indicadores que reflejen el comportamiento de los ingresos para tener certeza y respaldo económico en la toma de decisiones de inversión, así como un alto grado de influencia en el porcentaje del PIB, indicador importante para la medición del crecimiento y desarrollo económico. Más allá de eso, el recaudo del Impuesto Predial Unificado (IPU) obtuvo \$8,7 billones en 2019, lo que representa alrededor de 0,8% del PIB,

puesto que este nivel de recaudo, comparado con otros países latinoamericanos, llegó a incrementarse (CEDE, 2020).

El Impuesto Predial Unificado (IPU) en Colombia representa un elemento esencial en la estructura fiscal local, porque para el año 2019 su recaudación superó los \$8,5 billones, lo que equivale a un 34% de los ingresos fiscales del país y un tercio de los ingresos corrientes de libre destinación. A nivel internacional, los impuestos sobre bienes inmuebles son un instrumento de planificación urbana porque incentivan a determinar el nivel y desarrollo de las ciudades, los cambios normativos relacionados con el catastro también son relevantes, ya que la gestión catastral es crucial para definir correctamente la base gravable del impuesto predial unificado.

Con los estudios realizados por parte del Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico (CEDE) y consultados en esta investigación, se evidencia que el proceso de actualización catastral no se limita únicamente para que la tarifa del impuesto predial aumente, sino que sirva de sustento para cumplimiento de metas establecidas en los planes de desarrollo territoriales, las cuales son las cartas de navegación de las administraciones locales, de manera que la tarifa ideal del impuesto predial puede ser la que maximice el recaudo del municipio, también, se puede entender como fin extrafiscal que induce comportamientos en la ciudadanía conducentes al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Gobierno local” (CEDE, 2020).

Por todo lo anterior, se demuestra que los recaudos por concepto de Impuesto Predial unificado en gran parte de los entes territoriales del país son muy representativos, el aporte de este tributo a los presupuestos municipales tiene un alto impacto fiscal, pero a pesar de ser actualmente la segunda fuente de ingresos más significativa para los municipios, su

potencial en Colombia no ha sido completamente aprovechado debido a la falta de actualización de la base gravable (CEDE,2020).

Las actualizaciones catastrales a nivel internacional, nacional y territorial es un insumo altamente significativo por no decir que el más importante para el desarrollo económico y la planificación del territorio, como se observa a lo largo de la investigación se determina lo trascendental de este procedimiento para el beneficio de las administraciones territoriales, cabe aclarar que además de influir en el aumento de los tributos nos brinda una información jurídica, física y económica que permite tener certeza de los tenedores o poseedores de la tierra. En lo que concierne a los propietarios de los predios es una herramienta con la cual pueden contar para realizar sus transacciones de compra o venta de las propiedades inmobiliarias del territorio y con esto se avanza significativamente en la construcción de territorios más amigables y confiables.

Otro factor a resaltar con las actualizaciones catastrales territoriales es que estas a su vez pueden ser un insumo importante para el desarrollo nacional, debido a la información rural que en ella se encuentra, esta puede servir como insumo para la anhelada reforma agraria integral tan necesaria en los últimos tiempos en nuestro país, con las actualizaciones se determina que zonas de nuestro territorio presentan riesgos naturales y cuales zonas son potencialmente aptas para la expansión de las zonas urbanas ya que la geografía del país es en un alto porcentaje rural, pero por las circunstancias actuales globales y nacionales es sumamente importante y necesario la expansión de la zona urbana para poder controlar una expansión desordenada que afecta en gran medida a las zonas rurales tan importantes para la seguridad alimentaria de las regiones.

Además de aportar al mayor recaudo de los recursos propios de libre uso municipal, estos recursos son destinados a proyectos de inversión para el beneficio de la ciudadanía y mejorar las condiciones de vida de las personas en determinados entes territoriales. Estas regiones además de ser beneficiadas con proyectos de inversión en algunos casos se vuelven atractivos a turistas lo que nos arroja un resultado positivo para la activación económica de los territorios.

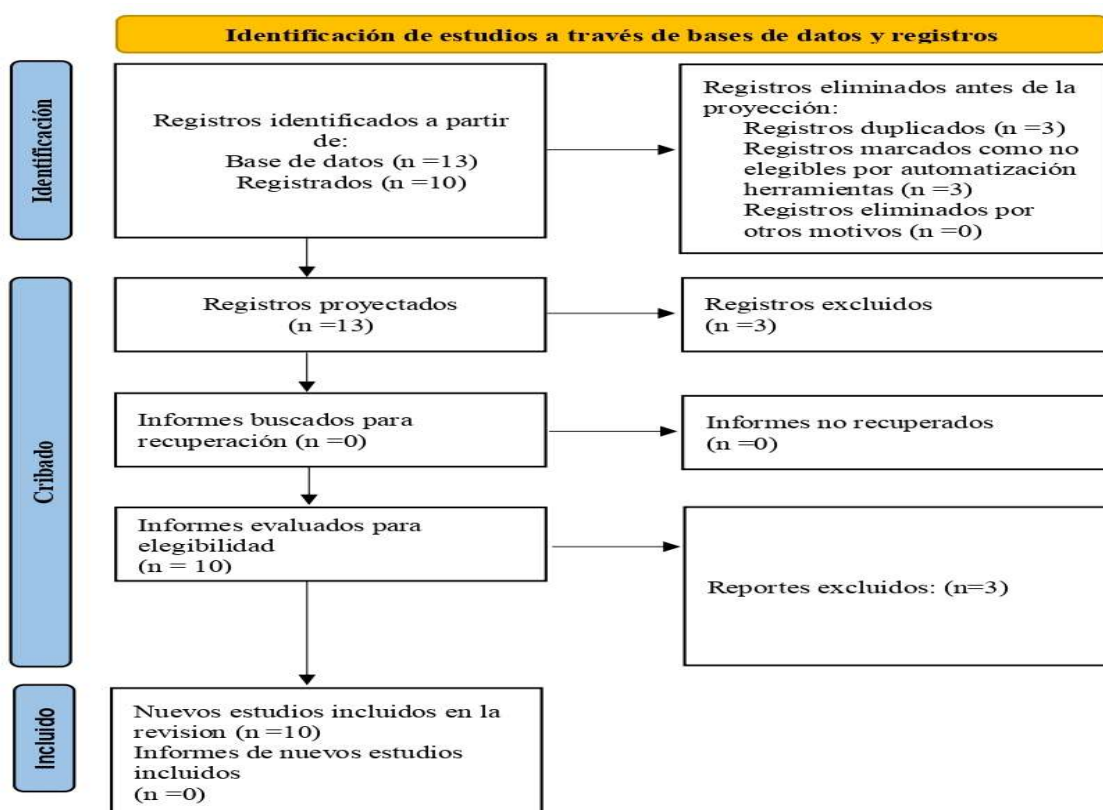
A continuación, se presenta la matriz de PRISMA en la cual se organiza y explica de manera estructurada la información previamente expuesta (véase la tabla 1 y figura 1).

Tabla 1. *Matriz PRISMA*

Nº	Documento incluido	Tipo de documento	Procedencia/Indexación probable	Aporte al estudio
1	López Escudero (2023)	Artículo académico / Informe técnico	Probable: Dialnet / Repositorio institucional	Relación entre catastro, formalización y desarrollo urbano (Perú).
2	FAO (2022)	Informe técnico internacional	Organismo multilateral (FAO) – No indexación comercial	Situación catastral en América Latina y necesidad de SAT modernos.
3	Dorado (2022) citando a Salzmann (2019)	Artículo académico	Probable: Dialnet / RedALyC / repositorios europeos	Experiencia de Holanda con catastro moderno y desarrollo socioeconómico.
4	Rocha Forero & Higuera Arévalo (2019)	Documento técnico / Informe	Probable: Biblioteca SNR o IGAC	Relación entre actualizaciones catastrales y recaudo predial en Colombia.
5	Ley 14 de 1983	Normatividad colombiana	Diario Oficial – Fuente institucional	Marco legal del periodo de actualización catastral.
6	Ley 1955 de 2019 (art. 79)	Normatividad	Plan Nacional de Desarrollo – Gobierno Nacional	Define gestión catastral como servicio público.

7	CEDE (2020)	Informe académico de la Universidad de los Andes	Publicación académica – Alta calidad, no siempre Scopus	Análisis económico del impuesto predial y efecto en PIB municipal.
8	Andrade Pérez (2022)	Artículo o informe académico	Probable: Repositorio universitario / Dialnet	Política de catastro multipropósito y crecimiento económico.
9	Kutznets (citado en Andrade)	Referente teórico	Obra económica clásica	Concepto de crecimiento económico.
10	IGAC (cifras generales)	Informe técnico institucional	Fuente oficial del Estado colombiano	Datos sobre desactualización catastral nacional.

Figura 1. *Matriz PRISMA*



Marco geográfico

La historia de Apulo se remonta a los pueblos indígenas que habitaron la región, especialmente la cultura Panche, entre ellos destacaba la familia Síquica, asentada en las laderas del cerro Guacaná, cerca de la laguna de Salcedo, donde realizaban sus ceremonias, asimismo, con la llegada de los españoles en el siglo XVI surgió la necesidad de abrir rutas que facilitaran el tránsito por el territorio, caminos que, con el tiempo, se convirtieron en corredores de poblamiento gracias a las viviendas rústicas y posadas que levantaban los viajeros y arrieros que se desplazaban con sus recuas de mulas y caballos.

Uno de esos caminos unía la Sabana con Guataquí, antiguo puerto sobre el río Magdalena, y atravesaba lugares como Tena, La Mesa, Anapoima, Socotá y la Meseta, por lo que en ese trayecto se llegaba a un punto estratégico conocido como Las Juntas, llamado así porque allí confluyen los ríos Apulo y Bogotá, de este modo, este sitio, rodeado de un paisaje imponente, se convirtió en un paraje obligado para descansar. Más adelante, en 1544, los conquistadores Quesada, Federmán y Belalcázar pasaron por este lugar cuando se dirigían al puerto de Guataquí para embarcarse hacia España, sin embargo, ese mismo año, una expedición dirigida por Venegas Carrillo escogió Las Juntas para fundar la Ciudad de San Dionisio de los Caballeros de Tocaima, y fue allí donde se celebró la primera misa registrada en la zona, oficiada por el cura Yánez Ruiz el 6 de abril. (Municipio Apulo Cundinamarca, 2008)

Ciertamente, el cronista Medardo Rivas describió este sitio como un escenario tropical majestuoso, cuyo horizonte sorprendía al viajero por su belleza y relata que Indalecio Forero construyó una gran posada en la desembocadura de los ríos, mientras que Luciano Laverde abrió monte para establecer la hacienda Las Juntas y levantó su vivienda en lo alto

del cerro, sembrando frutales y viñedos junto a su esposa, quien plantó las ceibas que aún hoy sombrean las orillas del Apulo y el Bogotá.

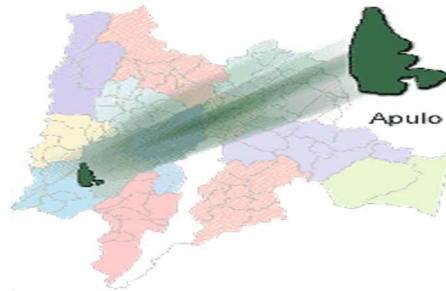
Para finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, el lugar comenzó a perfilarse como destino de descanso, sobre todo para los habitantes de Bogotá, gracias a su clima cálido y seco, por lo que la llegada del Ferrocarril de La Sabana y la construcción de un hotel moderno impulsaron la idea de consolidar allí un poblado modelo para las tierras calientes. No obstante, con la donación de los terrenos por parte de Francisco Wiesner, el Decreto 1550 de 1906 otorgó a la zona el nombre de Juntas de Apulo y la declaró corregimiento, quedando divididas sus riberas entre los municipios de Tocaima y Anapoima.

Por otra parte, durante el siglo XX, Apulo vivió un importante impulso económico, industrial y turístico asociado al ferrocarril, al hotel, a las vías que conectaban por el Salto del Tequendama y Viotá, y a la instalación de fábricas como Cementos Posthan Diamantes y Empaques Bates-Colombates, a esto se sumaban la Estación Agronómica, las minas de yeso y el procesamiento de caña en el Ingenio, hechos que dieron lugar a lo que muchos denominan la “Época Dorada” de Apulo. A partir de 1935 pasó a ser la primera Inspección de Policía del departamento, y en 1949, mediante el Decreto 1336, se convirtió en municipio bajo el nombre de Rafael Reyes, en homenaje al expresidente, propietario de la hacienda La Andorra. En 1975, a través de un plebiscito, el municipio recuperó el nombre de Apulo.

Simultáneamente, con el cierre de las fábricas y el incendio del Hotel Apulo el 31 de diciembre de 1952, el municipio entró en un periodo de declive, sin embargo, sus atractivos naturales, su clima y su entorno siguen convirtiéndolo en un destino ideal para el descanso y la recreación, además de contar con potencial para el ecoturismo, la conservación histórica y el disfrute paisajístico. De manera que Apulo pertenece a la provincia del Tequendama en el

departamento de Cundinamarca, se ubica a 101 km de Bogotá, a 420 msnm, con una temperatura promedio de 26 °C y un área de 119 km² (véase la figura 2 y 3).

Figura 2. *Mapa Ubicación*



Nota: Tomado Plan de Desarrollo Apulo 2008-2011

Figura 3. *Límites Municipio de Apulo*



Nota. Tomado de la Agencia Catastral de Cundinamarca.

En consecuencia, el municipio de Apulo Cundinamarca cuenta con recursos naturales como cultivos agrícolas (mango, cítricos, aguacate, plátano), piscicultura y ganadería, adicional existen recursos hídricos como son, el río Bogotá, Apulo y Calandaima, que cuentan con diferentes microcuencas que generan depósitos de aluvión en las zonas cercanas a las quebradas y ríos, sin embargo, la calidad y disponibilidad de estos recursos están altamente amenazados por la deforestación, contaminación y la inadecuada gestión del agua.

De este modo, en el CENSO realizado en el 2018 Apulo contaba con 7.533 personas y según información del DANE, para el 2024 cuenta con un total de 9.885 habitantes distribuidos en 4.890 personas en el casco urbano y 4.995 en centros poblados y rural dispersa; así mismo según la misma fuente para el año 2035, el municipio contará con 12.873 personas. (Acuerdo No. 003 del 2024 y DANE).

Ahora bien, el área geográfica del Municipio de Apulo está conformada por dos pilares principales que son: la zona urbana y la zona rural del territorio. La zona urbana actual tiene trece (13) barrios, tres (3) urbanizaciones (incorporadas al perímetro urbano en el Acuerdo No. 008 del 2000) y tres (3) conjuntos residenciales ya desarrollados (incorporados al perímetro urbano por ajuste excepcional al EOT según el Decreto Municipal No. 024 del 2019 (véase la tabla 2).

Tabla 2. *Barrios Apulo*

Barrios
Avenida Colombia
Campo Alegre
Chapinero
Chicago
Chico
El Campin
El Centro
Fátima
Gaitán
La Agronómica
Las Quintas
San José
Santa Sofía

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de desarrollo sostenible Apulo

En la zona rural se encuentran veintiocho (28) veredas, agrupadas en cuatro (4) sectores (véase la tabla 3).

Tabla 3. *Veredas Apulo*

	Sector 1	Sector 2	Sector 3	Sector 4
Veredas	• Naranjalito	• El Trueno	• Guacana	• La Naveta
	• Naranjal	• Cachimbulo	• La Meseta	• La Cumbre
	• Pantanos	• La Horqueta	• Socotá	• Chontaduro
	• Charcolargo	• Bejucal	• Palenque	• La Pita
	• Salcedo	• San Vicente	• El Copial	• El Parral
	• Guacamayas	• El Palmar	• Las Quintas	• San Antonio
	• La Vega.	• La Ceiba.	• Paloquemao.	• Santa Ana.

Nota. Basado en información de la secretaria de desarrollo sostenible de Apulo.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 30 al 35 de la Ley 388 de 1997, en el municipio de Apulo el territorio se organiza en tres tipos de suelo: urbano, de expansión urbana y rural, dentro de este último también se incluyen zonas de carácter suburbano. Asimismo, tanto en el área rural como en la urbana se identifican franjas destinadas a la protección ambiental.

Por otra parte, el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del año 2000 incorporó como zonas con amenazas y riesgos aquellas donde se evidencian niveles altos o muy altos de vulnerabilidad. Entre los principales peligros señalados se encuentran la remoción en masa producto de una geo inestabilidad marcada, así como incendios, sequías e inundaciones.

En particular, la economía del municipio principalmente se sustenta en el sector agropecuario, con cultivos de fruta especialmente mango, cítricos, plátano y aguacate, adicional cuenta con piscicultura, ganadería y en el sector de servicios se presenta el sector turístico. En el sector artesanal se destaca principalmente cestería, siendo esta una actividad económica complementaria en la región.

Por otro lado, la base económica local esquemáticamente en las Instituciones existentes con base en la comunidad puede organizarse de la siguiente manera:

- Instituciones económicas

La principal institución económica del municipio de Apulo es la alcaldía, la cual es garante de la gestión y desarrollo de la economía del municipio. No obstante, existen diversas empresas de comercio y servicios, ganadería y agricultura que contribuyen al sostenimiento de la economía local.

- Instituciones políticas

La principal institución política es la alcaldía, responsable directa de gestión y representación municipal. Aunado a lo anterior está el concejo municipal el cual participa en la toma de decisiones políticas locales.

- Instituciones financieras

En el municipio de Apulo se cuenta únicamente con una entidad financiera, Banco Agrario de Colombia, el cual es el encargado y principal apoyo para las pequeñas y medianas empresas o productores.

- Instituciones de educación y formación

En la actualidad en el municipio se cuenta únicamente con instituciones de educación pública en la zona rural y urbana, las cuales ofrecen educación básica y media,

adicionalmente en la zona urbana se cuenta con aulas adecuadas para formación técnica con el SENA.

- Sector Rural, Comercial y de Servicios

La zona más extensa del municipio está en la rural, debido a que existen organizaciones e instituciones que apoyan el desarrollo rural, tales como cooperativas y asociaciones de agricultores. Así mismo el sector comercial hace un aporte significativo a la economía local con supermercados y tiendas, igualmente el sector de servicios aporta en un porcentaje menor a la economía con servicios de restaurante, bares y hoteles que atienden a visitantes y residentes.

Marco teórico

La historia del catastro en Colombia se remonta a varios años atrás, razón por la cual resulta pertinente abordar su fundamentación normativa desde una perspectiva histórica y teórica, en este contexto, adquiere relevancia el Congreso de Congreso de Villa del Rosario, realizado en el municipio de Villa del Rosario, cercano a Cúcuta, como uno de los antecedentes históricos relacionados con la organización político-administrativa y fiscal del país, el cual expidió una ley el 30 de septiembre del año 1821, la cual, es la primera referencia legislativa que se tiene y se denominó “catastro general del cantón”, de esta manera, se inicia la historia del Catastro en Colombia, pensando y proyectando siempre la tributación para beneficio de toda la comunidad, iniciando con responsables de esta tributación personajes o actores que en la actualidad no se cree que tuvieron incidencia en la construcción y desarrollo del catastro en el país.

En consecuencia, en el libro de Diego Alfonso Erba se argumenta el catastro en el territorio latinoamericano y caribeño, principalmente en el capítulo dedicado al catastro en

Colombia en el que se hará un recorrido histórico por la evolución de la normativa relacionada por el catastro en el territorio.

En 1866, durante la conformación de la República Federal de los Estados Unidos de Colombia, se expidió la Ley 70 junto con decretos emitidos en agosto de ese mismo año, por lo que estas normas permitieron al gobierno del general Mosquera organizar el catastro de las tierras baldías y, al mismo tiempo, establecer lineamientos para inventariar edificios, terrenos, minas, bienes muebles y otros activos pertenecientes al Estado, así como la clasificación de estos bienes, según su ubicación y estado, quedó bajo la responsabilidad de la Oficina de Agrimensores.

Posteriormente, con la Ley 48 de 1887 conocida como Código Fiscal se introdujeron impuestos sobre la propiedad raíz con el propósito de fortalecer los ingresos de departamentos y municipios, como resultado de esta reforma, en 1888 se promulgó la Ley 149, que autorizó a las autoridades departamentales a imponer contribuciones sobre capitales muebles, ampliando así su capacidad fiscal.

Más adelante, la Ley 20 de 1908 y el Decreto 1227 del mismo año permitieron que el gobierno del general Reyes consolidara un sistema catastral más completo, orientado a registrar de manera detallada la “riqueza raíz” en todo el país, de manera que este catastro, además de servir como base para el impuesto predial, fue concebido como un documento público para recopilar información estadística sobre el valor de la propiedad inmueble, tanto estatal como privada. Estas disposiciones fueron acogidas por Cundinamarca y probablemente por otros departamentos, generando una multiplicidad de reglamentos y metodologías de evaluación propias en cada región.

Con la entrada en vigor de la Ley 4 de 1913, denominada Código de Régimen Político y Municipal, las Asambleas recibieron la competencia para regular el tributo sobre la propiedad raíz. Años después, en 1926, la Ley 72 permitió a Bogotá administrar libremente sus rentas, encargarse del recaudo por diferentes modalidades y establecer los impuestos que considerara necesarios.

Por lo tanto, gracias a esta autorización, la administración bogotana contrató una misión de expertos estadounidenses en gestión fiscal y administración pública, donde siguió sus recomendaciones y se creó la Oficina de Catastro de Bogotá adscrita a la Alcaldía, lo que implicó el fin de la Junta Municipal y marcó un cambio en la organización catastral de la ciudad (Erba, 2008).

De esta manera, este momento dio cierre a la primera etapa del catastro colombiano y permitió el inicio de una nueva fase en la década de 1930, impulsada por la Misión Kemmerer, dado que a esta se le encargó modernizar el sistema tributario, lo que incluyó la propuesta de centralizar el catastro mediante la creación de un organismo nacional que reemplazara las estructuras locales, caracterizadas por procesos lentos, poco rigurosos y políticamente influenciados.

Consecuentemente, la Misión Kemmerer planteó como aspectos fundamentales la elaboración de planos detallados de los predios, la declaración directa de los propietarios para formar el catastro y la revisión quinquenal de los avalúos. En 1932 y 1935 se promulgaron leyes que obligaban a los municipios a aplicar nomenclaturas urbanas y que consolidaron el proceso de nacionalización del catastro mediante declaraciones obligatorias del valor de los bienes o, en su defecto, estimaciones catastrales oficiales.

En esta misma línea, se creó una Sección Nacional de Catastro adscrita a la Jefatura de Rentas Nacionales, encargada de fijar avalúos comerciales, no obstante, ese año, el Decreto 1440 dio origen al Instituto Geográfico Militar y Catastral (IGMC), adscrito al Ejército y responsable de los levantamientos topográficos del país con fines catastrales.

Para ello, el Decreto 1797 de 1938 organizó los trabajos preparatorios para el catastro nacional y, al año siguiente, dos nuevas leyes ampliaron la responsabilidad de la Sección Nacional de Catastro, de manera que la Ley 62 de 1939 le otorgó la función de delimitar territorialmente a las entidades locales, mientras que la Ley 65 le confirió la dirección técnica total del catastro en el país, incluyendo la definición de normas para su formación, actualización y avalúo.

Por su parte, el Decreto 1301 de 1940 reglamentario de la Ley 65 estableció el Estatuto Orgánico del Catastro Técnico. Ese mismo año el Instituto Geográfico Militar y Catastral IGMC pasó a depender del Ministerio de Hacienda y, en 1941, se reorganizaron las oficinas de catastro mediante la Ley 128. En adelante, departamentos como Boyacá, Cundinamarca y Tolima se integraron al sistema nacional a través de decretos y leyes que terminaron de consolidar una estructura catastral unificada en Colombia.

El Decreto 1146 de 1942 otorgó al Instituto Geográfico Militar y Catastral la responsabilidad técnica y el control de los procesos de conservación, además de la facultad para establecer normas y procedimientos para las entidades que cumplían estas funciones, también se señala que la Ley 182 de 1948 creó la propiedad horizontal e impuso al catastro la tarea de diseñar un sistema especial para inscribir las unidades inmobiliarias sin romper su vínculo con el predio matriz.

Luego el Decreto 2317 de 1953 ordenó un aumento automático anual en los avalúos, mientras que el Decreto 259 de 1954 creó las Juntas Municipales Especiales, lo que redujo el peso técnico del catastro y abrió espacio a decisiones influenciadas por intereses políticos, a esto se suma el Decreto 290 de 1957, mediante el cual se creó el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entidad que pasó a ser el eje del sistema catastral en el país.

Más adelante se describe que el proceso de urbanización de 1966 elevó los valores del suelo y de las edificaciones, lo que obligó a la Oficina de Catastro a establecer índices que permitieran actualizar los avalúos, a esto se le suma que en 1968 se adelantó una reforma administrativa que modificó la estructura catastral del Distrito Especial de Bogotá, alineándose con los lineamientos fijados en la Resolución 1173 de 1965 del IGAC. Sin embargo, en 1978 la Dirección de Catastro Distrital fue reorganizada internamente y continuó funcionando como una dependencia de la Secretaría de Hacienda.

En consecuencia, durante los años setenta, después de consolidarse el IGAC, se reguló con más claridad la relación entre catastro y registro, especialmente en lo referente a la matrícula inmobiliaria, lo cual se materializó en los Decretos 1250 y 2156 de 1970, que definieron normas para este vínculo institucional. Así mismo, la Ley 4 de 1973, en el marco de la Reforma Agraria, introdujo disposiciones adicionales sobre la valoración de los predios en el catastro.

En particular, en 1978 el Ministerio de Educación aprobó el Programa de Ingeniería Catastral y Geodesia de la Universidad Distrital, impulsado por una misión suiza, con el propósito de fortalecer la formación técnica en el campo catastral. Más adelante, la Ley 14 de 1983 y su Decreto reglamentario 3496 renovaron el sistema catastral colombiano mediante innovaciones como la actualización masiva de la formación, la valoración con base en zonas

homogéneas de precios y la posibilidad de integrar catastro, registro y predial en un sistema nacional articulado.

A partir de 1984, el Decreto 1711 señaló las obligaciones recíprocas entre catastro y registro y adoptó un número único de identificación predial para ambos sistemas, ese mismo año, la Resolución 660 del IGAC estableció el estatuto operativo del catastro y posteriormente, en 1988, la Resolución 2555 reglamentó la formación, actualización y conservación del Catastro Nacional, reemplazando la normativa anterior.

A comienzos de los años noventa el IGAC inició un proceso de modernización tecnológica apoyado por los gobiernos de Colombia y Suiza, con el propósito de avanzar de procedimientos manuales a sistemas digitales. Además, la Ley 44 de 1990 unificó los impuestos sobre los predios en el impuesto predial unificado y la Ley 1424 de 1993 autorizó al Distrito Capital a recaudarlo mediante declaraciones privadas.

Posteriormente, la Ley 160 de 1994 definió el procedimiento para elaborar avalúos necesarios para la reforma agraria, mientras que la Ley 388 de 1997 estableció normas y criterios para los avalúos comerciales vinculados al ordenamiento territorial, por ello, en desarrollo de esta última, la Resolución 762 de 1998 fijó la metodología para su aplicación.

Por su parte, en el año 2000, la Ley 601 ordenó al Distrito Capital ajustar los avalúos catastrales según el índice de valoración inmobiliaria para cumplir este propósito, el país firmó con el Banco Interamericano de Desarrollo un préstamo destinado al Programa de Titulación y Modernización del Registro y Catastro, que incluyó titulación rural y urbana, modernización técnica y acciones de protección ambiental. No obstante, en 2001 se modificó el contrato y se designó al IGAC como organismo ejecutor principal, junto con la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

En efecto, el Decreto 208 de 2004 otorgó al IGAC la coordinación de las iniciativas nacionales relacionadas con las infraestructuras de datos espaciales, dentro de la política de información oficial, además, se explica que la Ley 1955 de 2019, correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo, definió la gestión catastral como un servicio público con enfoque multipropósito, orientado a fortalecer la seguridad jurídica de la propiedad, la planeación territorial, la equidad fiscal y la administración eficiente de la información.

Para finalizar, se señala que la actualización catastral, bajo el enfoque multipropósito, se convierte en un insumo esencial para integrar la información territorial con herramientas tecnológicas como los sistemas de información geográfica, lo cual facilita la identificación de usos del suelo, modelos de expansión y conflictos territoriales, además, aporta al incremento del impuesto predial, mejora la transparencia y fortalece la toma de decisiones locales, contribuyendo así a un desarrollo territorial más ordenado y sostenible (véase la tabla 4 y 5).

Tabla 4. *Matriz de análisis del desarrollo histórico del catastro en Colombia*

Matriz de análisis del desarrollo histórico del catastro en Colombia				
Periodo / Contexto	Normas y Disposiciones Relevantes	Transformaciones Institucionales	Objetivos y Enfoque del Catastro	Impactos y Consecuencias en el Territorio
Inicio del Catastro (1821)	Ley “Catastro general del cantón” 30 de septiembre de 1821.	No existen entidades formales; gestión incipiente.	Primera visión fiscal: inventario territorial para tributación.	Introducción del catastro como mecanismo de orden fiscal y organización territorial.
República Federal y primeros desarrollos (1866–1908)	Ley 70 de 1866; Decretos 10 y 23.	Creación de la Oficina de Agrimensores.	Catastro de tierras baldías, bienes raíces, minas; enfoque patrimonial y fiscal.	Bases para la diferenciación urbano–rural; primeras estructuras técnicas del catastro.
Consolidación fiscal (1887–1908)	Código Fiscal (Ley 48 de 1887); Ley 149 de 1888.	Fortalecimiento de fiscos departamentales y municipales.	Gravámenes sobre bienes raíces; tributación directa.	Incremento de capacidades para financiar entidades locales.
Sistema nacional temprano (1908–1926)	Ley 20 de 1908; Decreto 1227 de 1908.	Organización del catastro de “riqueza raíz”; inicio de catastros departamentales autónomos.	Catastro como documento público con información estadística y fiscal.	Diversidad de reglamentos en departamentos; heterogeneidad de metodologías.

Modernización administrativa municipal (1913–1926)	Ley 4 de 1913; Ley 72 de 1926 (Bogotá).	Creación Oficina de Catastro Bogotá; misión estadounidense de administración pública.	Organización técnica y administrativa del catastro urbano.	Avance en modernización urbana y profesionalización del registro fiscal.
Misión Kemmerer y reorganización fiscalista (1930–1935)	Ley 78 de 1935; Decreto 1440/1935.	Creación Sección Nacional de Catastro; IGMC como organismo militar/catastral.	Nacionalización del catastro; énfasis en avalúo; planes prediales; revisión quinquenal.	Mejora de uniformidad; catastro como herramienta de orden fiscal nacional.
Fortalecimiento técnico y regulatorio (1938–1948)	Ley 62/1939; Ley 65/1939; Decreto 1301/1940.	Estatuto Orgánico del Catastro Técnico; funciones al IGMC.	Normas para formación, renovación y conservación del catastro.	Consolidación del catastro como insumo jurídico y técnico del territorio.
Transición hacia IGAC (1948–1957)	Ley 182/1948; Decreto 2317/1953; Decreto 259/1954.	Creación IGAC (1957).	Sistema catastral con criterios técnicos; propiedad horizontal.	Incorporación de nuevas tipologías urbanas; mayor control técnico.
Desarrollo urbano y nuevas metodologías (1966–1978)	Decretos 1250 y 2156 de 1970; Ley 4 de 1973.	Catastro articulado con Registro; creación matrícula inmobiliaria.	Actualización de avalúos por urbanización; avalúos comerciales.	Mayor precisión y vínculo jurídico–económico del predio.
Profesionalización y técnica moderna (1978–1984)	Resolución 3556/1978; Ley 14 de 1983; Decreto 1711/1984; Resolución 660/1984.	Creación Ingeniería Catastral; Sistemas de valuación masiva.	Actualización masiva en 5 años; número predial único.	Mejora en equidad fiscal y estandarización nacional.

Digitalización y modernización tecnológica (1988–1998)	Resolución 2555/1988; Ley 44/1990; Ley 388/1997; Resolución 762/1998.	Proyecto de modernización tecnológica IGAC–Suiza.	Transición de analógico a digital; avalúos comerciales para POT.	Catastro integrado con ordenamiento territorial.
Reformas estructurales del siglo XXI (2000–2004)	Ley 601/2000; Contrato BID 1027; Decreto 208/2004.	Modernización Registro–Catastro; plataformas digitales.	Consolidación del mercado de tierras; infraestructura de datos espaciales.	Mejora en transparencia, accesibilidad y trazabilidad de la información.
Catastro Multipropósito (2019–actualidad)	Ley 1955 de 2019 – Art. 79 (PND 2018–2022).	Gestión catastral como servicio público; actores habilitados.	Formación, actualización y conservación con enfoque multipropósito.	Aporte a seguridad jurídica, planificación territorial y fortalecimiento fiscal.

Tabla 5. Matriz analítica complementaria (causas, procesos y efectos)

Matriz analítica complementaria (causas, procesos y efectos)			
Dimensión Analizada	Descripción Analítica	Elementos Críticos	Efectos a Largo Plazo
Causas históricas	Necesidad de tributación, inventarios territoriales y orden fiscal del Estado.	Carencia de información, presión fiscal, expansión urbana.	Nacimiento y consolidación del sistema catastral.
Evolución normativa	De leyes locales a un sistema nacional regulado por IGAC y luego multipropósito.	Ley 1821 → Ley 70/1866 → IGAC → Resolución 2555 → Ley 1955/2019.	Homologación técnica, seguridad jurídica, estandarización.
Transformación institucional	De agrimensores locales a IGAC y actores multipropósito.	Centralización → modernización → descentralización habilitada.	Mejora de eficiencia, calidad y cobertura.
Función fiscal y administrativa	Avalúos, cobro del impuesto predial, valorización, ordenamiento.	Predial unificado; valuación masiva; revisión quinquenal.	Sostenibilidad fiscal local y mayor autonomía territorial.
Innovación técnica	De planos manuales a sistemas GIS y catastro digital.	Modernización tecnológica 1988–2004; datos espaciales.	Catastro como insumo clave para EOT, gestión del riesgo y planificación.
Enfoque multipropósito	Información para fines fiscales, sociales, ambientales y de ordenamiento.	Integración Catastro–Registro–EOT–GIS.	Desarrollo territorial sostenible y gobernanza inclusiva.

Capítulo 3. Enfoque metodológico

Tipo de investigación

Esta propuesta de investigación es aplicativa porque analiza un fenómeno concreto como lo es la actualización catastral para poder mejorar la gestión pública local y territorial, asimismo, tiene un enfoque mixto combinando el análisis de cuantitativo como los datos estadísticos, tributarios y económicos, y análisis cualitativo como la revisión documental, normativa y teórica.

Fuentes de información

Las fuentes de información a utilizar son:

- Primarias: Registros oficiales del instituto geográfico Agustín Codazzi (IGAC), agencia catastral de Cundinamarca (ACC) y la secretaría de hacienda municipal de Apulo.
- Secundarias: Documentos técnicos, informes financieros, estudios académicos, publicaciones de la FAO y normativa vigente como las Leyes 14 de 1983, 44 de 1990, 388 de 1997, 1955 de 2019 y 1995 de 2019.

Técnicas e instrumentos

En este contexto, se empleará el análisis documental y estadísticos de los datos obtenidos entre 2021 y 2025, al mismo tiempo, se diseñarán matrices de operacionalización de variables, DOFA y tablas comparativas que relacionen la actualización catastral con el comportamiento IPU, los avalúos y la inversión pública.

Variables

La tabla 6 presenta la clasificación de las variables principales que orientan la investigación, identificando la variable independiente que es la actualización catastral, y la variable dependiente como el desarrollo económico local, junto con sus dimensiones e indicadores de análisis.

Tabla 6. Variables

Tipo de variable	Nombre de la variable	Dimensiones	Indicadores principales
Independiente	Actualización catastral	• Jurídica • Física • Económica	• Predios actualizados. • Variación del avalúo. • Registro multipropósito.
Dependiente	Desarrollo económico local	• Fiscal • Social • Territorial	• Recaudo IPU. • Inversión pública. • Crecimiento urbano controlado.

Dimensiones de análisis

Las dimensiones de análisis se dividen en tres:

- La fiscal: Mide el comportamiento del IPU antes y después de la actualización.
- La territorial: Incorporación de nuevos sectores urbanos y rurales.
- Institucional: Fortalecimiento de la gestión pública y la sostenibilidad financiera.

A continuación, se presenta la matriz de operacionalización de variables, la cual detalla las dimensiones, indicadores, fuentes de información, técnicas y unidades de análisis utilizadas para relacionar el procedimiento de la actualización del catastro sobre el desarrollo económico del municipio de Apulo (véase tabla 7).

Tabla 7. Matriz de operacionalización de variables

Variables	Dimensión	Indicadores	Fuente/Técnica	Unidad de análisis
Actualización catastral	Jurídica	Predios legalizados y registrados en la base catastral.	IGACC, ACC, Alcaldía municipal.	Predios urbanos y rurales.
	Física	Porcentaje de áreas actualizadas y zonas homogéneas físicas/geoeconómicas.	ACC, EOT Apulo 2000.	Sectores urbano y rural.
	Económica	Variación del avalúo catastral y base gravable.	Secretaría de Hacienda.	Avalúos totales 2021-2025.
	Fiscal	Variación del IPU y de los ingresos corrientes.	CEDE, informes municipales.	Años 2021-2025
	Social	Inversión en infraestructura, turismo y servicios públicos.	Plan de desarrollo municipal.	Programas de inversión.
	Territorial	Zonas de expansión y planeación del uso del suelo.	EOT Apulo 2000	Suelo urbano y rural.

En consecuencia, con el propósito de analizar los elementos internos y externos que trasgreden en el procedimiento de la actualización catastral, se elaboró una matriz DOFA, que permite reconocer las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que influyen en la gestión y sostenibilidad del catastro en el municipio de Apulo orientando futuras acciones efectivas en la administración (véase la tabla 8).

Tabla 8. Matriz DOFA

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
-Existencia de un catastro actualizado 2023.	-Posibilidad de ampliar la base tributaria y aumentar el IPU.	-Falta de personal técnico capacitado en gestión catastral.	-Resistencia social a los nuevos avalúos.
-Acompañamiento técnico de la Agencia Catastral de Cundinamarca.	-Articulación con la política nacional de Catastro Multipropósito.	-Escasa interoperabilidad entre Hacienda y Planeación.	-Cambios normativos o políticos que afecten la continuidad del proceso.
-Compromiso institucional de la Alcaldía.	-Desarrollo turístico y agroindustrial del territorio.	-Limitado presupuesto para la conservación catastral.	-Riesgos ambientales en zonas de expansión.

Capítulo 4. Análisis y diagnóstico

En la actualidad, el municipio ya no cuenta con gran parte de las actividades y recursos que impulsaron su desarrollo económico en décadas anteriores. Esta situación se produjo debido a que el territorio no logró prepararse adecuadamente para la crisis generada por el agotamiento de dichas fuentes de desarrollo, ocurrido hace aproximadamente 39 años, lo que ocasionó un impacto significativo sobre las finanzas municipales y la actividad comercial. De igual manera, la suspensión del funcionamiento del ferrocarril hace más de 44

años contribuyó al proceso de desaceleración económica y al deterioro progresivo de la dinámica productiva del municipio.

No obstante, a inicios de 1987 se originaron los primeros proyectos urbanísticos que con el surgimiento de la Ley 388 de 1997 se fueron acentuando aún más las construcciones de Condominios en el costado Nor-Occidental de la cabecera municipal, en cercanías con la Vereda Salcedo, los cuales al EOT del año 2000, ocupaban una extensa área de 20,89 Hectáreas, clasificados como suburbanos (véase la tabla 9).

Tabla 9. *Condominios Apulo año 1987-Suburbano*

Suelo	Condominio
Suburbano	Las orquídeas
Suburbano	Bello Horizonte
Suburbano	El Porvenir
Suburbano	La Colina
Suburbano	Cerro Poblado
Suburbano	La Floresta
Suburbano	Entre Puentes
Suburbano	Dos Quebradas
Suburbano	La Alborada
Suburbano	Los Aposentos
Suburbano	Parcelación Calandaima
Suburbano	Loma Larga
Suburbano	Puente Piedra
Suburbano	Horeb
Suburbano	Luis Carlos Galán
Suburbano	Shimana I y II
Suburbano	El Diamante
Suburbano	Meseta de Juntas
Suburbano	El Tesorito

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de desarrollo sostenible Apulo

Posterior al año 2000 y hasta el 2024 en la Zona Rural y Urbana se encuentran los Condominios y Urbanizaciones (véase la tabla 10):

Tabla 10. *Condominios y Urbanizaciones Zona Rural y Urbana*

Zona	Condominio
Rural	Orquídea del río
Rural	Bella Orquídea
Rural	Villas de Orquídea
Rural	Brisas del Calandima
Rural	Verde Mar
Rural	Pataloes
Rural	Mirador de Guacana
Rural	Altos de Palmarosa
Urbano	El Mirador del Tren
Urbano	Reserva San Simón
Urbano	Bosques de Río
Urbano	Volver a Vivir
Urbano	Bonanza
Urbano	Jacana del Lago
Urbano	Tangara Real
Urbano	Entre Bosques
Urbano	La Estación

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de desarrollo sostenible Apulo

Nota. Tomado de la secretaria de desarrollo sostenible Apulo

Teniendo en cuenta los avances en la ejecución del Catastro Multipropósito como una herramienta para la gestión territorial colombiana, muchas entidades territoriales siguen enfrentando dificultades para aplicar de manera eficiente la información recolectada en sus procesos de planeación. Este catastro, diseñado para mejorar la seguridad jurídica, la equidad territorial, la sostenibilidad fiscal y la planificación eficiente, no siempre se traduce en decisiones informadas y políticas públicas efectivas.

Las barreras institucionales y técnicas así como las limitaciones en la articulación interinstitucional y falta de interoperabilidad entre las entidades responsables de la gestión territorial, restringen el aprovechamiento integral de estos datos, generando una brecha entre la información disponible y su uso práctico en la planeación del territorio, dicha problemática se hace más evidente en municipios como Apulo, que aún no han avanzado en

los procesos de actualización de su EOT, esta situación afecta la capacidad del gobierno local para formular políticas basadas en evidencia, optimizar el ordenamiento territorial y fortalecer la sostenibilidad fiscal.

El EOT vigente en el Municipio se adoptó a través del Acuerdo Municipal No 008 del 23 de octubre del 2000, para el año 2025, este instrumento, que según mandato legal en cuanto a las normas vigentes existentes como la Ley 388/1997, artículo 28 relacionado con la vigencia y revisión del plan de ordenamiento, el cual fue modificado por el art. 2 de la Ley 902/2004, denominada Reglamentado por el Decreto Nacional 4002 de 2004, debe ser ajustado estructuralmente cada doce años, por lo que se encuentra que solamente ha recibido una modificación a través de un ajuste excepcional aprobado mediante Decreto municipal No. 024 del 2019 “con el fin de incorporar al perímetro urbano predios rurales, suburbanos y de expansión urbana requeridos para el desarrollo y construcción de vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP) (Alcaldía Municipal Apulo, 2019).

Sin embargo, el EOT vigente no ha sido objeto de una revisión estructural profunda que permita adecuarlo a las necesidades y dinámicas actuales del territorio, lo que conlleva a que la vigencia del Esquema se haya prolongado por más de 24 años, lo cual es un elemento importante a considerar y que justifica la necesidad de actualización y revisión dado que la actualización permite mejorar aspectos que a 2025 pueden generar dificultades en el ejercicio que lidera la Administración municipal limitando de gran manera el Insumo recibido por la Agencia Catastral de Cundinamarca mediante el convenio interadministrativo celebrado en el año 2022 para la Actualización Catastral del Municipio.

En relación con los contenidos cartográficos se evidencia el EOT no cuenta con un oficial y actualizado de los mapas adoptados como soporte técnico del instrumento de

planificación, esta situación dificulta el aprovechamiento de los insumos obtenidos como resultado de la actualización catastral, especialmente en lo relacionado con el uso Sistemas de Información Geográfica, lo que limita la capacidad de las entidades municipales para articular la información cartográfica con los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

No obstante, según información de la oficina de desarrollo sostenible del Municipio de Apulo, frente a las coordenadas de la cartografía presentadas en el Acuerdo No. 008 del 2000, está claro que, al realizar el análisis cartográfico de detalle, se presentan importantes inconsistencias, que pueden obedecer a criterios de transcripción, o a modificaciones de las cuales no se cuenta con la trazabilidad por el uso de los archivos a través del tiempo y de no poder corroborar la versión aprobada en el año 2000, que ocasionan errores en la ubicación de los vértices e impiden la reconstrucción del perímetro urbano y rural a partir de esta información una vez se realiza un proceso de comparación con los insumos obtenidos como resultado de la actualización catastral.

Esto ocasiona que se muestre un desplazamiento que no es propio del sistema de referencia vigente para la fecha de adopción del Acuerdo vs los insumos obtenidos en la actualización catastral. A pesar de ello, se entiende que para el año 2000 no había claridad frente a una normatividad que estableciera la definición de un componente cartográfico. Ahora bien, es necesario que el municipio adelante la consecución de la cartografía requerida por la norma con el fin de tener claridad en este aspecto para desarrollar una actualización estructural de su EOT que guarde relación con los insumos obtenidos en la actualización catastral.

Al realizar el proceso de revisión del documento EOT, el municipio de Apulo, debe generar la cartografía en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 1232 de 2020 y con las nuevas disposiciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en relación al Sistema Único de coordenadas, con lo cual se logre reunir, gestionar y analizar datos actualizados del municipio, del documento EOT vigente, se encuentra que las coordenadas que delimitan el perímetro urbano presentan fallas en la digitación de las mismas, por lo anterior, no es prudente indicar el área de la zona urbana en virtud de las coordenadas descritas, ya que se presentan grandes diferencias de desplazamientos frente a los insumos obtenidos en la actualización catastral.

Por lo tanto, la cartografía establecida en el acuerdo 008 de 2000 no se ajusta a los estándares que fija la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales y, por el contrario, los insumos obtenidos en la actualización catastral si cumplen estos estándares.

Capítulo 5. Resultados y hallazgos de la Actualización Catastral 2023

Resultados

Registro y oficialización de predios

Este apartado desarrolla el objetivo específico 1, orientado a determinar los predios que no se encontraban registrados en las bases de datos oficiales, así como a oficializar y relacionar la información económica, jurídica, física y territorial de los mismos, lo que permite que la actualización catastral refleje el número real de predios existentes en el municipio de Apulo y su distribución por zonas, lo cual constituye la base para una gestión territorial más precisa y transparente.

La actualización catastral permitió depurar y consolidar la información predial del municipio de Apulo, reflejando de manera más precisa el número real de predios existentes y su respectiva distribución territorial, con una variación de 252 predios del año 2023 frente a 2025 resultado de la actualización catastral, pasando de 7.134 a 7.386 el total de los predios, en la zona rural pasa de 5.166 a 5.197 y en la zona urbana pasa de 1.968 a 2.189 (Ver tabla 11 y 12),

Por consiguiente, las zonas homogéneas físicas urbanas corresponden a áreas del territorio que agrupan predios con características físicas similares, tales como el tipo de suelo, la topografía y las condiciones del entorno, constituyéndose en un insumo fundamental para los procesos de valoración y actualización catastral del suelo. Más adelante, se evidencia que las ZHF presentan áreas con condiciones físicas similares del suelo y del entorno urbano, a pesar de que se presenta una variación significativa entre el 2022 y 2023 pasando de 77 zonas en el año inicial a 46 en el año final (véase figura 4), condición favorable para el municipio debido a que se refleja un proceso de simplificación y optimización técnica del catastro, lo que significa una mayor precisión en la identificación de las características físicas del territorio urbano, y facilita los procesos de planeación, valoración catastral más precisa y gestión del suelo, asimismo, la actualización y redefinición de estas zonas contribuye al fortalecimiento de la gestión territorial y fiscal del municipio, dado que permite contar con información más precisa para la planificación urbana, la toma de decisiones administrativas y la proyección de políticas públicas relacionadas con el ordenamiento territorial y el desarrollo económico local. En este sentido, económicamente la valoración de los predios es más justa y equilibrada, lo que fortalece la base fiscal del municipio y por ende el recaudo de la fiscalidad aumenta.

Figura 4. Variación Zonas Homogéneas Físicas Urbanas



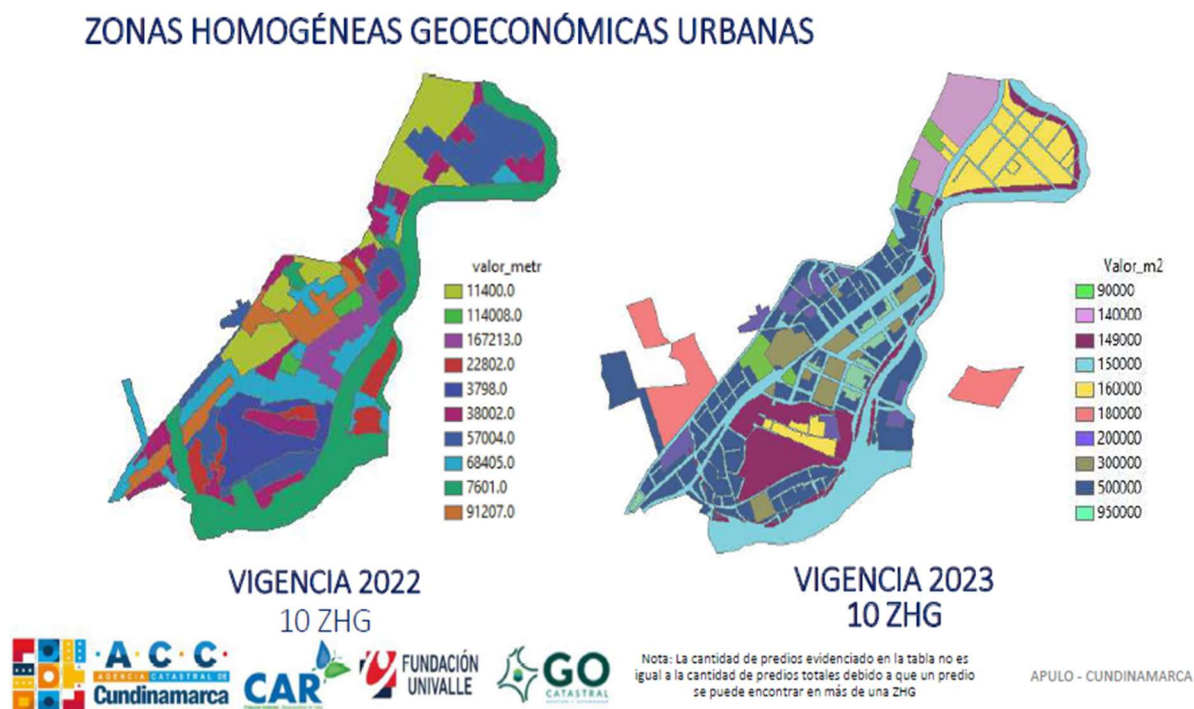
En consecuencia, las zonas homogéneas geoeconómicas, son los valores del suelo que se representan en pesos por metro cuadrado. Se observa que, para la vigencia 2022, predominaban determinadas categorías de valoración del suelo urbano dentro de las ZHF, evidenciando una distribución territorial con características físicas y económicas diferenciadas con valores entre \$7.601 y \$91.207 pesos por metro cuadrado valores bajos que no correspondían a la realidad actual, para el 2023 se observa un ajuste notable en los valores con un rango entre \$90.000 y \$950.000 pesos, valores más cercanos a la realidad de los predios (véase figura 5).

Lo que significa una revalorización del suelo urbano asociado a la consolidación territorial y al crecimiento económico, contribuyendo a un mayor potencial de recaudo e incentiva la inversión en el territorio y así se mejora la capacidad para que el desarrollo urbano sea sostenible y equitativo en el municipio.

En cuanto a la seguridad jurídica de los predios, se fortaleció mediante la actualización de la información física, territorial y económica. De esta manera, la actualización catastral permitió contar con una base de datos territorial más confiable para la

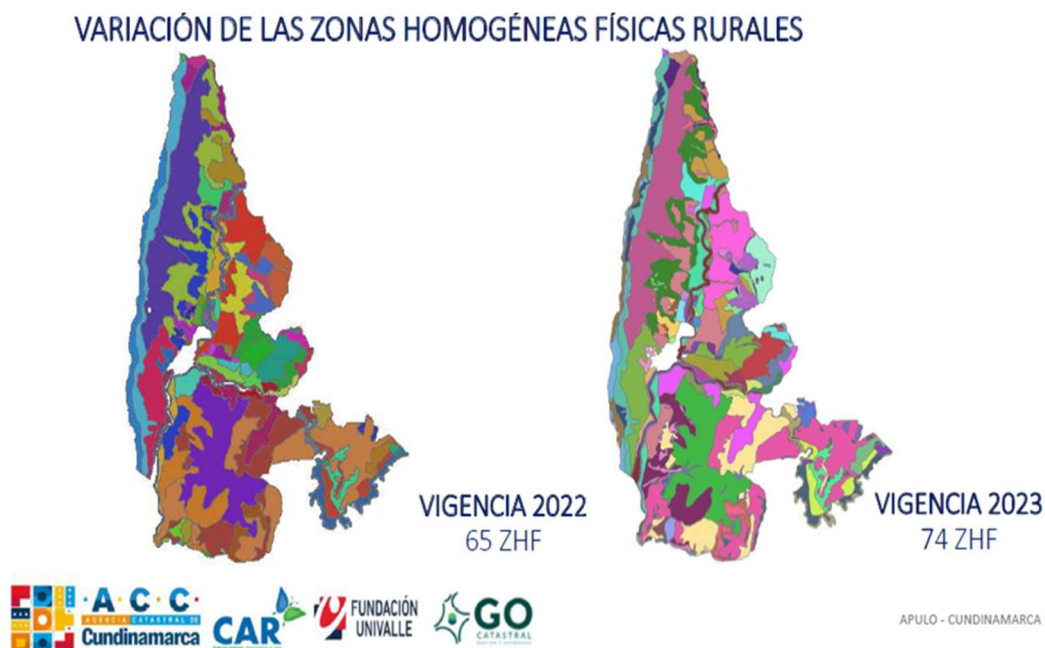
revisión y actualización del EOT, la toma de decisiones de inversión pública y planificación urbana y rural.

Figura 5. *Zonas Homogéneas Geoeconómicas Urbanas*



En las zonas homogéneas físicas rurales ocurre lo contrario a la zona urbana y las zonas aumentan pasando de 65 en el 2022 a 74 en 2023, lo que indica un mayor nivel de detalle y precisión en la delimitación del territorio rural, resultado de una actualización catastral más minuciosa que contribuye a una mejor diferenciación en las condiciones productivas y físicas del suelo rural (véase la figura 6). Adicional, fortalece la equidad tributaria y el catastro e impulsa la gestión sostenible del suelo rural y aporta insumos clave para la conservación ambiental, la inversión agropecuaria y la planificación territorial.

Figura 6. *Variación de las Zonas Homogéneas Físicas Rurales*

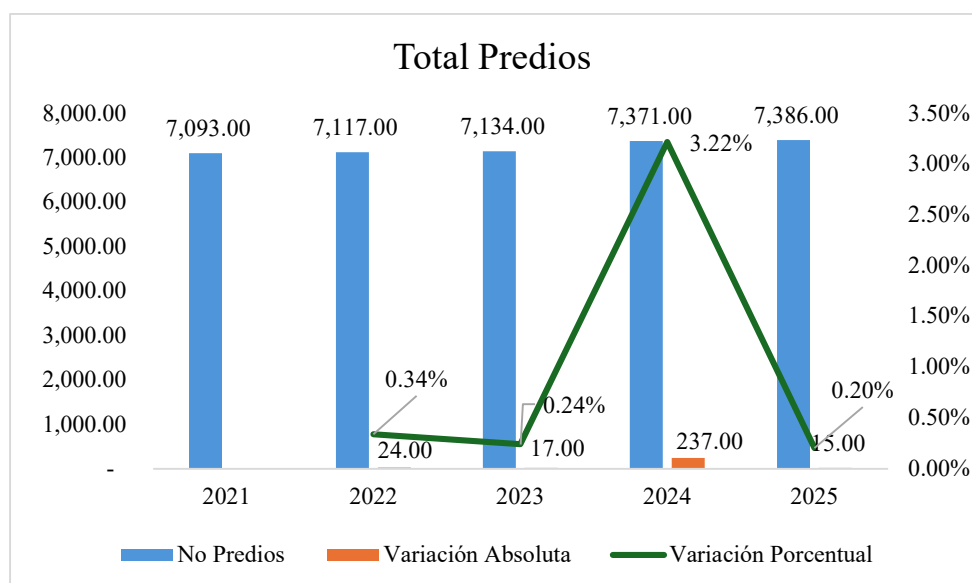


Entre las vigencias 2021 y 2025 se observa un crecimiento leve del número total de los predios, comprobando estabilidad en la gestión del suelo y consolidación territorial, para la vigencia 2024 se observa un incremento con variación del 3.22% producto de la entrada en vigencia de la actualización catastral e incorporación de áreas urbanas nuevas (véase la tabla 11 y figura 7). Este comportamiento genera un aumento en el dinamismo económico y fortalecimiento institucional, no obstante, para la vigencia 2025 se observa nuevamente una estabilización en la variación absoluta y porcentual, es por esto que se sugiere un desarrollo controlado que contribuya al ordenamiento territorial y así mismo al fortalecimiento del desarrollo económico local.

Tabla 11. Total, predios

Total predios			
Vigencia	Número de predios	Variación absoluta	Variación %
2021	7.093,00		
2022	7.117,00	24,00	0,34%
2023	7.134,00	17,00	0,24%
2024	7.371,00	237,00	3,22%
2025	7.386,00	15,00	0,20%

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

Figura 7. Total, predios

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

El número total de predios en la zona rural se mantiene estable, pasando de 5.135 en 2021 a 5.197 en 2025, con una variación absoluta de apenas 62 predios en cinco años y una variación porcentual del 1,2%. Estas cifras, con incrementos mínimos, evidencian un territorio rural consolidado, con una vocación agrícola estable y una fragmentación del suelo limitada (véase la tabla 12 y figura 8). Por el contrario, en la zona urbana se registra un

incremento de 231 predios, pasando de 1.958 en 2021 a 2.189 en 2024, manteniéndose igual en 2025. Este crecimiento está asociado a los procesos de actualización catastral, resultado de la urbanización y la incorporación de nuevos sectores al perímetro urbano, es así como, la incorporación de nuevos sectores al perímetro urbano exige a la administración municipal ampliar su capacidad de respuesta frente a la demanda de bienes y servicios públicos, infraestructura, equipamientos colectivos y mecanismos de control urbano. De igual manera, implica la necesidad de fortalecer los instrumentos de ordenamiento territorial y garantizar una adecuada articulación entre el crecimiento urbano y la sostenibilidad ambiental.

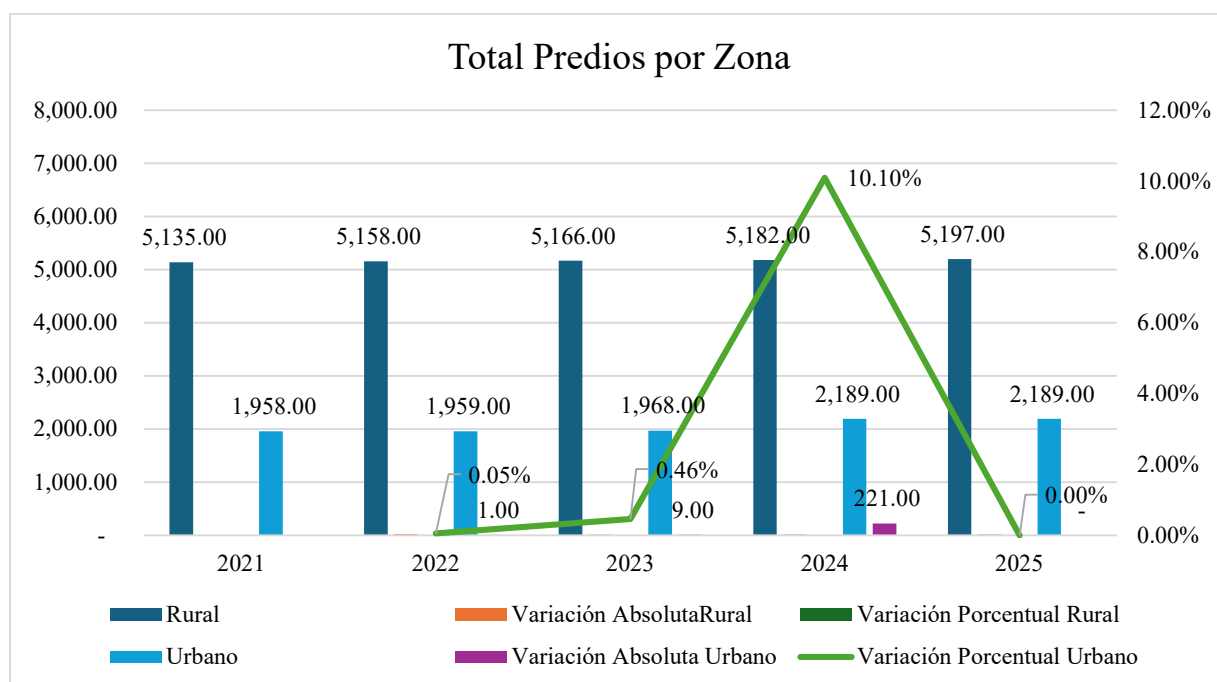
En relación con la captura de renta, puede afirmarse que los procesos de actualización catastral constituyen un mecanismo fundamental para que el municipio capture parte de las rentas generadas por la valorización del suelo urbano, no obstante, la captura efectiva de dicha renta depende de la capacidad institucional de la administración municipal para mantener actualizada la información catastral, aplicar criterios de tributación equitativos y garantizar mecanismos eficientes de recaudo

Finalmente, se concluye que el comportamiento del inventario predial del municipio refleja avances en los procesos de actualización y conservación catastral, especialmente en el área urbana, lo anterior evidencia la importancia de mantener procesos permanentes de gestión catastral que permitan garantizar información confiable y actualizada como soporte para el desarrollo económico, la planificación territorial y el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales.

Tabla 12. Total, Predios por Zona

Total predios por zona						
Vigencia	Rural	Variación absoluta % rural	Variación % rural	Urbano	Variación absoluta urbano	Variación % urbano
2021	5.135,00			1.958,00		
2022	5.158,00	23,00	0,45%	1.959,00	1.00	0,05%
2023	5.166,00	8,00	0,15%	1.968,00	9.00	0,46%
2024	5.182,00	16,00	0,31%	2.189,00	221.00	10,10%
2025	5.197,00	15,00	0,29%	2,189,00		0,00%

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

Figura 8. Total, predios por zona

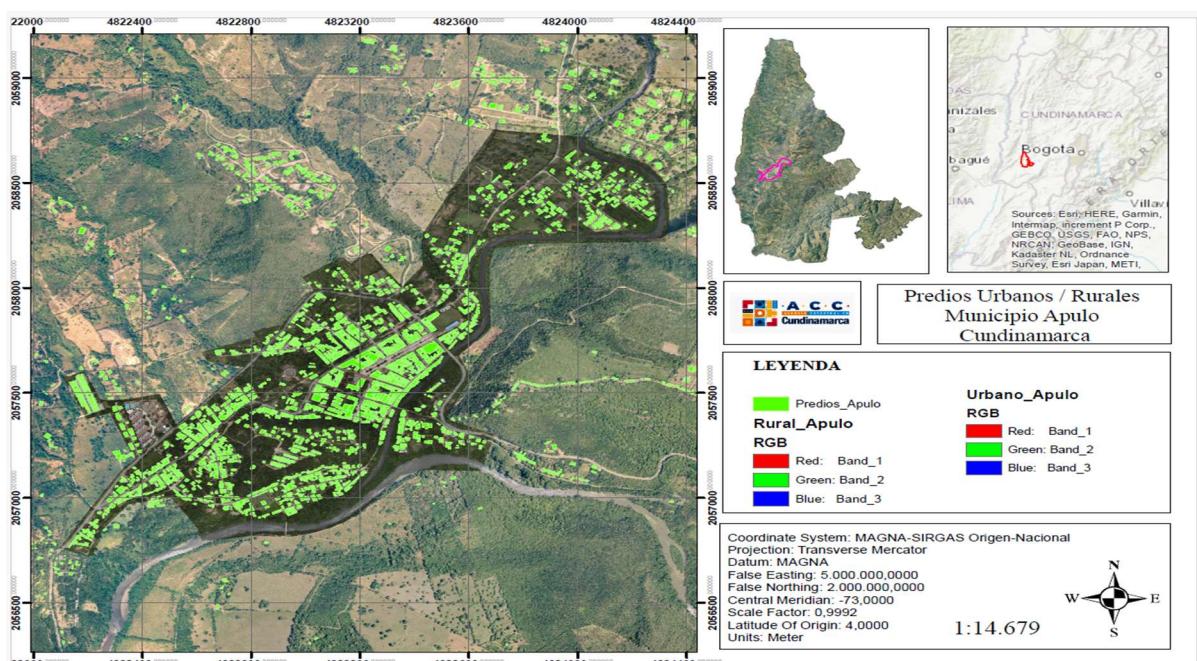
Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

En conjunto, estos comportamientos reflejan una estabilidad rural y un dinamismo urbano que favorecen la consolidación del territorio, impulsan el desarrollo económico local y fortalecen la planificación territorial y la sostenibilidad del crecimiento municipal, a partir

del fortalecimiento de los procesos de actualización y organización de la información catastral y la capacidad institucional para gestionar el crecimiento urbano y rural.

En conclusión, los resultados permiten evidenciar que el proceso de actualización catastral es herramienta fundamental para el fortalecimiento de la gestión administrativa, fiscal y territorial del municipio de Apulo Cundinamarca, así mismo se convierten en instrumentos estratégicos y esenciales para mejorar la toma de decisiones, orientar políticas públicas y promover el desarrollo económico local, permitiendo un desarrollo sostenible, equitativo y organizado.

Figura 9. *Predios Urbanos / Rurales Municipio Apulo*



Fuente: Agencia Catastral de Cundinamarca

Tributación equitativa y recaudo predial

En este apartado se aborda el objetivo específico 2, que busca establecer una tributación por concepto de impuesto predial unificado justa, equitativa y progresiva con los contribuyentes, por ello, el análisis de los avalúos y del recaudo evidencia cómo la

actualización catastral contribuye a un sistema tributario más equilibrado, incrementando la capacidad fiscal del municipio y garantizando mayor equidad en la carga impositiva.

La actualización catastral generó una ampliación de la base gravable y una mejor correspondencia entre el valor de los predios y su realidad económica, ya que los avalúos se incrementaron de acuerdo con normas legales y técnicas vigentes, aumentando el recaudo por concepto de IPU en la zona rural pasando de \$1,566,287,008.00 en 2023 a \$2,280,357,040.00 en 2025 con incremento acumulado de aproximadamente 45.59% y en la zona urbana de \$547,723,076.00 en 2023 a \$885,726,710.00 en 2025 con incremento acumulado de 61.71% (véase tabla 15) consolidando la zona rural como el principal motor del crecimiento del IPU municipal, así mismo, la zona urbana presentó aumentos considerables asociados a procesos de expansión urbana y actualización de los avalúos.

De igual manera, la actualización catastral permitió mayor equidad tributaria, disminución de la subvaloración predial, distribución más justa de las cargas fiscales y mayor transparencia en la determinación de avalúos, no obstante, se identificó la necesidad de fortalecer los procesos pedagógicos y de comunicación para mitigar la resistencia social frente a los incrementos de los avalúos. En este sentido, se identificó que un alto porcentaje de contribuyentes con predios urbanizados no edificados, urbanizables no urbanizado y predios que cambiaron sus características físicas, fueron los que presentaron mayor grado de aumento en el IPU, lo anterior, debido a que los predios con esas características son los que la Ley permite las tarifas más altas por encontrarse dentro de las excepciones.

En este sentido, el avalúo es la base de liquidación del IPU y si esta desactualizado los resultados fiscales no van a ser los mejores, en la gráfica se observa que para las vigencias 2021 a 2023 el comportamiento es estable en el total del avalúo porque las

variaciones absolutas y porcentuales son mínimas, no obstante, para el año 2024 la variación absoluta y porcentual presenta un incremento significativo, llegando esta última al 75,62%, aumento asociado directamente al proceso de actualización catastral realizado en el año 2023 (véase la tabla 13 y figura 10).

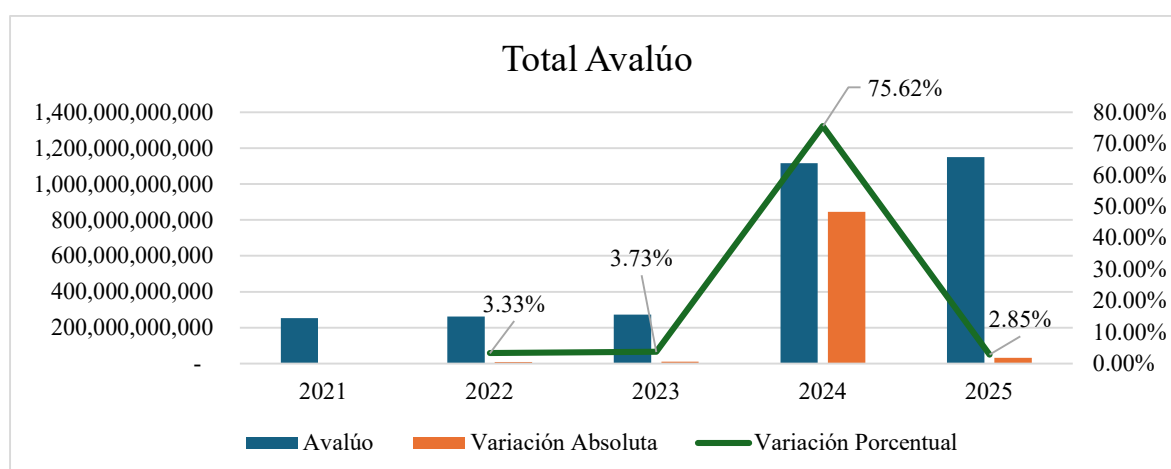
Para el año 2025 el total de los avalúos se sostiene en un nivel alto, aunque con reducción en la variación porcentual y absoluta frente al año inmediatamente anterior, es así como se evidencia un salto importante en el valor de los predios, lo que aporta al dinamismo económico-territorial acompañado de un periodo de consolidación del nuevo valor del suelo y construcciones.

Tabla 13. Total, avalúos

Total, avalúo			
Vigencia	Avalúo	Variación absoluta	Variación %
2021	253.276.750.740		
2022	262.012.603.000	8.735.852.260	3,33%
2023	272.173.250.000	10.160.647.000	3,73%
2024	1.116.570.720.453	844.397.470.453	75,62%
2025	1.149.383.421.000	32.812.700.547	2,85%

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

Figura 10. Total, avalúo



Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

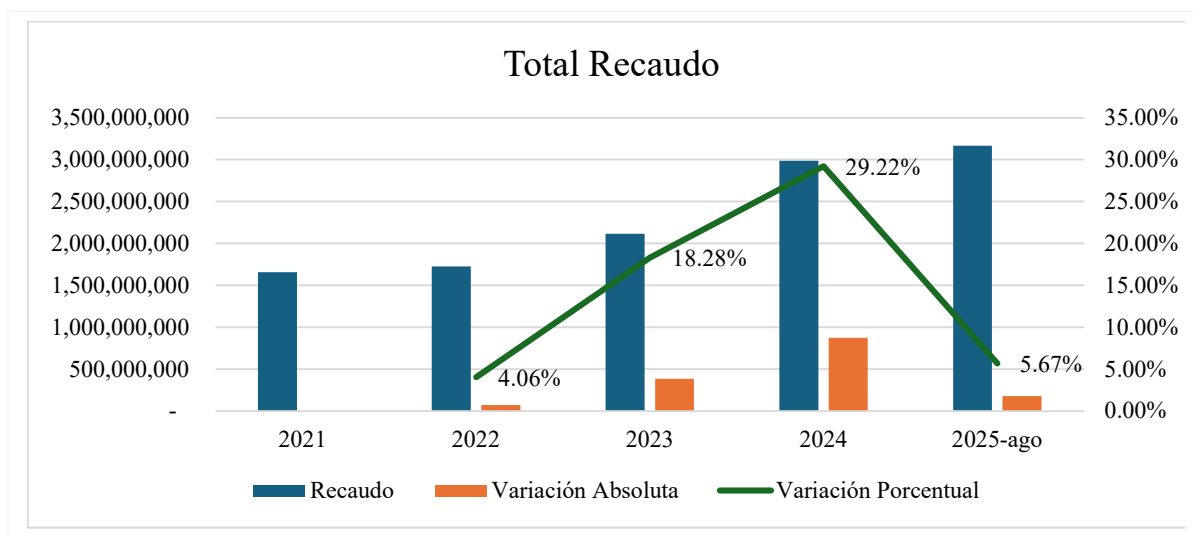
Posteriormente, el total recaudo es directamente proporcional a la gráfica analizada anteriormente denominada total avalúo, debido a que, este es la base de liquidación para el IPU y a su vez directamente determinante del valor del tributo (véase la tabla 14 y figura 11). Se observa un comportamiento creciente y sostenido de los ingresos para los años 2021 a 2025 demostrando una continua gestión tributaria, entre los años 2021 y 2022 el crecimiento es mínimo, presentando una variación porcentual del 4,06% lo que demuestra estabilidad en el recaudo, para el año 2023 el crecimiento aumenta notablemente, alcanzando un 18,28% impulsado por estrategias de cobro de los impuestos efectivas.

Para el año 2024 año en que se implementa la actualización catastral, se presenta el punto máximo de aumento alcanzando una variación porcentual de 29,22% respecto al año inmediatamente anterior, que coincide con el año de mayor incremento en los avalúos, lo que confirma la relación directa entre la actualización catastral y el fortalecimiento fiscal del municipio.

Tabla 14. *Total, recaudo*

Total recaudo			
Vigencia	Recaudo	Variación absoluta	Variación porcentual
2021	1.657.407.823		
2022	1.727.531.632	70.123.809	4,06%
2023	2.113.990.084	386.458.452	18,28%
2024	2.986.656.520	872.666.436	29,22%
2025- Agosto	3.166.083.750	179.427.230	5,67%

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

Figura 11. Total, recaudo

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

Para el año 2025 la tendencia sigue siendo de crecimiento, aunque con una desaceleración notable llegando a una variación porcentual del 5,67%. Sin embargo, es importante resaltar que el recaudo del 2025 es con corte al mes de agosto, esta tendencia muestra un fortalecimiento progresivo en las finanzas municipales gracias a la actualización catastral y el aprovechamiento del potencial tributario local, lo que contribuye al incremento de los recursos disponibles para la inversión pública y, en consecuencia, al desarrollo económico y territorial del municipio.

Simultáneamente, se evidencia el comportamiento del recaudo diferenciado entre el suelo urbana y rural durante los años 2021 a 2025, reflejando una tendencia creciente en los dos tipos de suelo (véase la tabla 15 y figura 12). Sin embargo, el mayor dinamismo se presenta en la zona rural. En el sector rural, se observa un crecimiento sostenido del recaudo a lo largo del periodo, pasando de niveles moderados en 2021 a su punto más alto en 2024, con una variación porcentual de 27,71%, este incremento refleja el impacto de la

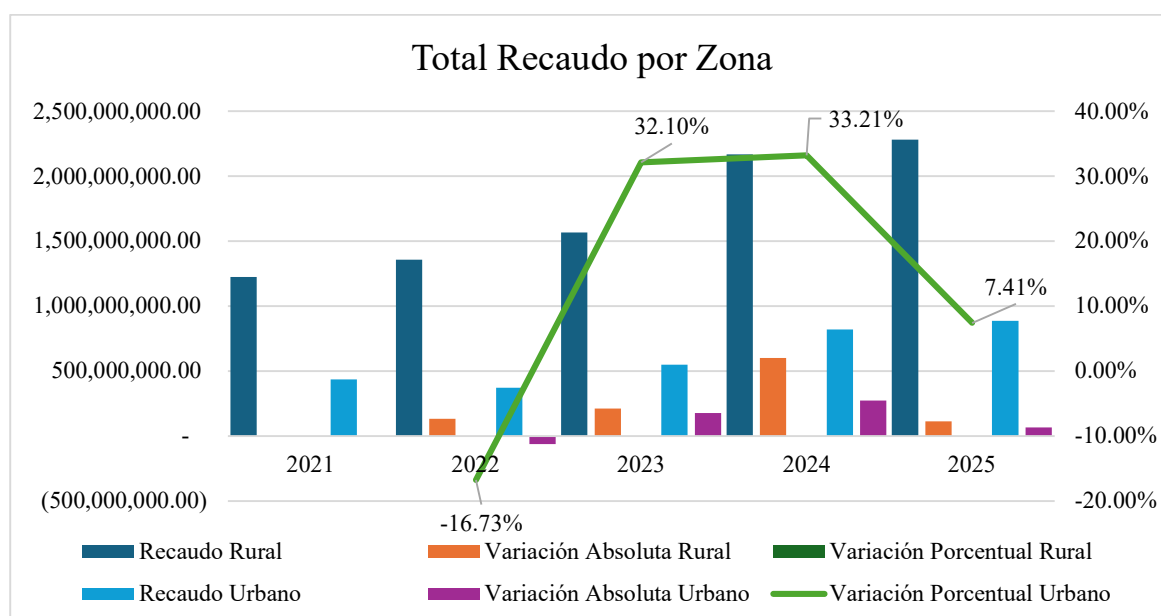
actualización catastral, el fortalecimiento de la base gravable rural y una mayor eficiencia en la gestión tributaria, aunque en 2025 el crecimiento porcentual disminuye a 4,99% (con corte al mes de agosto), el monto total recaudado continúa en ascenso, indicando una consolidación de la gestión fiscal en esta zona.

Tabla 15. *Total, de recaudo por zonas*

Total, recaudo por zona						
Vigencia	Recaudo rural	Variación absoluta rural	Variación porcentual rural	Recaudo urbano	Variación absoluta urbano	Variación % urbano
2021	1.223.313.241,00			434.090.582,00		
2022	1.355.652.603,00	132.339.362	9,76%	371.879.029,00	-62.215.553	-16,73%
2023	1.566.267.008,00	210.614.405	13,45%	547.723.076,00	175.844.047	32,10%
2024	2.166.542.376,00	600.275.368	27,71%	820.114.144,00	272.391.068	33,21%
2025	2.280.357.040,00	113.814.664	4,99%	885.726.710,00	65.612.566	7,41%

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

Figura 12. *Total, recaudo por zona*

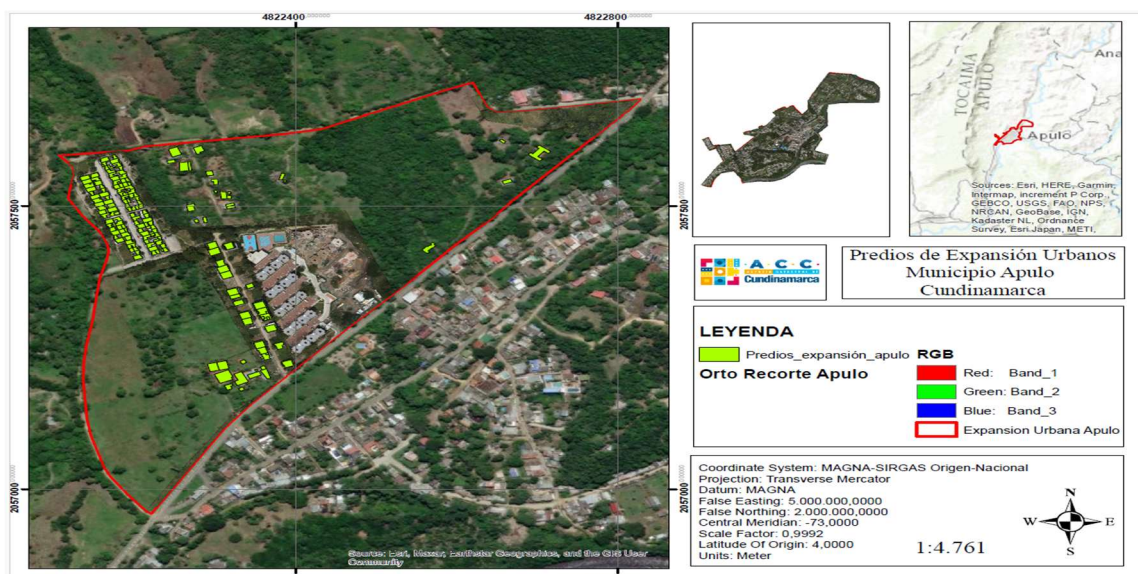


Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

El recaudo urbano mantiene también una tendencia creciente, aunque con variaciones más moderadas, el incremento en 2023 y 2024 son de 32,10% y 33,21% respectivamente, lo que sugiere un efecto directo de la incorporación de nuevos sectores al perímetro urbano y del aumento en los avalúos catastrales, sin embargo, para 2025 se evidencia una ligera disminución porcentual llegando al 7,41%, lo que podría estar asociado a una estabilización del crecimiento urbano tras el proceso de actualización.

Finalmente, se evidencia que la zona rural es quien lidera el fortalecimiento del recaudo y se convierte en el motor que impulsa el crecimiento fiscal tan importante para el municipio, no obstante, la zona urbana también aporta a este crecimiento, aunque en menor proporción a través del desarrollo de zonas de expansión urbana (véase figura 13), (incorporados al perímetro urbano por ajuste excepcional al EOT según el Decreto Municipal No. 024 del 2019), es de esta manera como se demuestra que utilizando la información de la actualización catastral de manera correcta se incrementa la tributación, se impulsa la sostenibilidad financiera y se implementa una planeación territorial equilibrada.

Figura 13. *Suelo de Expansión Urbana*



Fuente: Agencia Catastral de Cundinamarca

Inversión pública y potencial económico

Este apartado corresponde al objetivo específico 3, enfocado en proyectar la inversión del recaudo en estrategias que mejoren las condiciones de vida de las familias del municipio de Apulo, así como en identificar las áreas de mayor potencial económico a partir de la nueva información catastral, de manera que, el análisis de los ingresos, gastos de inversión y destinación económica de los predios permite establecer prioridades de desarrollo y orientar la planeación hacia sectores estratégicos como turismo, agricultura y servicios, proporcionando información clave sobre el aprovechamiento y uso del suelo permitiendo reconocer las actividades económicas predominantes y la potencialidad del territorio. Esto facilita la formulación de políticas públicas e inversiones dirigidas al fortalecimiento de sectores que históricamente han representado la base económica de Apulo y que, a su vez, poseen capacidad de generar empleo, dinamizar la economía local y mejorar la calidad de vida de la población.

De este modo, en la zona rural, el área construida se mantiene prácticamente constante entre 2021 y 2023, con valores entre 331.134 y 330.950 m², lo que refleja estabilidad en el uso del suelo rural y una limitada expansión de construcciones durante ese periodo, sin embargo, en 2024 se presenta un aumento significativo hasta 449.022 m², manteniéndose en un nivel similar en 2025 448.331 m², este crecimiento sugiere un mayor aprovechamiento del suelo rural, lo anterior, asociado a mejoras en la infraestructura productiva o turística, impulsadas por la actualización catastral y la formalización de edificaciones existentes no registradas anteriormente, como condominios, centros recreacionales y fincas productivas. (véase la tabla 16 y figura 14).

En la figura 14 evidencia la evolución de las áreas construidas en las zonas urbana y rural entre los años 2021 y 2025, notando una tendencia estable hasta el año 2023 y un

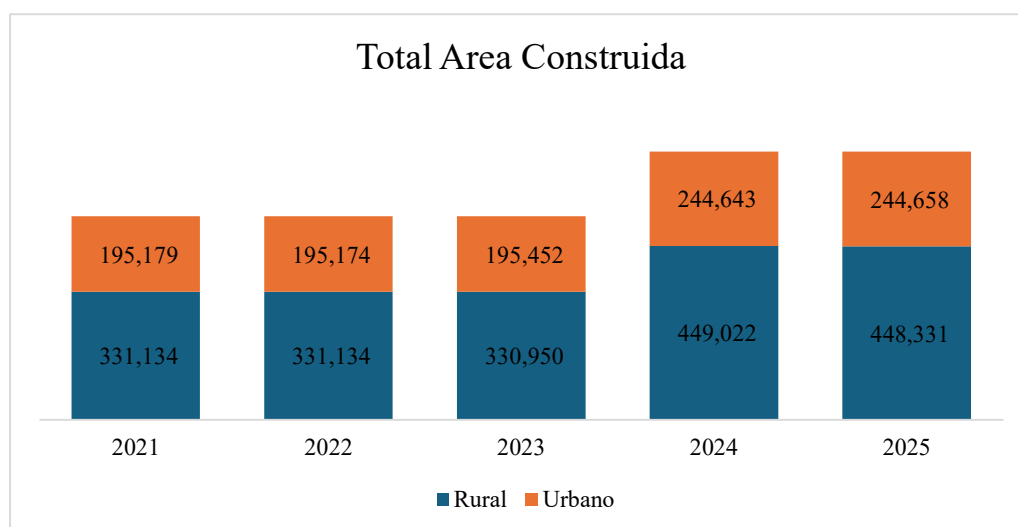
incremento importante para el año 2024 en las dos zonas, dinámica que puede asociarse con el fortalecimiento de actividades económicas vinculadas a la vocación del territorio en sectores relacionados con la vivienda campestre, servicios, comercio y turismo. Es importante resaltar que las áreas construidas se desarrollan conforme a los usos del suelo definidos normativamente en el EOT vigente, en donde se contemplan actividades prohibidas, permitidas y restringidas según la destinación económica y clasificación del suelo (véase figura 15).

Tabla 16. *Total, Área Construida*

Total, área construida		
Vigencia	Rural	Urbano
2021	331.134	195.179
2022	331.134	195.174
2023	330.950	195.452
2024	449.022	244.643
2025	448.311	244.658

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

Figura 14. *Total, Área Construida*



Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

Figura 15. *Perímetro Urbano*



Fuente: Elaboración propia con información del EOT

En el área urbana, la tendencia es similar se observa una estabilidad relativa hasta 2023, con un leve incremento acumulado, seguida de una expansión considerable en 2024, al pasar de 195.452 m² a 244.463 m², manteniéndose estable en 2025 con 244.658 m², este comportamiento evidencia un proceso de consolidación urbana donde la incorporación de nuevos sectores y el aumento de edificaciones formales reflejan crecimiento urbano planificado y dinámico, que puede asociarse a tratamientos urbanos orientados principalmente al mejoramiento integral, a la consolidación y al desarrollo, que promueve el aprovechamiento de áreas ya urbanizadas, la regulación de edificaciones existentes y a la incorporación de predios al perímetro urbano, lo anterior, permite optimizar el uso de suelo, favorecer la expansión controlada y fortalecer la infraestructura urbana conforme al EOT.

El mayor salto en el área construida ocurre en 2024, año en el que se implementa la actualización catastral, lo que sugiere una mayor precisión en la medición de construcciones

y un avance en la regularización del uso del suelo, este crecimiento sostenido tanto rural como urbano, contribuye al fortalecimiento del desarrollo territorial y al incremento del valor catastral y fiscal del municipio.

Figura 16. Variación Avalúos por Rango

Rango Avaluos	2021	2022	Variación	2023	Variación2	2024	Variación3	2025	Variación4	Total genera
0-99999999	6,546	6,547	0.0%	6,537	-0.2%	4,788	-26.8%	4,750	-0.8%	29,168
100000000-199999999	363	378	4.1%	390	3.2%	1,331	241.3%	1,325	-0.5%	3,787
200000000-299999999	107	106	-0.9%	113	6.6%	550	386.7%	577	4.9%	1,453
300000000-399999999	39	45	15.4%	51	13.3%	237	364.7%	253	6.8%	625
400000000-499999999	23	22	-4.3%	20	-9.1%	133	565.0%	135	1.5%	333
500000000-599999999	4	7	75.0%	9	28.6%	98	988.9%	101	3.1%	219
600000000-699999999	3	2	-33.3%	3	50.0%	40	1233.3%	46	15.0%	94
700000000-799999999	-	1		1	0.0%	40	3900.0%	37	-7.5%	79
800000000-899999999	1	1	0.0%	1	0.0%	24	2300.0%	28	16.7%	55
1000000000-1099999999				2		22	1000.0%	22	0.0%	46
>2000000000	1	1	0.0%	1	0.0%	49	4800.0%	48	-2.0%	100
Total general	7,093	7,117	0.3%	7,134	0.2%	7,371	3.3%	7,386	0.2%	36,101

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

La figura 16 refleja la evolución y distribución de los predios antes y después de la actualización catastral e ilustra la significativa reconfiguración de los valores del suelo en los años analizados. El comportamiento de los rangos más bajos de 0 a 99.999.999 presenta una reducción constante, pasando de 6.546 en 2021 a 4.750 en 2025 representado en una variación porcentual de -27,4% y una leve caída entre 2024 y 2025 de -0,8%, tendencia que indica disminución en los predios de bajo valor, debido a la actualización catastral y mejoras en la infraestructura.

Por el contrario, entre las vigencia 2023 y 2024 año en que se implementa la actualización catastral, en los rangos medios y altos con avalúos entre 200.000.000 y 299.999.999 el crecimiento es alto, con incrementos de hasta el 386,7% y para los rangos de 400.000.000 a 499.999.999, de 500.000.000 a 599.999.999, de 600.000.000 a 699.999.999, de 700.000.000 a 799.999.999 y de 800.000.000 a 899.999.999 la variación porcentual es

alta, registradas en 565,0%, 988,9%, 1.233,3%, 3.900,0 y 2.300,0% respectivamente, evidenciando un aumento exponencial para el rango >2.000.000.000 con una variación de 4.800,0%, que reflejan los procesos de valorización en los predios de mayor desarrollo o potencial económico.

El aumento progresivo de los avalúos es el resultado directo de la actualización catastral, la valorización del suelo rural y la expansión urbana, este comportamiento refleja un fortalecimiento de la base catastral y fiscal, debido a que, a mayor incremento de los avalúos catastrales, mayor es el potencial recaudo tributario y percepción de la equidad en la contribución fiscal, evidenciando dinamismo inmobiliario, consolidación urbana y fortalecimiento del desarrollo económico local.

Por otra parte, la tabla 17 y la figura 14 del Aporte del Impuesto Predial a los Ingresos, muestran la evolución y el papel que desempeña el impuesto predial dentro de la estructura financiera del municipio de Apulo entre 2021 y agosto de 2025. Durante los años 2021 a 2023 el aporte del impuesto predial al total de los ingresos oscilaba entre 8,8% y 12,4% relativamente bajo, sin embargo, a partir de 2024 y especialmente en 2025 cuando el indicador presenta un crecimiento importante alcanzando un 22,7% lo que evidencia una mayor eficiencia en la gestión catastral y fiscal, derivada de la actualización catastral.

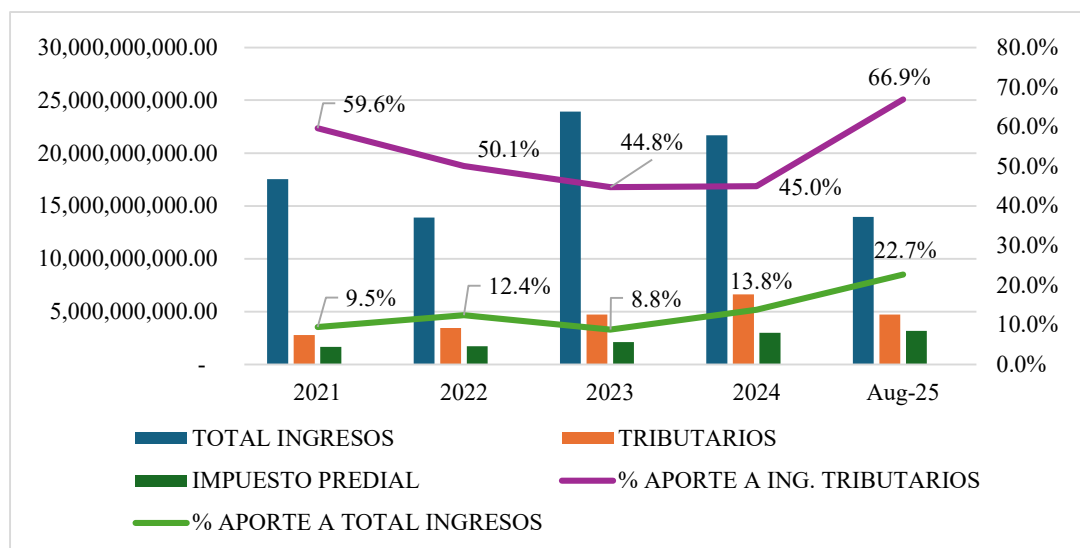
Tabla 17. *Aporte del Impuesto Predial a los Ingresos*

Aporte del Impuesto Predial a los Ingresos					
Vigencia	Total ingresos	Tributarios	Impuesto predial	% Aporte a total ingresos	% Aporte ingresos tributarios
2021	17.536.793.950,00	2.780.905.042,00	1.657.407.823,00	9,5%	59,6%
2022	13.898.979.036,00	3.448.303.690,00	1.727.531.632,00	12,4%	50,1%
2023	23.910.862.341,00	4.772.003.674,00	2.113.990.084,00	8,8%	44,8%
2024	21.695.607.140,00	6.638.471.686,00	2.986.656.520,00	13,8%	45,0%

2025- Agosto	13.944.374.112,00	4.733.516.959,00	3.166.083.750,00	22,7%	66,9%
-----------------	-------------------	------------------	------------------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

Figura 17. *Aporte del Impuesto Predial a los Ingresos*



Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo

Otro indicador importante es el aporte del impuesto predial a los ingresos tributarios, este presenta una tendencia similar al anterior, observando una reducción continua entre el 2021 y el 2023, pasando de 59,6% al 44,8% respectivamente, este indicador se recupera levemente en el año 2024 presentando un porcentaje de participación de 45,0%, y el mejor indicador se presenta en el año 2025 con corte al mes de agosto ya que pasa de 45,0% en 2024 a 66,9%, lo que confirma que el impuesto predial unificado es el principal componente con mayor participación de los ingresos tributarios del Municipio de Apulo.

En general se evidencia una mejoría sustancial en la dependencia y rendimiento del impuesto predial lo que consolida una mayor capacidad fiscal, una estructura de ingresos más sólida, confiable y autónoma, que genera un impacto directo al fortalecimiento

financiero del municipio de Apulo, y este a su vez aporta notablemente a una mejor planeación del desarrollo territorial.

Por otra parte, la distribución de los avalúos catastrales por destino económico, indicando la cantidad, los valores totales, promedios, mínimos y máximos, los cuales permiten identificar que suelos tienen mayor participación en el valor total de los avalúos catastrales y cómo se comportan en términos de valor y número de predios (véase la figura 18 y 19).

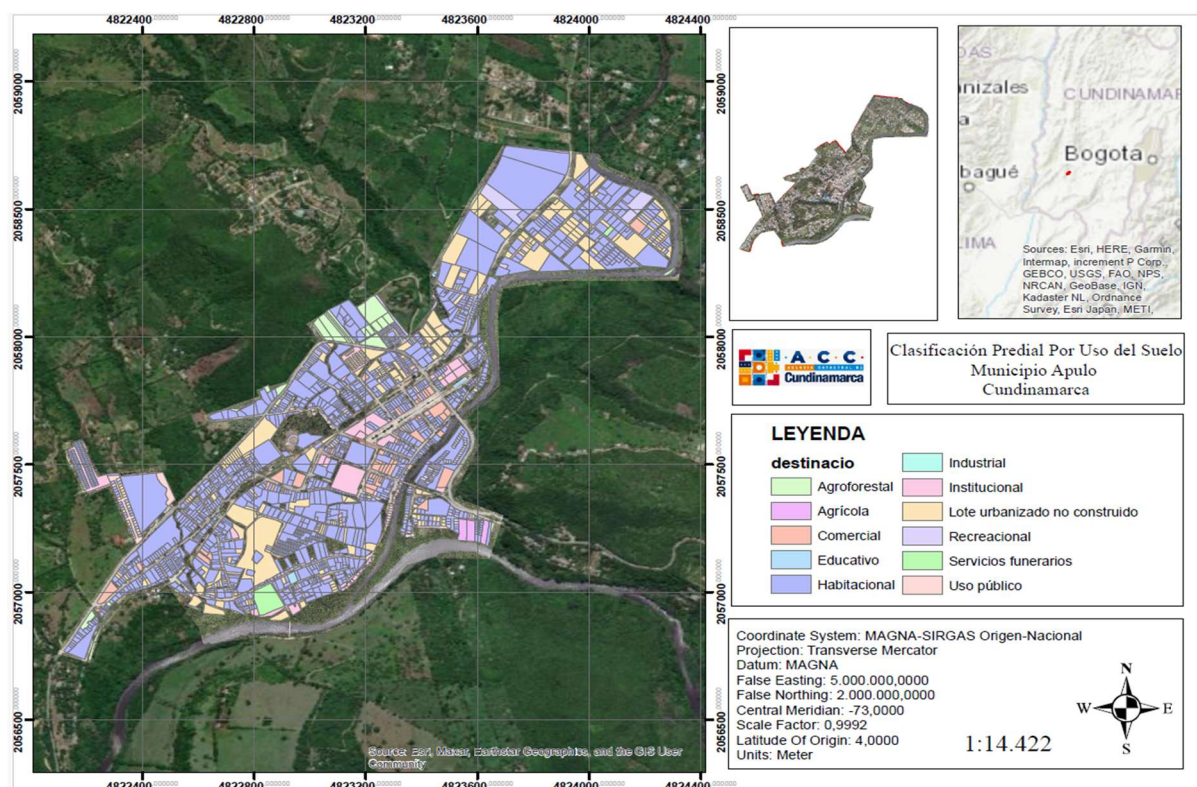
Los predios con uso habitacional son los de mayor representación con 3.374, seguido de los predios agroforestales con 2.554, lo que demuestra que en el municipio de Apulo existe una mezcla entre la zona urbana y rural en donde las viviendas y las actividades productivas del campo son las más representativas, la actividad agrícola en cuanto al total de avalúo es la que representa una presencia significativa en este uso para la estructura económica del territorio, cabe resaltar la importancia del sector forestal, debido a que, aporta un valor considerable en el total, a pesar de que cuenta con tan solo 11 predios lo que demuestra un valor unitario promedio alto.

Figura 18. Avalúos Catastrales Según Destinación Económica

DESTINACION ECONOMICA	Predios	Mínimo	Máximo	Promedio	Total
Agrícola	363,00	350.251,28	2.695.035.053,99	169.566.240,44	61.552.545.278,58
Agroforestal	2.554,00	-	47.184.219.858,86	216.691.543,83	553.430.202.947,04
Agropecuaria	11,00	39.700.052,22	249.943.342,96	128.364.570,50	1.412.010.275,47
Comercial	74,00	-	3.542.574.432,85	323.773.292,96	23.959.223.678,74
Educativo	4,00	189.488.669,56	707.372.791,20	452.936.727,84	1.811.746.911,36
Forestal	11,00	37.198.232,88	554.006.306,04	169.984.404,08	1.869.828.444,91
Habitacional	3.374,00	-	18.351.243.845,89	171.070.730,30	577.192.644.026,81
Industrial	1,00	26.074.662,27	26.074.662,27	26.074.662,27	26.074.662,27
Institucional	91,00	-	5.720.378.907,90	225.241.947,28	20.497.017.202,90
Lote Urbanizado No Construido	303,00	-	2.262.051.062,97	88.916.121,11	26.941.584.696,51
Minería_Hidrocarburos	1,00	87.302.127,20	87.302.127,20	87.302.127,20	87.302.127,20
Pecuario	4,00	78.034.494,03	2.730.123.955,64	767.076.013,97	3.068.304.055,88
Recreacional	835,00	-	8.484.207.355,32	91.914.163,54	76.748.326.558,89
Religioso	1,00	130.715.799,46	130.715.799,46	130.715.799,46	130.715.799,46
Salubridad	2,00	52.996.549,72	61.127.669,10	57.062.109,41	114.124.218,82
Servicios Funerarios	2,00	71.174.720,54	1.659.570.062,94	865.372.391,74	1.730.744.783,48
Uso Publico	17,00	-	28.815.645.778,98	2.791.056.704,01	47.447.963.968,17

Nota. Tomado de la Agencia Catastral de Cundinamarca

Figura 19. Clasificación Predial por Uso del Suelo



Fuente: Agencia Catastral de Cundinamarca

Los datos anteriores muestran que el municipio tiene una estructura territorial diversa, con presencia tanto de actividades rurales productivas como de zonas urbanas consolidadas y el fuerte peso de las actividades agrícolas, habitacionales y agroforestales refleja la importancia del campo y de la vivienda en la economía local, así mismo, los valores altos en predios educativos, institucionales y recreativos indican una buena dotación de infraestructura pública y de servicios, contextualizando se afirma que, el catastro del municipio de Apulo no solo muestra el valor económico del suelo, sino también su equilibrio entre desarrollo urbano, rural y social, lo que representa una oportunidad para fortalecer el recaudo del impuesto predial y planificar mejor el crecimiento del territorio.

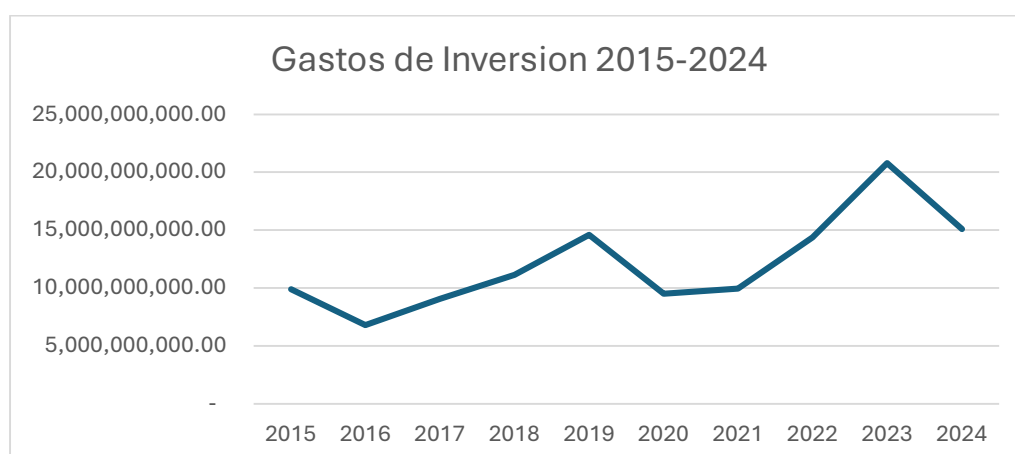
Más adelante, al evaluar los gastos de inversión de Apulo para el periodo de 2015 al 2024 se observa una inversión aproximada de \$121,183,567,964, teniendo un promedio de inversión anual de \$ 12,118,356,796, en procesos de inversión municipal, sobre los cuales el mayor gasto, según la información obtenida del CHIP se destinaron al fortalecimiento funcional del municipio (véase la tabla 18 y figura 20).

Tabla 18. *Gastos de inversión 2015-2024*

Vigencia	Gastos de inversión
2015	9.893.317.047.00
2016	6.812.319.909.00
2017	9.067.431.775.00
2018	11.127.198.332.00
2019	14.594.237.233.00
2020	9.494.202.872.00
2021	9.939.202.150.00
2022	14.362.493.132.00
2023	20.791.571.587.00
2024	15.101.593.927.00
Total	121.183.567.964.00

Fuente: *Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo*

Figura 20. *Gastos de inversión*



Fuente: *Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo*

Estas cifras permiten establecer el gasto de inversión que se ha generado durante los 10 años analizados, no obstante, se evidencia una limitada coherencia entre dicha ejecución y los objetivos planteados en el acuerdo, en razón a que ha establecido una visión regional del municipio, dada su localización, su producción frutícola, su vocación turística, las políticas de la región a cerca del manejo de zonas de amenazas y riesgos, el patrimonio natural del municipio y el marco estratégico de cuenca del río Bogotá, en este sentido, el acuerdo orienta el desarrollo territorial en una visión principalmente enfocada a una dimensión económica de fortalecimiento en los sectores agrícola y turístico, para el robustecimiento de los sectores productivos de la economía y, adicionalmente, una búsqueda por la protección del patrimonio natural del municipio a partir de políticas regionales y en el marco estratégico de la cuenca del río Bogotá.

El incremento presentado en el recaudo fortalece la capacidad municipal para financiar proyectos de inversión, sin embargo, a pesar que el total del sector inversión ha presentado un crecimiento constante, en la vigencia 2025 se presenta una disminución de inversión en el sector, adicional se evidencia que la inversión del sector apalancada por recursos propios tuvo la misma tendencia, lo que corrobora que los recursos propios adicionales recaudados resultado de la actualización catastral no se invierten en sectores que contribuyan al desarrollo económico del municipio (véase tabla 19).

Tabla 19. *Inversión de recursos propios por sector 2023 vs 2025*

<i>Sector</i>	<i>Nombre</i>	<i>2023</i>	<i>2025</i>
04	Información Estadística		10,850,000.00
12	Justicia y del Derecho	148,792,109	145,664,791.00
17	Agricultura y Desarrollo Rural	69,370,668	96,232,927.00
19	Salud y Protección Social	369,066	38,471,883.00
21	Minas y Energía	3,529,987	39,743,450.00
22	Educación	17,289,897	100,299,138.00

23	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	40,000,000	-
24	Transporte	109,335,936	90,840,000.00
32	Ambiente y Desarrollo Sostenible	49,543,200	41,943,666.00
33	Cultura	343,000,000	389,559,815.00
35	Comercio, Industria y Turismo	217,418,281	155,178,271.00
36	Trabajo		-
40	Vivienda	285,182,981	187,855,546.00
41	Inclusión Social	306,890,833	102,732,870.00
43	Deporte y Recreación	23,590,000	135,612,519.00
45	Gobierno Territorial	825,398,244	555,160,582.00
TOTAL, GENERAL		2,439,711,202	2,090,145,458

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de hacienda de Apulo.

La información derivada de la actualización catastral permite identificar las áreas con mayor potencial económico y orientar la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo, en el caso de Apulo, el turismo, la producción agropecuaria y los servicios constituyen los principales ejes para el desarrollo económico territorial, por tanto, la revisión del EOT debe articular estos sectores con mecanismos de captura de valor del suelo, protección ambiental y fortalecimiento fiscal, de manera que el crecimiento económico contribuya simultáneamente a la sostenibilidad territorial y financiera del municipio.

En ese sentido se hace necesario que el municipio reestructure su gasto de inversión y que se genere un balance entre dimensiones, donde se propenda por fortalecer la dimensiones económicas y ambientales, como ejes estructuradores ambientales, físicos y legales del EOT vigente y de un futuro EOT actualizado, teniendo en cuenta que la actualización catastral como una base firme en el recaudo municipal que genera desarrollo económico en el Municipio.

Es necesario ampliar la política de visión regional con objetivos, estrategias y programas coherentes con la normatividad actual, armonizando la planeación territorial con los recientes cambios normativos, ambientales y socioeconómicos que inciden en el desarrollo municipal, especialmente aquellos relacionados con la gestión del riesgo, el ordenamiento territorial, la protección ambiental y la actualización catastral multipropósito, que apunte al desarrollo municipal en forma sostenible para el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad de Apulo. Asimismo, se necesita verificar información aquí contenida y tomar las medidas pertinentes para que la inversión sea coherente con la visión que ha establecido el municipio de acuerdo con el EOT vigente, enfocada en lo económico y lo ambiental, mientras el EOT surte el proceso de actualización aprovechando al máximo los insumos recibidos como resultado de la actualización catastral.

De acuerdo con lo analizado, hay una falencia sobre el archivo técnico e histórico del municipio, pero dicha falencia permite recolectar durante el presente proceso de investigación las dificultades, obtener un expediente municipal a la fecha que permita a la administración municipal aplicar de manera efectiva la información recolectada en la actualización catastral para cumplir con los pilares del instrumento de planeación territorial vigente.

Contextualizando, es importante establecer estrategias que permitan aplicar de manera efectiva la información de los Sistemas de información Geográfica (GIS) de la actualización catastral como instrumento de planeación territorial, identificando las barreras existentes y estrategias que permitan a la administración municipal, optimizar los procesos de planeación territorial con un adecuado manejo de los usos del suelo que propendan a mejorar no solamente el recaudo de Impuesto Predial.

Para el año 2023, en Apulo, se encontraban predios urbanos contruidos con avalúos bajos que no eran acordes con las características, adicional, lotes en condominios con grandes construcciones y avalúos inferiores a los 100 millones de pesos, que, como resultado, el porcentaje de recaudo del impuesto predial fue bajo, y no contribuye al desarrollo económico del municipio.

La actualización catastral en el municipio de Apulo es de suma importancia para la dinámica de los tributos locales, puesto que, mientras se mantenga desactualizado sólo será una expectativa lejana para el incremento de la fiscalidad municipal. El no tener actualizado el catastro en el municipio de Apulo conlleva varias consecuencias para la Administración ya que debido a esta problemática el bienestar de la comunidad y el desarrollo económico estarían seriamente afectados en los próximos años.

Diversas problemáticas como el escaso recaudo fiscal, ineficiencia en la planificación rural y urbana, poca atracción a inversionistas, inequidad fiscal, social y alejamiento con el desarrollo sostenible, da como resultado, limitación de recursos para invertir y financiar proyectos de desarrollo, infraestructura y servicios públicos, distribución inadecuada de las zonas industriales y agrícolas, comerciales y residenciales lo que afecta la racionalidad del ordenamiento territorial del municipio e impacta negativamente la decisión de los inversionistas, debido a que no tienen un panorama claro para la inversión de los recursos afectando de esta manera el crecimiento económico y la generación de empleos, igualmente se genera un descontento social y percepción de injusticia debido a que no es equitativa la tributación.

Es así como se compromete el futuro del municipio por falta de planificación y ejecución de programas y proyectos sobre conservación ambiental y uso eficiente de los

recursos naturales, así mismo no se puede proyectar o planificar un desarrollo urbano sostenible. Por otro lado, una distribución inadecuada de las zonas homogéneas geográficas del municipio son un factor negativo determinante, que se puede neutralizar con la actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), insumo clave en el crecimiento y el progreso socioeconómico del municipio. Desde la promulgación de la Ley 14 de 1983, se establece que la actualización de proceso de formación catastral debe llevarse a cabo en un plazo que no supere los 5 años contados desde el primer momento en que finaliza la etapa de formación del catastro.

Hasta el año 2023 el municipio de Apulo ha tenido como base de liquidación de su impuesto predial, la actualización catastral realizada en el año 2012. Desde entonces, por ya más de una década, la desactualización del catastro en el municipio es un hecho notorio al explicar del deterioro continuo del erario municipal y, por consiguiente, de la materialización del soporte del desarrollo socioeconómico del municipio y su base económica.

Hallazgos

A partir del análisis de la información catastral del municipio de Apulo, se identifican varios comportamientos que permiten comprender mejor la dinámica territorial reciente, debido a que se constata que el proceso de registro y oficialización de predios aporta una visión más precisa del número real de unidades inmobiliarias en el municipio, que permite consolidar una caracterización económica, jurídica, física y territorial más completa, como resultado, la actualización catastral se convierte en un insumo clave para la toma de decisiones públicas sustentadas en información verificada.

En cuanto a las zonas homogéneas físicas urbanas, se observa una disminución considerable que pasa de 77 zonas en 2022 a 46 en 2023 situación que, lejos de representar

un retroceso en el proceso de depuración y optimización técnica, evidencia un ejercicio de reorganización y consolidación de la información catastral. Asimismo, la reducción indica que los predios fueron agrupados con mayor precisión según sus características físicas, lo que facilita valoraciones más equilibradas y una planificación más organizada, por lo que este ajuste contribuye a que la valoración económica sea más justa para fortalecer la base fiscal del municipio.

Paralelamente, se puede observar que en el año 2022 predominaban valores por metro cuadrado considerablemente bajos entre \$7.061 y \$91.207, para 2023 se evidencia un rango mucho más coherente con el comportamiento de mercado inmobiliario local, el cual oscila entre \$90.000 y \$950.000, comportamiento asociado a diversos fenómenos socioespaciales como la expansión urbana, la llegada de inversión privada, fortalecimiento de actividades comerciales y turísticas, así como la transformación de usos de suelo derivada de los cambios de la dinámica económica del municipio, de manera que el salto representa una revalorización significativa del suelo urbano, asociada al crecimiento económico y a la consolidación territorial, por lo cual se amplía el potencial de recaudo público y se generan condiciones más atractivas para la inversión urbana.

Por el contrario, en las zonas homogéneas físicas rurales ocurrió la tendencia inversa, debido a que estas pasaron de 65 a 74 entre 2022 y 2023, lo cual sugiere un mayor nivel de detalle en la delimitación del territorio rural en cuanto a las diferencias productivas, ambientales y topográficas del suelo, a su vez, este nivel de precisión fortalece la equidad tributaria en el ámbito rural y proporciona herramientas más sólidas para la planificación agropecuaria y la gestión sostenible del suelo.

Otro hallazgo relevante se relaciona con la evolución del número total de predios, es decir, entre 2021 y 2025 se advierte un crecimiento moderado, lo que indica estabilidad territorial y una expansión controlada, asimismo, para el año 2024 destaca un incremento del 3,22% explicado por la actualización catastral y la incorporación de nuevas áreas urbanas. No obstante, para el año 2025 la cifra vuelve a estabilizarse, lo cual sugiere que el municipio mantiene un ritmo de crecimiento ordenado, pues evita presiones desbordadas sobre el territorio.

En consecuencia, al desagregar los predios por zona rural y urbana, se identifican patrones diferenciados, mientras que en el área rural presenta una variación mínima de 62 predios adicionales en cinco años, por otra parte, el área urbana registra un aumento más notorio de 231 nuevos predios entre 2021 y 2024, lo que evidencia la expansión territorial para concentrarse en la zona urbana, impulsada por procesos de urbanización y de ajuste técnico derivados del catastro multipropósito.

Por consiguiente, la combinación de estabilidad rural y dinamismo urbano configura un escenario favorable para Apulo, dado que el municipio logra mantener su vocación agrícola, a la vez que avanza en la consolidación de su estructura urbana, pero esta dualidad promueve un desarrollo equilibrado, robustece la planificación territorial y permite que el crecimiento se oriente de manera sostenible, desde una visión de desarrollo territorial sostenible e integral, manteniendo la vocación agrícola del territorio y paralelamente, avanzar en el afianzamiento de la estructura urbana. .

Por su parte, el análisis de los avalúos y del comportamiento del impuesto predial muestra que la actualización catastral transformó de manera notable la estructura tributaria del municipio, por ejemplo, durante el año 2021 y 2023 los avalúos permanecieron

prácticamente estables con variaciones mínimas que reflejan un catastro desactualizado y una base fiscal limitada. Sin embargo, el salto registrado en 2024 cuando los avalúos aumentaron más del 75% evidencia el impacto directo de la revisión catastral realizada en 2023, por lo que este reajuste permite acercar el valor de los predios a su realidad económica, lo que amplía la capacidad tributaria local y genera un escenario fiscal mucho más equilibrado.

A partir de este punto, el 2025 se convierte en un año de consolidación, aunque la variación disminuye, el total de los avalúos se mantiene en niveles altos, lo que indica que el nuevo valor del suelo es absorbido por el sistema tributario y empieza a estabilizarse. En cuanto al recaudo predial, la tendencia confirma la misma dinámica porque entre 2021 y 2022 se observa una estabilidad moderada, no obstante, desde 2023 el crecimiento se acelera, en parte por estrategias de cobro más efectivas, y sobre todo por el impacto de la actualización catastral. Por eso, el año 2024 se ubica como el punto de mayor expansión, con un aumento de más del 29%, lo que ratifica la relación directa entre avalúos ajustados y fortalecimiento de las finanzas municipales.

De este modo, cuando se revisa el comportamiento por zonas surge un hallazgo fundamental que se traduce en la zona rural es la que más impulsa el crecimiento del recaudo que demuestra los incrementos constantes entre 2023 y 2024, cuando alcanza variaciones superiores al 27%, además, este comportamiento responde tanto al fortalecimiento de la base gravable rural como a una gestión tributaria más eficiente. Al mismo tiempo, la zona urbana también registra aumentos importantes sobre todo en los años posteriores a la actualización catastral, aunque con una dinámica menos marcada y con señales de estabilización para 2025.

En conjunto, la actualización catastral no solo corrige un rezago histórico en los avalúos, sino que también genera un sistema de tributación más justo y proporcional a la

realidad económica del municipio, asimismo, impulsa un crecimiento sostenido del recaudo y aporta a la sostenibilidad financiera, lo cual deja una base sólida para una planeación territorial más equilibrada y para decisiones fiscales mejor orientadas.

Análisis de resistencia social y estrategias de comunicación

La implementación de procesos de actualización catastral suele generar resistencia social, especialmente cuando estos derivan en incrementos del Impuesto Predial Unificado (IPU), en municipios como Apulo Cundinamarca, donde una parte importante de la población pertenece a estratos socioeconómicos medios y bajos y depende de actividades agropecuarias o de ingresos variables asociados al turismo y al comercio, el aumento de los avalúos catastrales puede percibirse como una carga económica adicional que afecta la capacidad de pago de los contribuyentes.

Esta situación genera inconformidad ciudadana, desconfianza frente a la administración municipal y una percepción negativa de la actualización catastral, especialmente cuando la comunidad asocia el proceso únicamente con el incremento de impuestos y no con sus beneficios en materia de planificación territorial, equidad tributaria y fortalecimiento de la inversión pública.

En este sentido, resulta necesario que el municipio implemente estrategias de comunicación asertiva y pedagogía tributaria orientadas a socializar los objetivos, alcances y beneficios de la actualización catastral, estas estrategias deben explicar de manera clara la relación entre catastro, desarrollo territorial, mejoramiento de la infraestructura y sostenibilidad fiscal, evidenciando cómo el incremento del recaudo puede traducirse en

proyectos de impacto comunitario, tales como mejoramiento de vías, fortalecimiento del turismo, inversión social y optimización de servicios públicos.

Asimismo, se recomienda aplicar mecanismos de gradualidad en el cobro del IPU, especialmente para población vulnerable y pequeños propietarios, con el propósito de evitar impactos económicos abruptos y garantizar principios de equidad y progresividad tributaria, de igual manera, es importante fortalecer los espacios de participación ciudadana y atención al contribuyente, permitiendo resolver inquietudes, revisar casos particulares y generar mayor confianza en el proceso de gestión catastral y fiscal del municipio de Apulo Cundinamarca.

Capítulo 6. Conclusiones

El proceso de actualización catastral realizado en el año 2023 ha constituido un hito fiscal y técnico para el municipio de Apulo Cundinamarca, en donde se permitió consolidar y dejar en firme la información física, jurídica y económica correspondiente a los predios urbanos y rurales, además, proporcionó avalúos justos y precisos, adicional corrigió rezagos históricos que distorsionaban la base gravable, permitiendo una tributación más equitativa y ajustada al valor real de los predios.

La actualización evidenció incrementos significativos en la base gravable urbana y estabilización en la rural lo que favoreció el crecimiento del recaudo IPU entre 2023 y 2025, este comportamiento consolida al predial como la columna vertebral del fortalecimiento fiscal del municipio, incrementando la capacidad institucional para financiar proyectos prioritarios de infraestructura, servicios y desarrollo productivo.

La nueva información catastral ofrece insumos clave para la revisión del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), actualmente desactualizado, esto permite identificar áreas de expansión, sectores con riesgos ambientales, potencialidades turísticas, agrícolas y de servicios, y delimitar con precisión zonas de conservación y áreas para desarrollo controlado.

Se identifican mejoras técnicas en el inventario predial y coordinación con la Agencia Catastral de Cundinamarca; no obstante, persisten debilidades como insuficiencia de personal capacitado, limitaciones tecnológicas y baja interoperabilidad entre la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Hacienda, lo que afecta la gestión posterior al proceso de actualización (fase de conservación).

Aunque la actualización de los avalúos del suelo urbano es un indicador de dinamismo económico, los incrementos en avalúos pueden generar resistencia social si no se acompañan de estrategias de comunicación, gradualidad y pedagogía tributaria, la aceptación comunitaria es crítica para garantizar la sostenibilidad del proceso y la legitimidad del aumento en el IPU.

La articulación del catastro con sistemas de información geográfica (SIG), el EOT, la gestión del riesgo y los programas sectoriales permite proyectar un modelo de desarrollo sostenible, basado en la consolidación turística, la productividad agropecuaria y el uso eficiente del suelo. Esta integración fortalece los procesos de planificación, favorece la atracción de inversiones y la recuperación del potencial económico histórico del municipio.

En este sentido, la información catastral se consolida como herramienta estratégica para orientar el desarrollo territorial, optimizar el uso de suelo y promover un crecimiento

equilibrado entre las dinámicas urbanas y rurales, en concordancia con la vocación económica y las necesidades de sostenibilidad del municipio.

Capítulo 7. Recomendaciones

Instrumentos de gestión

Implementar un plan de conservación catastral que permita establecer una ruta anual de actualización y seguimiento de la información predial, mediante la conformación de un equipo técnico permanente para garantizar la interoperabilidad entre la oficina de registro e instrumentos públicos, secretaría de hacienda y secretaría de planeación, así mismo se recomienda adoptar un sistema de información geográfica (SIG) municipal y así poder realizar un monitoreo continuo del territorio.

Utilizar la información derivada de la actualización catastral como insumo obligatorio para la planificación territorial, especialmente en la delimitación de suelos urbanos de expansión y suburbanas, de igual manera identificar las áreas de protección ambiental y de riesgo, para obtener un crecimiento urbano ordenado que evite la ocupación informal e incorporar las zonas de alta vocación turística y agrícola. Todo ello deberá articularse con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la corporación autónoma regional de Cundinamarca CAR, garantizando la sostenibilidad ambiental, la adecuada gestión del territorio y el cumplimiento de la normativa vigente en materia de ordenamiento y protección de los recursos naturales.

Fortalecer las capacidades institucionales en materia catastral y de planificación territorial, mediante programas de capacitación dirigidos a funcionarios en sistemas de

información geográfica, catastro, avalúos y planeación, estableciendo convenios con el IGAC, ACC y universidades públicas y privadas.

Aprovechar la actualización catastral como instrumento para impulsar el desarrollo turístico y agroindustrial del municipio, identificando las zonas catastralmente valorizadas para promover la inversión privada en hoteles rurales, ecoturismo y recreación, igualmente fortalecer las cadenas productivas agrícolas y ganaderas, incentivando la formalización de predios rurales para facilitar créditos y programas del estado, ya que un municipio actualizado catastralmente permite mapear oportunidades reales de desarrollo (véase tabla 20)

Instrumentos de financiación

Diseñar estrategias que permitan implementar comunicación asertiva y pedagógica a los contribuyentes sobre el impuesto predial con el propósito de minimizar la resistencia social generada por el incremento de los avalúos y por consiguiente al IPU, socializando los beneficios que se obtienen del proceso, explicando la relación entre catastro, equidad e inversión, implementando una gradualidad en el cobro de los predios vulnerables.

Destinar parte del incremento del IPU resultado de la actualización catastral en proyectos que impacten a la comunidad como infraestructura turística sostenible, mejoramiento de vías terciarias (rurales) con enfoque de apoyo a la producción agropecuaria.

Tabla 20. *Matriz de Articulación de Potencial Económico, Instrumentos de Gestión y Financiación para el Municipio de Apulo*

Sector Estratégico	Actividad Identificada	Instrumento de Gestión del Suelo	Instrumento de Financiación	Proyecto Estratégico para Apulo	Impacto Esperado
Turismo	Condominios	Delimitación de zonas de expansión urbana y reglamentación del suelo suburbano en el EOT.	Participación en Plusvalía, Derechos de Construcción y Desarrollo.	Programa de Desarrollo Urbanístico Sostenible de Apulo.	Crecimiento ordenado, aumento del recaudo y fortalecimiento de infraestructura.
Turismo	Vivienda campestre	Control de parcelaciones y definición de áreas suburbanas.	Plusvalía y compensaciones urbanísticas.	Plan de Ordenamiento de Vivienda Campestre.	Disminución de la ocupación dispersa y protección del suelo rural productivo.
Turismo	Servicios turísticos	Corredores turísticos y zonas de aprovechamiento económico especial.	APP, recursos de regalías y valorización.	Corredor Turístico Río Apulo – Calandaima.	Incremento del turismo y generación de empleo local.

Turismo	Corredores recreativos	Espacio público, senderos y estructura ecológicos principal.	Valorización, recursos ambientales y cooperación institucional.	Red Municipal de Corredores Recreativos y Ecoturísticos.	Mayor atractivo turístico y conservación ambiental.
Agropecuario	Cultivos de mango	Unidades de Planificación Rural (UPR) y protección de suelo agrícola.	Incentivos agropecuarios, regalías y cofinanciación nacional.	Distrito Agro productivo del Mango.	Incremento de productividad y comercialización.
Agropecuario	Cítricos	Zonificación productiva rural.	Ministerio de Agricultura, FINAGRO y regalías.	Programa de Fortalecimiento Citrícola de Apulo.	Diversificación económica y fortalecimiento rural.
Agropecuario	Aguacate	Áreas de desarrollo agropecuario sostenible.	Crédito agropecuario y alianzas productivas.	Clúster Agroexportador de Aguacate.	Generación de ingresos y acceso a mercados especializados.
Agropecuario	Plátano	Ordenamiento productivo rural.	Incentivos productivos y recursos de desarrollo rural.	Programa Integral de Producción y Comercialización de Plátano.	Seguridad alimentaria y fortalecimiento económico campesino.

Servicios	Comercio local	Renovación urbana y fortalecimiento del centro urbano.	Recursos propios, plusvalía y valorización.	Centro Comercial y de Servicios Locales de Apulo.	Dinamización económica y fortalecimiento empresarial.
Servicios	Hotelería	Planes parciales de desarrollo turístico.	APP, inversión privada y beneficios tributarios locales.	Red de Hospedaje Turístico Municipal.	Incremento de la capacidad turística y del empleo.
Servicios	Restaurantes	Aprovechamiento económico del espacio público y corredores gastronómicos.	Recursos propios, inversión privada y cooperación empresarial.	Ruta Gastronómica de Apulo.	Posicionamiento turístico y fortalecimiento de emprendimientos locales.

Fuente: Elaboración propia

Recomendaciones específicas

Los resultados de la actualización catastral en Apulo evidencian que este proceso no solo fortaleció el recaudo del IPU, sino que también generó mejores condiciones para la planificación territorial, la inversión pública, la sostenibilidad fiscal y la implementación efectiva del catastro Multipropósito en diferentes actividades o procesos como gestión catastral, planeación territorial, gestión fiscal, participación ciudadana, gestión ambiental, desarrollo económico y fortalecimiento institucional con diferentes acciones (véase tabla 21).

Tabla 21. *Matriz de Lineamientos Estratégicos Municipio de Apulo*

Componente Estratégico	Línea de Acción	Actividades Específicas para Apulo	Instrumentos de Apoyo	Resultado Esperado
Gestión catastral	Conservación catastral permanente	Implementar un programa anual de actualización predial urbana y rural, incorporando nuevas construcciones, subdivisiones y cambios de uso.	Catastro Multipropósito, Convenio con Agencia Catastral de Cundinamarca, SIG Municipal.	Información predial permanentemente actualizada.
Gestión catastral	Actualización de información física, jurídica y económica	Realizar cruces periódicos entre catastro, registro, licencias urbanísticas y servicios públicos.	Base catastral y Planeación Municipal.	Mayor confiabilidad de la información predial.

Gestión catastral	Interoperabilidad tecnológica	Consolidar un Sistema de Información Geográfica Municipal articulado con IGAC y Agencia Catastral de Cundinamarca.	SIG, Catastro Multipropósito, Infraestructura de Datos Espaciales.	Mejor toma de decisiones territoriales.
Planeación territorial	Revisión y ajuste del EOT	Actualizar el EOT utilizando la información derivada de la actualización catastral.	Ley 388 de 1997, Catastro Multipropósito, SIG.	Planeación territorial ajustada a la realidad actual del municipio.
Planeación territorial	Delimitación de expansión urbana	Definir áreas aptas para crecimiento urbano con disponibilidad de servicios públicos y accesibilidad vial.	EOT, Planes Parciales, Plusvalía.	Crecimiento urbano ordenado y sostenible.
Planeación territorial	Gestión del riesgo y cambio climático	Incorporar mapas de amenaza, vulnerabilidad y adaptación climática en la planificación territorial.	POMCA, Gestión del Riesgo, Determinantes Ambientales.	Reducción de riesgos y mayor resiliencia territorial.
Gestión fiscal	Gradualidad tributaria	Mantener mecanismos de transición para evitar incrementos abruptos del impuesto predial.	Estatuto Tributario Municipal.	Mayor aceptación ciudadana de la actualización catastral.
Gestión fiscal	Fiscalización predial	Identificar predios omitidos, construcciones no declaradas y diferencias entre catastro y realidad física.	Catastro Multipropósito y fiscalización tributaria.	Incremento sostenible del recaudo predial.
Gestión fiscal	Recuperación de cartera	Implementar campañas de cobro persuasivo y acuerdos de pago.	Estatuto Tributario y cartera municipal.	Disminución de la morosidad tributaria.

Participación ciudadana	Pedagogía catastral	Diseñar campañas permanentes de educación sobre el Catastro Multipropósito y sus beneficios.	Estrategia de comunicaciones municipal.	Mayor apropiación social del proceso catastral.
Participación ciudadana	Socialización comunitaria	Realizar mesas de trabajo con juntas de acción comunal, asociaciones rurales y sectores productivos.	Participación ciudadana y gobierno abierto.	Fortalecimiento de la confianza institucional.
Participación ciudadana	Atención al ciudadano	Implementar jornadas descentralizadas para resolver reclamaciones y aclaraciones prediales.	Oficina de Catastro y Atención al Ciudadano.	Disminución de conflictos asociados a la actualización catastral.
Gestión ambiental	Protección de áreas de recarga hídrica	Identificar y delimitar predios estratégicos para la conservación del recurso hídrico.	Estructura Ecológica Principal, POMCA.	Protección de fuentes abastecedoras de agua.
Gestión ambiental	Determinantes ambientales	Incorporar restricciones ambientales y de riesgo en la revisión del EOT.	CAR, POMCA, Ley 99 de 1993.	Desarrollo territorial ambientalmente sostenible.
Gestión ambiental	Conservación de corredores ecológicos	Proteger rondas hídricas y áreas de conectividad ecosistémica.	Banco de Tierras, Compensaciones Ambientales.	Conservación de biodiversidad y servicios ecosistémicos.
Desarrollo económico	Turismo sostenible	Diseñar corredores turísticos asociados al río Apulo, vivienda campestre y actividades recreativas.	EOT, APP, Valorización.	Incremento de la actividad turística y generación de empleo.

Desarrollo económico	Vivienda campestre	Regular y orientar la localización de nuevos desarrollos campestres.	EOT, Plusvalía, Planes Parciales.	Desarrollo inmobiliario ordenado.
Desarrollo económico	Fortalecimiento agropecuario	Identificar y proteger áreas con vocación para mango, cítricos, aguacate y plátano.	Desarrollo Rural, Catastro Multipropósito.	Incremento de la productividad agropecuaria.
Fortalecimiento institucional	Unidad técnica especializada	Crear una dependencia o equipo técnico de gestión catastral y ordenamiento territorial.	Estructura administrativa municipal.	Mayor capacidad institucional.
Fortalecimiento institucional	Capacitación permanente	Capacitar funcionarios de Hacienda, Planeación y Gobierno en gestión territorial y catastro multipropósito.	Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), IGAC y Agencia Catastral.	Mejor desempeño institucional.
Fortalecimiento institucional	Seguimiento y evaluación	Implementar indicadores de impacto fiscal, territorial, ambiental y social derivados de la actualización catastral.	Observatorio Territorial Municipal.	Evaluación continua de resultados y toma de decisiones basada en evidencia.

Fuente: Elaboración propia

Glosario

ACC	Agencia Catastral de Cundinamarca.
ALC	América Latina y el Caribe.
CAR	Corporación Autónoma Regional
CEDE	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial.
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
IGMC	Instituto Geográfico Militar y Catastral.
IPU	Impuesto Predial Unificado.
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
PIB	Producto Interno Bruto.
SAT	Sistemas de Administración de Tierras.
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje.
SIG	Sistema de Información Geográfica.
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro.
ZHF	Zonas Homogéneas Físicas
ZHG	Zonas Homogéneas Geoeconómicas

Referencias bibliográficas

Acuerdo 008, Esquema de Ordenamiento Territorial EOT Apulo Cundinamarca. (2000).

Repositorio cdim ESAP:

<https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/11980>

Alcaldía Municipal Apulo. (2019). Decreto 024.

Andrade, W. (2022). *Nuevo modelo de gestión catastral en Colombia. Herramienta para generar nuevas oportunidades de crecimiento económico.* Bogotá.

Aponte Pinzon, A. (2017). *El proceso de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas.* Barranquilla: Económicas CUC 38: (2).

Bonilla Seba, E. C. (29 de julio de 2019). *Catastro multipropósito: para qué sirve y cómo se haría.* Razonpublica: <https://razonpublica.com/catastro-multiproposito-para-que-sirve-y-como-se-haria/>

Castañeda Rodriguez, V. M., & Diaz Bautista, o. (2017). *El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina.* Bogotá: Apuntes del CENES.

CEDE - Centro de Estudios Sobre Desarrollo Economico. (2020). *Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial - Informe Final.* Bogotá: CEDE.

Concejo Nacional de Política Económica y Social. (2019). *ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CATASTRO MULTIPROPÓSITO.* Bogotá.

Congreso de la Republica de Colombia. (mayo de 2019). Ley 1955. *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.* Bogota.

CONPES, C. N. (2019). *Conpes 3958.* Bogotá.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá:

Gaceta Constitucional No. 116.

Decreto 1232. (2020). Suin Juriscol: [https://www.suin-](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039898)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039898](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039898)

DNP. (01 de diciembre de 2024). *P&D Planeación y Desarrollo*. P&D Planeación y

Desarrollo: [https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/en-enero-de-](https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/en-enero-de-2024-las-exportaciones-colombianas-crecieron-aunque-la-disminucion-se-atribuye-a-la-baja-demanda-global.aspx)

[2024-las-exportaciones-colombianas-crecieron-aunque-la-disminucion-se-atribuye-a-](https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/en-enero-de-2024-las-exportaciones-colombianas-crecieron-aunque-la-disminucion-se-atribuye-a-la-baja-demanda-global.aspx)

[la-baja-demanda-global.aspx](https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/en-enero-de-2024-las-exportaciones-colombianas-crecieron-aunque-la-disminucion-se-atribuye-a-la-baja-demanda-global.aspx)

Dorado, D. (2022). *EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO*. Bogotá: Saberes.

Escalante, N. (7 de mayo de 2015). *Instituto Geográfico Agustín Codazzi*.

[https://antiguo.igac.gov.co/es/noticias/el-catastro-multiproposito-herramienta-](https://antiguo.igac.gov.co/es/noticias/el-catastro-multiproposito-herramienta-fundamental-del-pnd-para-ordenar-el-territorio-nieto)

[fundamental-del-pnd-para-ordenar-el-territorio-nieto](https://antiguo.igac.gov.co/es/noticias/el-catastro-multiproposito-herramienta-fundamental-del-pnd-para-ordenar-el-territorio-nieto)

FAO - Food and Agriculture Organization. (16 de 07 de 2020). *Food and Agriculture*

Organization. El rol de FAO en la consolidación del catastro multipropósito:

<https://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/fr/c/1304036/>

FAO. (2022). *Catastros y Registros de Tierras Rurales en América Latina y el Caribe*.

Santiago.

Hernandez Castillo, H. M. (2022). *Identificación de los impactos sociales esperados en el*

proceso de actualización catastral con enfoque multipropósito en el municipio de

Guaduas – Cundinamarca. Fusagasuga.

IGAC - ICDE. (2021). *Unidad 3 Catastro multiproposito*. Bogotá.

Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). (2011). Ley 1454. *Ley*

Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

Ley 388, Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras

disposiciones. (1997). Suin Juriscol: [https://www.suin-](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1659295)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1659295](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1659295)

Ley 902, por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras

disposiciones. (2004). Suin Juriscol: [https://www.suin-](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1670194)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1670194](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1670194)

López Escudero, J. E. (2023). *EL CATASTRO COMO INSTRUMENTO EN EL*

PLANEAMIENTO URBANO EN EL DISTRITO DE SAN MARTÍN DE PORRES -

2023. Lima.

Rivas, M. (1946). *Los trabajadores de tierra caliente.* Bogotá: Prensas de la Universidad

Nacional.

Rocha Forero, A. L., & Higuera Arevalo, D. I. (2019). *Inventario del Nivel y Grado de*

Desactualización Catastral en el Departamento de Cundinamarca. Bogotá:

Universidad Santo Tomas.