



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado N°: 1200OAJ-2024-0000297-IE
No. Caso: 1040190
Fecha: 14-08-2024 18:01:00
TRD:
Rad. Padre: 2614DTMET-2024-0000197-IE

MEMORANDO

PARA: JAIRO ALEXIS FRIAS PEÑA
Dirección Territorial Meta

DE: JEFE DE OFICINA

ASUNTO: Concepto jurídico sobre tramite de rectificación catastral – Memorando
2614DTMET-2024-0000197-IE

Respetado Director,

La Oficina Asesora Jurídica, recibió la petición señalada en el asunto, a través de la cual, plantea los siguientes:

ANTECEDENTES:

- 1. Con la implementación del enfoque multipropósito en la gestión catastral, se ha previsto un cambio en la inscripción catastral de las **posesiones y/u ocupaciones**, toda vez que, anteriormente, se inscribían dichas situaciones jurídicas como mejoras reflejando en la información del componente físico únicamente lo correspondiente al área de terreno; siendo así que, actualmente, la inscripción catastral de las posesiones y/u ocupaciones se efectúa mediante **informalidades, reflejando en la información del componente físico lo correspondiente al área de terreno y de construcción.***
- 2. Lo anterior, se ha venido efectuando en los procesos de actualización y/o formación catastral que se han ejecutado en los municipios jurisdicción de la Territorial Meta del IGAC, de los cuales, se ha observado a solicitud de parte **inconsistencias en las inscripciones catastrales de las informalidades**, que en el caso en concreto, devienen del área de terreno incorporada en la base de datos catastrales, advirtiendo los usuarios que **se encuentran ejerciendo su ocupaciones y/o posesión sobre una área de terreno de menor o mayor extensión.***
- 3. En ese sentido, se pensaría inicialmente que lo procedente sería efectuar el **trámite catastral de rectificación sobre el área de terreno de la inscripción catastral de la informalidad**, no obstante, se ha advertido de manera verbal en distintos encuentros con la Dirección Gestión Catastral la **improcedencia de***

referido tramite catastral.

4. *Ante lo expuesto, esta Territorial se ha planteado si la improcedencia para ejecutar un trámite catastral de rectificación de área sobre las informalidades cuenta con asidero jurídico, toda vez que, el único sustento que se ha recibido para mantener dicha decisión se origina exclusivamente en la relación jurídica del usuario con el predio y/o bien inmueble, y que su inscripción catastral es de referencia o indicativa*

Sobre lo anterior, esta Territorial considera que es factible ejecutar el trámite catastral de rectificación sobre el área de terreno de las informalidades, si bien las inscripciones catastrales de posesiones y/u ocupaciones acorde con la normatividad vigente son meramente indicativas o de referencia, la norma en cuestión también prevé que los gestores catastrales deberán establecer los polígonos y áreas que constituyen las posesiones y/u ocupaciones de los predios.

De igual manera, es menester precisar que la información catastral se constituye en un insumo o base para otras Entidades Estatales que participan en el Sistema de Administración del Territorio para sus procesos misionales, la cual, podrá no ser de utilidad o generar inconvenientes en sus procesos internos si se mantiene información que no atiende a la realidad física y jurídica del territorio.

Y solicita, “se conceptúe sobre la posibilidad de ejecutar el trámite catastral de rectificación sobre al área de terreno de informalidades, o en su defecto prever los fundamentos que imposibilidan la ejecución del trámite catastral”.

Así las cosas, emitimos pronunciamiento de conformidad con las funciones establecidas para la Oficina Asesora Jurídica en los numerales 2 y 8 del artículo 12 del Decreto 846 del 29 de julio de 2021 "Por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi", así como en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, según el cual, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

En el mismo sentido, se considera pertinente precisar que, esta Oficina Asesora Jurídica no resuelve casos concretos o particulares, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones, ni tampoco establece responsabilidades, sino que emite conceptos jurídicos sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance y/o aplicación de una norma jurídica o la resolución de una situación fáctica genérica relacionada con el objeto y misionalidad del IGAC.

NORMATIVIDAD APLICABLE

- Artículos 4.2.10, 4.5.4., 4.6.18 y 5.1.1 de la Resolución No.1040 de 2023 modificada por la Resolución 746 de 2024 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- Artículo 2.2.2.1.1. del Decreto 1170 de 2015 modificado por el Decreto 148 de 2020.
- Artículos 2.2.2.2.18 y 2.2.2.2.19 del Decreto 148 de 2020.
- Artículo 9 y 10 de la Resolución Conjunta SNR No. 11344 IGAC No. 1101 de 2020.

PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico a resolver consiste en establecer la naturaleza jurídica de la inscripción catastral de las posesiones y/u ocupaciones como informalidades desde su procedencia jurídica para efectuar el trámite catastral de rectificación sobre el área de terreno de la inscripción catastral de la informalidad, o en su defecto prever los fundamentos que imposibilitan la ejecución del trámite catastral, de acuerdo a la solicitud presentada.

ANÁLISIS NORMATIVO

Dicho lo anterior y con el fin de rendir el concepto jurídico solicitado, a continuación se realizará un análisis normativo para establecer la naturaleza jurídica de la inscripción catastral de las posesiones y/u ocupaciones como informalidades y así establecer la procedencia jurídica para efectuar el trámite catastral de rectificación sobre el área de terreno de la inscripción catastral de la informalidad, o en su defecto prever los fundamentos que imposibilidad la ejecución del trámite catastral, de acuerdo a la solicitud presentada.

La Resolución No.1040 de 2023 “*Por medio de la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito*” modificada por la Resolución 746 de 2024, actos administrativos reglamentarios suscritos por el Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en uso de las facultades otorgadas por los artículos 43 y 47 de la Ley 2294 de 2023, a través del cual se fijan en los artículos 4.6.18 y 5.1.1, las siguientes disposiciones procedimentales, frente a la inscripción catastral de informalidad por posesiones y ocupaciones:

ARTÍCULO 4.6.18. Inscripción catastral de informalidad por posesiones y ocupaciones. *Las posesiones y ocupaciones se inscribirán en la base de datos catastral a nombre de aquellas personas que acrediten este tipo de relación de tenencia mediante cualquier medio probatorio legalmente aceptado.*

Las posesiones tendrán lugar respecto de predios de naturaleza privada, mientras que las ocupaciones se darán en predios de naturaleza pública, propiedad de la Nación o de entidades u organismos de derecho público. Estos predios pueden ser de naturaleza baldía, presuntamente baldía, fiscal patrimonial o de uso público.

Los gestores catastrales deberán establecer los polígonos y áreas que constituyen las posesiones u ocupaciones en los predios, sean de naturaleza jurídica privada o pública, donde se identifiquen poseedores u ocupantes, respectivamente. Así mismo, deberán

registrar las unidades de construcción presentes en dichos predios, junto con sus atributos, y establecer la propiedad de estas últimas conforme a lo previsto en el anexo 8 de la presente resolución. En el caso de unidades de construcción erigidas en terrenos ajenos de propiedad privada por parte de tenedores que no puedan demostrar su calidad de poseedores, dichas unidades serán inscritas a nombre del titular de derecho de dominio del predio en cuestión, en su carácter de formalidad.

PARÁGRAFO 1. Para todos los efectos la identificación de la naturaleza de los predios y de las relaciones de tenencia de posesión u ocupación son de referencia o indicativas para los usuarios de la información catastral y serán tenidas en cuenta como insumo que deberá ser revisado y validado por las autoridades competentes.

PARÁGRAFO 2. *No se podrán inscribir en condición de informalidad las construcciones realizadas por los propietarios de cuotas proindiviso y se inscribirán en cabeza de todos los titulares del derecho de dominio.*

PARÁGRAFO 3. *Durante el proceso de actualización catastral, es obligatorio realizar la depuración de las mejoras en la base de datos catastral, identificar la informalidad en las relaciones de tenencia y cumplir con las condiciones establecidas en el presente artículo en el caso de que se necesite llevar a cabo el proceso de conservación catastral en un predio calificado con la condición de propiedad “mejoras por edificación en terreno ajeno”, será necesario revisar, depurar e identificar las relaciones de tenencia informales de acuerdo con las condiciones previamente mencionadas.*

ARTÍCULO 5.1.1. Información catastral. *La información catastral comprende las características físicas, jurídicas y económicas de los predios. Esta información constituirá la base de datos catastral y debe ser reportada por los gestores catastrales en el SINIC o en la herramienta tecnológica que haga sus veces, siguiendo los estándares y especificaciones técnicas establecidas por el IGAC.-*

La información catastral deberá reflejar la realidad física de los predios, independientemente de la titularidad de los derechos sobre el bien.

En cuanto al componente jurídico y los términos utilizados en estas especificaciones técnicas, su propósito es incorporar en la base de datos catastral la realidad predial, y deben ser entendidos e interpretados desde una perspectiva técnico-catastral que permita su representación geográfica y alfanumérica, aunque puedan no coincidir exactamente con su definición legal estricta. Se establece que, para efectos de la incorporación en la base de datos catastral, se considerará como condición de informalidad predial la superposición de un predio ocupado o poseído sobre otro predio público o privado, respectivamente, siempre y cuando el segundo predio (público o privado) haya sido identificado catastralmente y se considere formal para propósitos catastrales.

Aunque el artículo 4.6.18 de la Resolución 1040 de 2023 de acuerdo con el parágrafo 3 adicionado por la Resolución 746 de 2024, antes señalado, es descriptivo de la elaboración de la Inscripción catastral de informalidad por posesiones y ocupaciones, permitiendo que las mismas se inscriban en la base de datos catastral a nombre de aquellas personas que acrediten este tipo de relación de tenencia mediante cualquier medio probatorio legalmente aceptado, hace precisiones en la naturaleza de los predios frente a los cuales se sustenta

tal situación de informalidad, refiriéndose a que la posesión tendrá lugar respecto de predios de naturaleza privada, mientras que la ocupación se dará en predios de naturaleza pública, propiedad de la Nación o de entidades u organismos de derecho público, los cuales pueden ser de naturaleza baldía, presuntamente baldía, fiscal patrimonial o bien de uso público.

Adicionalmente advierte que para todos los efectos la identificación de la naturaleza de los predios y de las relaciones de tenencia de posesión u ocupación son de referencia o indicativas como insumo que deberá ser revisado y validado por las autoridades competentes, sin embargo esta disposición no es precisa en el tipo de información que captura el Gestor Catastral en los procesos de formación y actualización.

Y es aquí donde cobra relevancia la disposición normativa contenida en el artículo 5.1.1. ibidem, en la cual se definen las características de la información catastral, y consagra que, se considerará como condición de informalidad predial **la superposición de un predio ocupado o poseído sobre otro predio público o privado**, respectivamente, siempre y cuando el segundo predio (público o privado) haya sido identificado catastralmente y se considere formal para propósitos catastrales.

Este artículo aclara el escenario jurídico de las informalidades y permite afirmar sin lugar a equivoco, que se trata de un predio público o privado (plenamente identificado) sobre el cual se está identificando un nuevo predio ocupado o poseído, y es en virtud de esta afirmación que se puede concluir que la superposición condiciona los procedimientos catastrales que puedan adelantarse sobre este tipo de predios.

Con el objetivo de establecer la procedencia del trámite catastral de rectificación sobre al área de terreno de informalidades, es necesario hacer referencia al catastro multipropósito y su incorporación legal, el artículo 2.2.2.1.1. contenido en el Decreto 1170 de 2015 fue modificado por el Decreto 148 de 2020, el cual define el catastro con enfoque multipropósito así:

"ARTÍCULO 2.2.2.1.1. Definiciones. Para efectos de la aplicación de este decreto, se atenderán las siguientes definiciones: (...)

Catastro con enfoque multipropósito. Es aquel en el que la información que se genere a partir de su implementación, debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios."

Y es en el sentido del catastro con enfoque multipropósito, que el Decreto 148 de 2020 "Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto No.1170 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadístico" en el Capítulo 2 al establecer los "Procedimientos de Enfoque

Multipropósito”, señalan específicamente los siguientes siete artículos, para resolver los conflictos en materia de área y linderos: **Artículo 2.2.2.2.15.** Integración con el registro, **Artículo 2.2.2.2.16.** Procedimientos catastrales con efectos registrales, **Artículo 2.2.2.2.17.** Actualización de linderos con efectos registrales, **Artículo 2.2.2.2.18.** Rectificación de área por imprecisa determinación con efectos registrales, **Artículo 2.2.2.2.19.** Rectificación de linderos por acuerdo entre las partes con efectos registrales. **Artículo 2.2.2.2.21.** Inclusión en el campo de descripción de cabida y linderos del dato de área y/o linderos en los folios de matrícula inmobiliaria que carezcan de esta información y **Artículo 2.2.2.2.23.** Actualización masiva de linderos y/o rectificación masiva de área por imprecisa determinación; y especialmente en los artículos 2.2.2.2.18 y 2.2.2.2.19, señala:

Artículo 2.2.2.2.18. Rectificación de área por imprecisa determinación con efectos registrales. *La rectificación de área en el sistema catastral y/o registral procederá ante el gestor catastral, de oficio o a solicitud de parte del titular del derecho de dominio, o de las entidades públicas que con ocasión de sus funciones legales administran inmuebles propios o ajenos, cuando los linderos estén debida y técnicamente descritos, sean verificables mediante métodos directos y/o indirectos sin variación, pero que a lo largo de la tradición del bien inmueble el área de éste no haya sido determinada adecuadamente, o cuando la variación o diferencia se encuentre dentro de los márgenes de tolerancia establecidos por la máxima autoridad catastral.*

A efectos de llevar a cabo la rectificación, el gestor catastral competente expedirá el acto administrativo sujeto a registro que rectifique el área del bien inmueble.

Artículo 2.2.2.2.19. Rectificación de linderos por acuerdo entre las partes con efectos registrales. *La rectificación de linderos en el sistema catastral y registral procederá de oficio o a solicitud de parte, ante el gestor catastral, siempre y cuando se haya suscrito acta de colindancia con pleno acuerdo entre los propietarios que compartan uno o varios linderos, pero se adviertan diferencias de linderos y áreas, entre la verificación mediante métodos directos y/o indirectos y la información del folio de matrícula inmobiliaria. La rectificación de todos los linderos puede llevar a la certeza del área del inmueble.*

Cuando el gestor catastral o la entidad pública respectiva, identifique o tenga conocimiento de la existencia de terceros que puedan verse afectados por los resultados de la actuación administrativa, efectuará las comunicaciones referidas en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011.

La rectificación de linderos y áreas procederá cuando los linderos:

- 1. Sean arcifinios no verificables en terreno.*
- 2. Sean arcifinios verificables en terreno, pero con variación respecto de lo consignado en los títulos registrados.*
- 3. Estén expresados en medidas costumbristas no verificables en terreno.*
- 4. Contengan descripciones vagas, insuficientes o limitadas en los títulos registrados.*
- 5. Estén técnicamente definidos, pero sobre los mismos haya superposición; o*
- 6. Se presenten diferencias entre los linderos contenidos en los títulos y los verificados mediante métodos directos y/o indirectos.*

Parágrafo 1°. *No se requerirá acuerdo entre las partes cuando la variación o diferencia de área se encuentre dentro de los márgenes de tolerancia establecidos por la máxima autoridad catastral conforme lo señalado por el presente decreto, caso en el cual aplicarán*

los procedimientos de actualización de linderos o rectificación de área por imprecisa determinación, según sea el caso.

Parágrafo 2°. No es necesaria la suscripción de actas de colindancia sobre aquellos linderos del bien inmueble que no presenten discrepancia alguna entre los títulos registrados y su verificación mediante métodos directos y/o indirectos. Procederán los acuerdos parciales, es decir, suscribir un acta sobre uno o varios linderos con un colindante y/o varias actas por predio.

Parágrafo 3°. En aquellos casos en los cuales existan diferencias entre la información recabada mediante métodos directos y/o indirectos y lo consignado en los títulos registrados, y no se logre pleno acuerdo por vía administrativa, deberá agotarse el proceso judicial de deslinde y amojonamiento, conforme con el artículo 400 y siguientes del Código General del Proceso, o los que lo modifiquen o sustituyan.

Parágrafo 4°. Siempre que el gestor catastral evidencie que alguno de los predios involucrados en el trámite podría ser considerado como baldío, no procederá la rectificación de linderos por acuerdo entre las partes. Sin embargo, el gestor incorporará en el SINIC o la herramienta que haga sus veces, la información que evidencie dicha situación, la cual servirá de insumo a la ANT para que adopte las medidas a que haya lugar.

Parágrafo 5°. En el caso en que alguno de los predios involucrados en el trámite sea considerado bien de uso público, no procederá la rectificación de linderos por acuerdo entre las partes con efectos registrales. Lo anterior, sin perjuicio de la incorporación de la información que levante el gestor catastral en el SINIC o la herramienta que haga sus veces. En todo caso la entidad competente deberá expedir una certificación con la precisión del lindero del bien de uso público. Dicha certificación deberá acompañar la solicitud para los procesos de rectificación de área por imprecisa determinación con efectos registrales, actualización de linderos con efectos registrales e inclusión del campo de área.

Bajo estas premisas, es claro que el decreto aquí estudiado advierte la no procedencia del trámite en la situación descrita, especialmente en lo señalado frente a la facultad del titular del derecho de dominio sobre predios con tradición y las contenidas en el parágrafo 4 y parágrafo 5 subrayados; que indican “no procederá la rectificación de linderos por acuerdo entre las partes” con efectos registrales.

En este mismo sentido y reglamentando el procedimiento administrativo, el IGAC en la Resolución 1040 de 2023 al referirse a los procedimientos catastrales con efectos registrales en los procesos de formación y actualización catastral, contempla:

ARTÍCULO 4.2.10. Procedimientos catastrales con efectos registrales en los procesos de formación y actualización catastral. Durante los procesos de formación y actualización catastral, los gestores catastrales deberán determinar en qué casos es necesario aplicar los procedimientos catastrales con efectos registrales. En tales casos, se dará aplicación a lo previsto en la **Resolución Conjunta SNR No. 11344 IGAC No. 1101 de 2020**, o en la norma que la modifique, adicione o derogue, para avanzar en la integración de la información catastral y registral. Esto incluye, en particular, la unificación de la información asociada a los linderos y áreas de los predios.

La finalidad de la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales es mejorar la calidad de la información catastral y registral, para garantizar una mayor

precisión en la identificación y ubicación de los predios. Los gestores catastrales deberán velar por la correcta aplicación de dichos procedimientos en cumplimiento de la normatividad y regulación técnica vigente, y asegurar una adecuada coordinación entre las diferentes instancias involucradas en la gestión de la información catastral y registral.

Precisamente, la Resolución Conjunta SNR No. 11344 IGAC No. 1101 de 2020, reitera puntualmente la improcedencia de rectificar linderos por acuerdo entre las partes sobre baldíos, presuntos baldíos o predios de uso público, de acuerdo al contenido de los artículos 9 y 10, los cuales señalan:

Artículo 9. Improcedencia de la rectificación de linderos por acuerdo entre las partes sobre bienes baldíos o presuntos baldíos. *Cuando el Gestor Catastral evidencie que alguno de los predios involucrados en el acta de colindancia podría ser considerado como baldío, no procederá la rectificación de linderos por acuerdo entre las partes. Sin embargo, y conforme se establece en el párrafo 4 del artículo 2.2.2.2.19 del Decreto 148 de 2020, o la norma que lo modifique o sustituya, el gestor catastral incorporará en el sistema nacional de información catastral (SINIC) o en la herramienta que haga sus veces, la información que evidencie dicha situación, a la cual servirá de insumo a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para que adopte las medidas a que haya lugar.*

Parágrafo. *Mientras el SINIC entre en operación, el gestor catastral entregará a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) una vez se ponga en vigencia la actualización catastral, reporte en formato digital con los presuntos baldíos.*

Artículo 10. Improcedencia de la rectificación de linderos por acuerdo entre las partes sobre bienes de uso público. *En el caso de que alguno de los predios involucrados en el trámite sea un bien de uso público, tal y como se establece en el párrafo 5 del artículo 2.2.2.2.19 del Decreto 148 de 2020, o la norma que lo modifique o sustituya no procederá la rectificación de linderos por acuerdo entre las partes con efectos registrales. Lo anterior sin perjuicio de la incorporación de la información que levante el Gestor Catastral en el SINIC o la herramienta que haga sus veces.(...).*

DEL CASO EN CONCRETO

De acuerdo a las disposiciones señaladas, la rectificación de linderos por acuerdo entre las partes sobre bienes baldíos, presuntos baldíos o bienes de uso público no es procedente; empero podría decirse que no señalan de forma directa que ocurre en el caso de los predios privados sobre los cuales existe superposición de un predio poseído, sin embargo, al leer las normas transcritas en cada una de las disposiciones se establece que la facultad de solicitar el trámite de rectificación de área o de suscribir el acuerdo entre las partes recae en el propietario titular del derecho de dominio, desdibujando cualquier posibilidad del poseedor para adelantar tal trámite.

En este sentido es pertinente también revisar las rectificaciones catastrales contempladas en el artículo 4.5.4 de la Resolución 1040 de 2023, en la cual se considera como rectificación la corrección de la inscripción catastral de un predio, por errores en la inscripción catastral que no corresponden con la realidad del predio o tratándose de cambios para mejorar la precisión de la georreferenciación del predio, las construcciones o

edificaciones cuando estén soportadas por un levantamiento topográfico, es un trámite que se puede iniciar en cualquier momento, de oficio o a petición de parte. Y es a través de un acto administrativo motivado con el cual se tomará la decisión, que resultará o no en la inscripción catastral.

Es importante destacar que esta rectificación tendrá efecto únicamente para fines catastrales. Si se requiere una rectificación con efectos registrales, se deberán seguir las directrices establecidas en la Resolución 193 de 2014 del IGAC y la Resolución Conjunta SNR 11344 IGAC 1101 de 2020, o en la norma que las modifique, adicione o derogue, de acuerdo a lo que establece la norma antes citada.

Finalmente, de la lectura integral de las normas expuestas, esta oficina se permite conceptuar que es procedente realizar el trámite catastral de rectificación sobre el área de terreno de informalidades con efectos meramente catastrales adelantando el trámite administrativo y motivando las decisiones que resulta en la inscripción catastral; puesto que como se expuso a lo largo del concepto no será viable la inscripción con fines registrales.

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud, según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, reiterando que estos conceptos no tienen fuerza vinculante, no es obligatorio su acatamiento y está sujeto a modificación según la vigencia de las normas aquí estudiadas.

Atentamente.



CAMILA GUTIERREZ BARRAGAN
JEFE DE OFICINA
Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: NATALIA ANDREA HINCAPIE CARDONA - CONTRATISTAS
Elaboró: NATALIA ANDREA HINCAPIE CARDONA - CONTRATISTAS
Revisó: CAMILA GUTIERREZ BARRAGAN - JEFE DE OFICINA
Informados: