



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado N°: 1200OAJ-2022-0000261-EE-003
No. Caso: 318830
Fecha: 01-06-2022 11:23:18
TRD:
Rad. Padre: 2400DGIG-2022-0001457-ER-000

(Señor(a))
WILBER JAIRO VALLEJO BOCANEGRA
MINAGRICULTURA - MINAGRICULTURA
(Cargo)
Avenida jimenez no. 7a-17
Bogotá, D.C., Bogotá D.C., Colombia
(igac@example.com)

ASUNTO: Su solicitud de concepto sobre propuesta de “Política de Protección de Territorios Ancestrales Indígenas”

Respetado doctor Vallejo,

Atendiendo su consulta identificada en el asunto, de manera damos respuesta, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

📄 Solicitud de Concepto

La solicitud de concepto se circunscribe al contenido del documento “*Política de Protección de Territorios Ancestrales Indígenas*” en particular la entidad solicitante requiere un pronunciamiento jurídico y técnico en el marco de las competencias de este instituto, respecto del denominado procedimiento único para protección de los territorios ancestrales indígenas y del procedimiento de dotación de tierras con enfoque diferencias para los pueblos indígenas del CRIC.

📄 Marco Jurídico Aplicable.

a. La competencia y demás cuestiones preliminares:

De conformidad con lo previsto en el artículo 12 del Decreto 846 de 2021 *“Por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi”*, en materia de conceptualización y doctrina jurídica corresponde a esta Oficina Asesora el ejercicio de las competencias que le facultan al presente pronunciamiento. Lo anterior, sin embargo, debe leerse en plena concordancia con lo preceptuado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 *“por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, a propósito del alcance de los pronunciamientos que emiten las autoridades administrativas en ejercicio de su función consultiva, los cuales carecen – es la regla general – de carácter vinculante u obligatorio, tanto en lo que corresponde a la administración, como en lo que atañe al peticionario interesado y a los administrados en general, lo cual implica que esta especial forma de intervención del aparato estatal no fue concebida para atender situaciones particulares y concretas, las cuales deben desatarse a través de la expedición de los respectivos actos administrativos creadores, modificatorios o extintivos de derechos y/o de obligaciones.

Es claro, en consecuencia, que los conceptos jurídicos que emite esta Oficina Asesora Jurídica en el marco de sus competencias, en cualquier caso involucran una visión jurídica general o de contexto en la aplicación del marco normativo que rige para determinado asunto de la órbita del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o del catálogo funcional al que se encuentra sometida su actividad, pero de ninguna manera implican un pronunciamiento generador de efectos jurídicos individuales, pues ello equivaldría a invadir las competencias que les fueron asignadas a las demás dependencias y funcionarios de la entidad, encargados de la ejecución de actividades misionales o dentro de un contexto más amplio, a colisionar con las potestades legales de otras entidades con competencias frente al tema consultado.

b. Marco Jurídico

1. Constitución Política de Colombia.
2. Ley 1955 de 2019, artículo 79.
3. Decreto 846 de 2021
4. Decreto 1811 de 2017
5. Resolución Conjunta SNR – IGAC, 11344-1101 del 31 de diciembre de 2020.

II. CONCEPTO

■ Frente a la expedición del Acto Administrativo de actualización de linderos y precisión del área:

Sobre este punto, que en general hace referencia a las funciones catastrales que realiza el IGAC, mencionado en el proyecto como el encargado de estos trámites, es requirente aclarar que con la expedición de la Ley 1955 de 2019 fue creada la figura de gestores catastrales, quienes una vez habilitados son los competentes para efectuar los trámites y actos administrativos relacionados con predios de su jurisdicción, dichos gestores catastrales como intervinientes dentro de la gestión catastral junto con el IGAC asumen la administración catastral en varios municipios colombianos.

De acuerdo con lo señalado por el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, conservarán su condición de gestor catastral aquellas entidades que, a la promulgación de la citada ley, sean titulares de catastros descentralizados o mediante delegación ejerzan la gestión sin necesidad de trámite adicional alguno.

La Ley 1955 de 2019 consagra lo siguiente en relación con lo anteriormente expuesto:

“ARTÍCULO 79. NATURALEZA Y ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN CATASTRAL. *La gestión catastral es un servicio público que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados.*

La gestión catastral será prestada por: i) Una autoridad catastral nacional que regulará la gestión catastral, y estará a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); ii) Por gestores catastrales, encargados de adelantar la formación, actualización, conservación y difusión catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito adoptados para el efecto; y iii) Por operadores catastrales, quienes desarrollarán labores operativas relativas a la gestión catastral.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) será la máxima autoridad catastral nacional y prestador por excepción del servicio público de catastro, en ausencia de gestores catastrales habilitados. En su rol de autoridad



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia



catastral, el IGAC mantendrá la función reguladora y ejecutora en materia de gestión catastral, agrología, cartografía, geografía y geodesia.

Con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de los estándares de rigor y pertinencia de la gestión catastral, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), convocará una instancia técnica asesora que asegure la idoneidad de la regulación técnica bajo su responsabilidad.

El IGAC, a solicitud de parte, y previo cumplimiento de las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras, definidas en el respectivo marco regulatorio, habilitará como gestores catastrales para la prestación del servicio catastral a las entidades públicas nacionales o territoriales, incluyendo, entre otros, esquemas asociativos de entidades territoriales.

Los gestores catastrales podrán adelantar la gestión catastral para la formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, directamente o mediante la contratación de operadores catastrales.

Los operadores catastrales son las personas jurídicas, de derecho público o privado que, mediante contrato con uno o varios gestores catastrales, desarrollan labores operativas que sirven de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, conforme a la regulación que para el efecto expida el Gobierno nacional. Los operadores catastrales deberán cumplir con los requisitos de idoneidad que defina el Gobierno nacional. El IGAC será gestor catastral por excepción, en ausencia de gestores catastrales habilitados.

La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) o la entidad que haga sus veces, ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control al ejercicio de la gestión catastral que adelantan todos los sujetos encargados de la gestión catastral incluyendo los gestores y operadores catastrales, así como los usuarios de este servicio.

La custodia y gestión de la información catastral corresponde al Estado a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), quien promoverá su producción y difusión. La información generada por los gestores catastrales en ejercicio de sus funciones deberá ser registrada, en los términos y condiciones definidos por la autoridad reguladora, en el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC), el cual será el instrumento para la gestión de la información catastral y debe ser interoperable con otros sistemas de información de acuerdo con los criterios que para el efecto defina la autoridad



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia



reguladora. La información registrada en el sistema se considera oficial para todos los fines.

En todo caso, los gestores y operadores catastrales actuarán dando estricto cumplimiento a las disposiciones contenidas en las Leyes 1581 de 2012 y 1712 de 2014, o las normas que las modifiquen, complementen o adicionen.

Los departamentos podrán apoyar financiera, técnica y administrativamente a los municipios que asuman su gestión catastral y promoverán la coordinación entre gestores catastrales, asociaciones de municipios y municipios para la prestación del servicio público catastral en su jurisdicción.

PARÁGRAFO 1o. Conservarán su condición de gestor catastral aquellas entidades que, a la promulgación de la presente Ley, sean titulares de catastros descentralizados o mediante delegación ejerzan la gestión sin necesidad de trámite adicional alguno. Respecto de los catastros descentralizados, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, estos conservarán su calidad de autoridades catastrales por lo cual podrán promover, facilitar y planear el ejercicio de la gestión catastral en concordancia con la regulación nacional en materia catastral sin perjuicio de las competencias legales de la SNR, del IGAC y de la ANT.

PARÁGRAFO 2o. Los gastos asociados a la gestión catastral constituyen gastos de inversión, sin perjuicio de los gastos de funcionamiento que requieran los gestores catastrales para desarrollar sus funciones.”

En tal sentido, es pertinente manifestar que el rol de gestor catastral habilitado excluye la competencia del IGAC, entidad que a la luz de lo manifestado asume estas facultades por excepción; en este orden se precisa que de conformidad con el artículo 2.2.2.1.4. del Decreto 148 de 2020, son las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como esquemas asociativos de entidades territoriales que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) según la reglamentación dispuesta para tal efecto y se consideran gestores catastrales, los catastros descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral. Los gestores catastrales, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio nacional:

Artículo 2.2.2.1.4. Prestación del servicio de la gestión catastral. En los términos del artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, los responsables de la prestación del servicio público de la gestión catastral son el Instituto



Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y los Gestores Catastrales, quienes prestarán el servicio directamente o a través de los operadores catastrales.

En todo caso, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) será la máxima autoridad catastral nacional del servicio público de la gestión catastral y tendrá la competencia como autoridad reguladora. Así mismo, será prestador del servicio de manera excepcional en ausencia de Gestores Catastrales habilitados, es decir, en los municipios donde no se encuentre prestando el servicio otro Gestor Catastral o en los casos en que sea contratado directamente.

Por lo expuesto, es dado afirmar que la Ley 1955 de 2019 ratificó al IGAC como la máxima autoridad catastral, con función reguladora del catastro y dentro de esta función y las atribuciones establecidas en el artículo 12 de la Ley 14 de 1983, reglamenta técnicamente el catastro **y solo en su calidad de gestor catastral por excepción ejecuta las actividades catastrales**; es decir que cuando el IGAC actúa como gestor catastral debe aplicar la normatividad catastral existente con las mismas funciones, competencias y efectos que cualquier otro gestor catastral.

Esto implica que cuando se hace alguna referencia a un trámite catastral para la actualización de linderos y precisión del área, como en el documento que nos presentan a estudio, no es dado mencionar al IGAC como competente exclusivo para dichas actividades, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la ubicación del predio, el trámite catastral y la expedición del acto administrativo correspondiente, dichas facultades y competencias legales serán del gestor catastral del municipio respectivo. Consecuentemente con lo dicho, lo pertinente es mencionar que el trámite catastral se realizará por el gestor catastral competente de conformidad con la ubicación geográfica del predio.

■ No aplicación de la Resolución Conjunta No. 1732.



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

IGAC
INSTITUTO GEOGRÁFICO
AGUSTÍN CODAZZI



Debe inicialmente precisarse que la Resolución Conjunta de la Superintendencia de Notariado y Registro –SNR- e IGAC 1732-221 de 2018, fue derogada por la Resolución Conjunta 11344-1101 del 31 de diciembre de 2020 expedida por las mismas entidades, por lo tanto, la norma aplicable para rectificaciones y/o aclaraciones de cabida y linderos con fines registrales actualmente es la mencionada Resolución Conjunta 11344-1101.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta los efectos de las decisiones catastrales, para lo cual citamos la normatividad que lo regula.

Decreto 1170 de 2015:

“Artículo 2.2.2.1.2. Principios de la gestión catastral.

...

e) Seguridad jurídica: La inscripción en no constituye título de dominio, no sana los vicios de la propiedad o tradición y no puede alegarse como excepción contra el que pretenda tener mejor derecho a la propiedad o posesión del predio.”

En un texto idéntico la Resolución 1149 de 2021 reglamentaria del catastro, manifiesta:

“Artículo 29. Efecto jurídico de la inscripción catastral. La inscripción en el catastro no constituye título de dominio, ni sana los vicios de que adolezca la titulación presentada o la posesión del interesado, y no puede alegarse como excepción contra el que pretenda tener mejor derecho a la propiedad o posesión del predio.”

Es así, como el último inciso del artículo 17 de la Resolución 1149 de 2021 consagra que las rectificaciones catastrales mencionadas en dicha norma solo tendrán efectos catastrales.

En este orden de ideas, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi dentro de sus funciones catastrales no tiene la expedición de actos administrativos sujetos a registro de instrumentos públicos, que modifiquen la información de los folios de matrícula inmobiliaria, lo que aplica igualmente a todos los gestores catastrales.



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

IGAC
INSTITUTO GEOGRÁFICO
AGUSTÍN CODAZZI



De conformidad con lo anterior, teniendo en cuenta los efectos jurídicos de la inscripción catastral, los actos administrativos expedidos por los gestores catastrales, entre ellos el IGAC, no producen variación alguna en la tradición de los predios vigente en su respectivo folio de matrícula inmobiliaria; es por ello, que fue necesario la expedición de actos administrativos conjuntos entre la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y el IGAC, para que en casos específicos y con procedimientos especiales relacionados con las áreas y linderos de los predios, los actos administrativos expedidos con dicho fin tienen efectos registrales, por lo cual, cada Oficina de Registro de Instrumentos Públicos –ORIP–, es quien determina la procedencia de la anotación de los cambios expresados en el acto administrativo expedido por el gestor catastral .

Competencia de la Agencia Nacional de Tierras – ANT –

La Ley 1955 de 2019 asignó como gestor catastral a la ANT, en los siguientes términos:

“Artículo 80. Gestión Catastral a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). La Agencia Nacional de Tierras (ANT) en su calidad de gestor catastral, de acuerdo con los estándares y las especificaciones técnicas determinadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), levantará los componentes físico y jurídico del catastro, necesarios para los procesos de ordenamiento social de la propiedad o los asociados al desarrollo de proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La Agencia Nacional de Tierras (ANT) incorporará la información levantada en el suelo rural de su competencia y alimentará con dicha información el sistema de información que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) defina para el efecto. Para el levantamiento de los demás componentes, así como la información correspondiente al suelo urbano, el gestor catastral o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) deberán coordinar con la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para completar la intervención integral catastral. En este caso se procurará el levantamiento de la Información en campo con un único operador catastral. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) no tendrá a su cargo la conservación catastral.”



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

IGAC
INSTITUTO GEOGRÁFICO
AGUSTÍN CODAZZI



En concordancia con esta norma, se le otorga competencia para rectificaciones y/o aclaraciones de cabida y linderos a la ANT, a través de la Resolución Conjunta 11344-1101 del 31 de diciembre de 2020:

“Artículo 13. Corrección y/o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad. Cuando se identifique la existencia de una inconsistencia entre el levantamiento predial asociado al acto administrativo emitido por la Agencia Nacional de Tierras con la información registral, en los actos administrativos que resuelven de fondo los asuntos relativos a la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad, se incluirá la orden de aclaración, corrección, rectificación de área por imprecisa determinación o inclusión del área del predio intervenido, siempre que los linderos estén debida y técnicamente descritos sean verificables técnicamente, y no exista variación en los mismos, sin necesidad de adelantar un proceso de rectificación o inclusión de área.

En concordancia con el artículo 2.2.2.22 del Decreto 148 de 2020, o la norma que lo modifique o sustituya, la Agencia Nacional de Tierras, en su calidad de gestor catastral, podrá aplicar la corrección y/o inclusión de cabida y los procedimientos catastrales con efectos registrales, en desarrollo de sus funciones misionales en ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad, entendida esta en los términos de la Resolución número [128](#) de 2017, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad y, la atención de todos los procesos de ordenamiento social de la propiedad, sobre los predios objeto de intervención a cargo de esta entidad en todo el territorio nacional.

En cualquier caso, las actuaciones de corrección y/o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad realizadas por la ANT requieren la puesta en vigencia de la información física y jurídica en las bases catastrales correspondiente con la actuación.

Este trámite de corrección de cabida y/o inclusión de área en ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad a cargo de la ANT, no implica el desarrollo del proceso de conservación catastral por parte de ANT, como quiera que este proceso está a cargo del Gestor Catastral competente previa inscripción en el Registro.”



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

IGAC
INSTITUTO GEOGRÁFICO
AGUSTÍN CODAZZI



Para esta actividad, la misma Resolución Conjunta 11344-1101 establece un procedimiento específico en los casos en que actúa la ANT:

“Artículo 27. Procedimientos Catastrales con efectos registrales a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). La Agencia Nacional de Tierras conforme a su facultad de gestor catastral especial de los componentes físico y jurídico, en el marco de la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad y/o los procesos asociados al desarrollo de proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; aplicará los procedimientos catastrales con efectos registrales, de la siguiente forma:

- *En ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad, cuando el acto administrativo con el que concluya el proceso misional de su competencia, sea objeto de registro y se encuentre debidamente ejecutoriado, se remitirá copia de este a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente para su respectivo registro y corrección de áreas y linderos.*

Así mismo, remitirá al gestor catastral competente copia de dicho acto y soportes técnicos de acuerdo con lo señalado al respecto en la presente resolución, para el desarrollo del proceso de conservación catastral.

- *Durante la implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad que llevan a la actualización catastral rural, la Agencia Nacional de Tierras podrá aplicar los procedimientos catastrales con efectos registrales de actualización de linderos, rectificación de área por imprecisa determinación, rectificación de linderos por acuerdo entre las partes, inclusión de área y/o linderos, y actualización masiva y puntual de linderos y áreas, de conformidad con los lineamientos contemplados en la presente resolución, para cada situación particular. En los eventos en que la ANT ya haya finalizado la implementación del POSPR en el marco de la actualización de los componentes físico y jurídico, y continúe con las actuaciones como Autoridad de Tierras podrá adelantar los trámites definidos en la presente resolución.”*



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

IGAC
INSTITUTO GEOGRÁFICO
AGUSTÍN CODAZZI



Luego de lo citado, es preciso concluir que la única forma de rectificar y/o aclarar cabida y linderos por parte de los gestores catastrales con fines registrales, es mediante la aplicación de la Resolución Conjunta 11344-1101 del 31 de diciembre de 2020 expedida por la SNR y el IGAC.

■ Término previsto para la expedición de Acto Administrativo de actualización de linderos y precisión del área:

En la propuesta presentada, dentro del acápite del estudio de títulos, levantamiento topográfico y cruce geográfico, se plantea un término de cinco (5) días para los trámites relacionados con aclaraciones de área, que aún en el caso eminentemente catastral es imposible de cumplir, por cuanto se debe hacer análisis de los títulos, luego revisión de la información catastral vigente, programar y efectuar visita, citación y salvaguarda de derechos de terceros que puedan verse afectados quienes pueden realizar contradicción y ejercer su derecho a la defensa, efectuar el componente físico y proferir el acto administrativo, el cual tiene que cumplir los términos para su firmeza.

III. CONCLUSIONES FRENTE AL DOCUMENTO PRESENTADO A CONCEPTO DEL IGAC

Los trámites y actos administrativos que modifiquen la información catastral relacionada con los linderos y áreas de los predios son realizados por el respectivo gestor catastral competente en el municipio donde se encuentre localizado el predio, actuación que tiene efectos eminentemente catastrales.

La Resolución conjunta SNR – IGAC 732 de 2018 se encuentra derogada y actualmente se encuentra vigente la Resolución Conjunta 11344-1101 del 31 de diciembre de 2020, norma que debe aplicarse para que las rectificaciones y/o aclaraciones de cabida y linderos tengan efectos registrales.

La Agencia Nacional de Tierras cuenta con competencias catastrales e igualmente puede desarrollar estos trámites con fines registrales establecidos en la Resolución Conjunta 11344-1101 del 31 de diciembre de 2020, en los casos y con el procedimiento establecido por dicha resolución.



De conformidad con lo expuesto en este documento, la propuesta del Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, no se encuentra alineada con la normatividad catastral y sus efectos, frente a las facultades y atribuciones de orden legal y reglamentario que soportan la intervención del IGAC.

IV. ALCANCE DEL CONCEPTO

El presente concepto jurídico comporta los alcances señalados en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, de conformidad con el cual:

“...Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución...”

Atentamente,

MARIA DEL PILAR GONZALEZ MORENO
JEFE DE OFICINA
Oficina Asesora Jurídica

Anexo:
Copia:
Elaboró: LUIS CARLOS RAMIREZ ECHAVARRIA - PROFESIONAL ESPECIALIZADO
Proyectó: LUIS CARLOS RAMIREZ ECHAVARRIA - PROFESIONAL ESPECIALIZADO
Revisó:
Radicados:
Adjuntos:
Informados: