

Modelo de
Gestión y Operación.

Catastral

con Enfoque

Multipropósito

en Colombia, y **Plan Estratégico de
Acción Decenal**

Versión: julio 2024



Contenido

1 INTRODUCCIÓN	6
2 MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA RELACIONADO CON LA GESTIÓN CATASTRAL Y EL MODELO DE GESTIÓN Y OPERACIÓN.....	7
2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA	7
2.2 LEYES.....	9
2.3 DECRETOS	10
2.4 RESOLUCIONES	10
2.5 DOCUMENTOS CONPES	11
2.6 INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION:	12
3 CONTEXTO Y ALCANCE DE LA GESTIÓN CATASTRAL EN COLOMBIA	12
3.1 ACUERDO FINAL DE PAZ	12
3.2 BALANCE 2022	12
3.3 PROYECCIÓN 2022 – 2026.....	13
3.4 RECURSOS ASIGNADOS AL IGAC PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA.....	14
3.5 ESFUERZO CONCURRENTE	15
3.6 CORRESPONSABILIDAD	15
3.7 IMPORTANCIA DEL CATASTRO	15
4 MODELO DE GESTIÓN Y OPERACIÓN CATASTRAL PARTICIPATIVA	16
4.1 RESPONSABILIDAD DEL IGAC.....	16
4.2 NATURALEZA DEL SERVICIO.....	16
4.3 VENTAJAS DEL MODELO PARTICIPATIVO	17
4.4 PRINCIPIOS DEL MODELO.....	18
4.5 OBJETIVO	20
4.6 COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.....	21
4.7 MANTENIMIENTO PERMANENTE.....	23
4.8 NUEVOS PROCESOS DE ACTUALIZACIÓN.....	23
4.9 ACCIÓN OFICIOSA Y ROL AUDITOR-TÉCNICO DE LOS GESTORES.....	23
4.10 INCENTIVOS Y SANCIONES	24
4.11 PRUEBAS Y MEJORAS	24
5 PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y CIUDADANA, Y RESPONSABILIDADES EN LA GESTIÓN CATASTRAL.....	25
5.1 INCORPORACIÓN DE INFORMACIÓN CATASTRAL POR ENTIDADES PÚBLICAS.....	25
5.2 INCORPORACIÓN DE INFORMACIÓN CATASTRAL POR PERSONAS JURÍDICAS PRIVADAS Y NATURALES .	25

5.3	ACTUACIONES A TRAVÉS DE TERCEROS Y CONTRATACIÓN DE OPERADORES	26
5.4	OPORTUNIDAD PARA LA INCORPORACIÓN DE CAMBIOS PREDIALES	26

6 INSTRUMENTO DE CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS PARA ESTABLECER FRECUENCIAS DE ACTUALIZACIÓN CATASTRAL..... 27

6.1	FRECUENCIA DE LAS ACTUALIZACIONES	27
6.2	ENFOQUE PARA EL INSTRUMENTO DE CLASIFICACIÓN	28
6.3	PARÁMETROS DE DECISIÓN	29
6.4	PROGRAMACIÓN DE MUNICIPIOS	29

7 RANKING Y CONTRATACIÓN DE GESTORES CATASTRALES: HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS PAÍS EN MATERIA DE CATASTRO 30

7.1	CREACIÓN DE RANKING DE GESTORES CATASTRALES.....	30
7.2	TÉRMINOS DEL RANKING DE GESTORES CATASTRALES	30
7.3	SELECCIÓN DE GESTORES CATASTRALES.....	31
7.4	PROPUESTA DE TERRITORIALIZACIÓN DE GESTORES CATASTRALES	32
7.5	ACOMPAÑAMIENTO Y TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO A GESTORES CATASTRALES.....	33
7.6	INCENTIVO: ESTAMPILLA DE RECONOCIMIENTO	33

8 SOSTENIBILIDAD: MODELO, FUENTES, ESQUEMAS Y ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN DE LA GESTIÓN CATASTRAL 34

8.1	MODELO DE FINANCIACIÓN	34
8.2	FUENTES INDIRECTAS Y FINANCIACIÓN PÚBLICA	34
8.3	FUENTES DIRECTAS Y FINANCIACIÓN POR PARTE DE USUARIOS	35
8.4	ESTRUCTURA FINANCIERA	36

9 PLAN ESTRATÉGICO DE ACCIÓN DECENAL 2022-2031 37

9.1	. COBERTURA CATASTRAL PARA LÍNEA BASE.....	38
9.2	. MANTENIMIENTO PERMANENTE DE LAS BASES DE DATOS CATASTRALES.....	39
9.3	PARTICIPACIÓN ESTATAL Y CIUDADANA.....	40
9.4	DESARROLLO TECNOLÓGICO Y NORMATIVO	41
9.5	GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL	42
9.6	INCENTIVOS Y SANCIONES	43
9.7	OBSERVATORIOS	44
9.8	SOSTENIBILIDAD Y MEJORA CONTINUA	44

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Estado de la actualización catastral en Colombia- Corte 1 de enero de 2022	13
Ilustración 2. Municipios priorizados para la formación y/o actualización catastral 2022-2026.....	14
Ilustración 3. Línea de tiempo gestión catastral 2022-2031.....	21
Ilustración 4. Plan anual del plan de actualización y formación catastral 2022-2026..	22
Ilustración 5. Ejes estratégicos del plan decenal de acción para la gestión catastral ..	38

Índice de tablas

Tabla 1. Acciones Eje estratégico 1	38
Tabla 2. Acciones Eje estratégico 2	39
Tabla 3. Acciones Eje estratégico 3	40
Tabla 4. Acciones Eje estratégico 4	41
Tabla 5. Acciones Eje estratégico 5	42
Tabla 6. Acciones Eje estratégico 6	43
Tabla 7. Acciones Eje estratégico 7	44
Tabla 8. Acciones Eje estratégico 8	45

Abreviaturas y siglas

CIIG	Comisión Intersectorial de Información Geográfica
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
LADM	Modelo de Administración de Tierras
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PNIS	Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
RRI	Reforma Rural Integral
SAT	Sistema de Administración del Territorio
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro

1 Introducción

El desarrollo del catastro con enfoque multipropósito en Colombia ha sido un proceso continuo y evolutivo, marcado por hitos significativos que han transformado su conceptualización y ejecución a lo largo de los años. Desde la formulación del CONPES 3859 y la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016, hasta la promulgación de la Ley 2294 de 2023, el país ha emprendido un camino hacia la consolidación de un catastro completo, actualizado, confiable y digital, en línea con los objetivos de desarrollo sostenible y de las buenas prácticas internacionales.

La consolidación del Catastro Multipropósito como una política de Estado, inicia con el marco establecido por el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país” (2014-2018) y el Acuerdo Final de Paz (2016), sentaron las bases para la transformación del catastro en una política de Estado integral, complementada en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (2018-2022). Estos planes y este acuerdo, centrados en pilares como la paz y la equidad, entre otros enfoques, reconocieron al catastro como un instrumento fundamental para múltiples propósitos.

El CONPES 3958 de 2019 y la Ley 1955 de 2019 aportaron a esa visión al establecer una hoja de ruta para la implementación del catastro con enfoque multipropósito y reconocer oficialmente el catastro como un servicio público. Estos documentos también marcaron un hito en la historia del catastro al promover su digitalización, interoperabilidad y accesibilidad para los ciudadanos y las entidades territoriales.

Hoy en día, a partir del 9,4% de avance en la actualización catastral registrada a 2022, la administración en curso y su plan de desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, está comprometida a llevar la formación y actualización del catastro al 70% durante el cuatrienio 2022-2026. Esta propuesta refleja el compromiso del país con la consolidación del catastro con enfoque multipropósito como una herramienta fundamental para la gestión integral del territorio y la promoción de la equidad en la distribución de recursos, para aportar en la construcción de una geografía para la vida.

El catastro con enfoque multipropósito en Colombia se ha convertido gradualmente en un pilar fundamental para aportar a la planificación y el

ordenamiento territorial alrededor del agua, la convergencia territorial, el derecho humano a la alimentación, la focalización de la inversión pública y privada, la seguridad jurídica de la propiedad inmueble y la tenencia legítima de la tierra, la equidad en el acceso a la propiedad de la tierra, así como para el fortalecimiento de la gestión fiscal a nivel territorial.

Su evolución a lo largo de los años refleja el compromiso continuo hacia su conformación y consolidación. Por ello, es importante plantear un modelo de gestión y operación catastral, acompañado de un plan decenal, que sirva como hoja de ruta de largo plazo para cumplir con esta política de Estado y garantizar la continuidad y calidad de la prestación del servicio de gestión catastral. Los resultados de este esfuerzo se orientan hacia el desarrollo sostenible e integral del país.

2 Marco normativo y de política pública relacionado con la gestión catastral y el modelo de gestión y operación

2.1 Constitución política de Colombia

- **Artículo 2:** Establece que los fines esenciales del Estado colombiano incluyen servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios constitucionales, así como facilitar la participación ciudadana y defender la independencia nacional. Las autoridades están encargadas de proteger los derechos y libertades de todas las personas, así como de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales.
- **Artículo 7:** Reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de los colombianos.
- **Artículo 22:** Establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.
- **Artículo 58:** Establece que la propiedad privada y los derechos adquiridos conforme a las leyes civiles se garantizan y no pueden ser vulnerados por

leyes posteriores, aunque el interés público prevalece en caso de conflicto. El Estado protege y fomenta formas asociativas y solidarias de propiedad, reconociendo su función social y ecológica inherente. Asimismo, permite la expropiación por motivos de utilidad pública o interés social, con indemnización previa considerando los intereses de la comunidad y del afectado, pudiendo ser realizada por vía administrativa y sujeta a revisión judicial.

- **Artículo 63:** Establece que los bienes de uso público, parques naturales, tierras comunales de grupos étnicos, resguardos, patrimonio arqueológico nacional y otros determinados por ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
- **Artículo 64:** Establece que el Estado colombiano tiene el deber de facilitar el acceso gradual a la propiedad de la tierra para los campesinos y trabajadores agrarios, ya sea de forma individual o asociativa. Reconoce al campesinado como sujeto de derechos y protección especial, considerando su relación particular con la tierra y garantizando sus derechos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales. La ley regulará la institucionalidad para cumplir con estos fines, estableciendo mecanismos presupuestales y el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando su porcentaje de tierra en territorios donde la propiedad sea colectiva. Además, se creará un trazador presupuestal para el seguimiento del gasto dirigido a la población campesina en zonas rurales y dispersas.
- **Artículo 65:** Establece que el Estado colombiano dará especial protección a la producción de alimentos, priorizando el desarrollo integral de actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como la construcción de infraestructura y adecuación de tierras. Además, promoverá la investigación y transferencia de tecnología para aumentar la productividad agropecuaria y la obtención de materias primas.
- **Artículo 365:** Establece que es deber del Estado colombiano garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes. Estos servicios estarán regulados por la ley y pueden ser proporcionados por el Estado, comunidades organizadas o particulares, manteniendo el

Estado la regulación y supervisión. Si el Estado decide reservarse ciertas actividades estratégicas o servicios públicos por razones de soberanía o interés social, debe indemnizar plenamente a quienes se vean afectados por esta decisión legislativa.

- **Acuerdo Final de Paz de 2016.** Punto uno "*Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*": El Acuerdo Final de Paz en Colombia busca transformar radicalmente las condiciones sociales y económicas en las zonas rurales, cerrando brechas con las áreas urbanas. Se establece la Reforma Rural Integral (RRI), con énfasis en acceso y formalización de la tierra, y desarrollo de planes nacionales y programas especiales de desarrollo territorial (PDET) para regiones vulnerables. Se enfoca en seguridad alimentaria y nutricional, promoviendo una mayor producción y mejor nutrición. Las acciones serán diseñadas con participación comunitaria, perspectiva de género y enfoque diferencial.

2.2 Leyes

- **Ley 14 de 1983.** Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 388 de 1997.** Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1454 de 2011.** Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
- **Ley 1450 de 2011.** Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, "Prosperidad para todos".
- **Ley 1753 de 2015.** Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "Todos por un nuevo país".
- **Ley 1955 de 2019.** Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".
- **Ley 2294 de 2023.** "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, "Colombia potencia mundial de la vida".

2.3 Decretos

- **Decreto 1170 de 2015.** Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. Contiene las disposiciones generales del servicio público de gestión catastral, entre otras.
- **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 1170 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.
- **Decreto 846 de 2021.** Por medio del cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi

2.4 Resoluciones

- **Resolución IGAC 471 de 2020.** Por la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia, modificada por las Resoluciones 529 de 2020 y 197 de 2022, las cuales deben ser tenidas en cuenta para el ejercicio de la gestión catastral.
- **Resolución Conjunta IGAC 499 SNR 04218 de 2020.** Por medio de la cual se adopta el Modelo Extendido Catastro-Registro del Modelo Núcleo LADM_COL.
- **Resolución IGAC 370 de 2021.** Por medio de la cual se establece el sistema de proyección cartográfica oficial para Colombia, que define el sistema de referencia y proyección cartográfica que debe ser considerado en la presente resolución, para la integración e interoperabilidad de la base de datos catastral en el SINIC o la herramienta que haga sus veces.
- **Resolución IGAC 853 de 2022.** Por la cual se adopta el Plan Nacional de Cartografía Básica de Colombia, que debe ser considerado para efectos

de las especificaciones técnicas de la base de datos y los procesos de la gestión catastral previstos en esta resolución.

- **Resolución 338 de 2023.** Por la cual se adoptan decisiones de manera transitoria para la política pública de catastro multipropósito en los territorios y territorialidades indígenas, se deroga parcialmente la circular externa del 8 de noviembre de 2021 y se emiten directrices a los gestores y operadores catastrales.
- **Resolución IGAC 899 2023.** Por medio de la cual se define la conformación y funcionamiento de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales - ICDE.
- **Resolución IGAC 1040 de 2023.** Por medio de la cual se expide la Resolución Única de la Gestión Catastral Multipropósito. El Título II establece la regulación básica sobre el Modelo de Gestión y Operación Catastral con Enfoque Multipropósito.
- **Resolución IGAC 746 de 2024.** Por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución N'.1040 del 08 de agosto de 2023, única de la gestión catastral multipropósito”
- **Acuerdo 002 DE 2023.** Por medio del cual la Comisión Intersectorial de Información Geográfica – CIIG de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales – ICDE adopta el modelo núcleo LADM_COL para la integración, interoperabilidad y articulación de los sistemas de información geográfica del Sistema de Administración del Territorio – SAT.

2.5 Documentos CONPES

- **CONPES 3859 de 2016** - Departamento Nacional de Planeación - DNP, “Política para la adopción y puesta en marcha de un catastro multipropósito rural-urbano”.
- **CONPES 3958 de 2019** - Departamento Nacional de Planeación – DNP, "Estrategia para la Implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito".

- **CONPES 4007 de 2020** - Departamento Nacional de Planeación - DNP, "Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio – SAT".

2.6 International Organization for Standardization:

- **ISO 19152:2012.** Geographic Information - Land Administration Domain Model (LADM).

Los referentes acá enunciados corresponden a normatividad, lineamientos de política pública y referentes internacionales directamente aplicables a la gestión catastral; sin embargo, es preciso añadir que la prestación de este servicio público toma en consideración los demás acuerdos internacionales firmados por Colombia sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y el derecho de acceso a la tierra.

3 Contexto y alcance de la gestión catastral en Colombia

3.1 Acuerdo Final de Paz

El Acuerdo Final de Paz en Colombia, firmado en 2016, marcó un hito importante en la historia del país. En materia catastral, dispuso la formación y actualización catastral en un plazo de siete (7) años, que se cumplió en 2023. Este acuerdo busca no solo consolidar la paz en el país, sino también sentar las bases para una gestión territorial más eficiente y justa.

3.2 Balance 2022

Para comprender el estado de la gestión catastral en Colombia, es esencial tener en cuenta que, en 2022, el balance de la actualización catastral del país fue del 9.4%. Esto significa que, dentro de los últimos cinco (5) años desde la formación o última actualización catastral, solo se había logrado actualizar una fracción

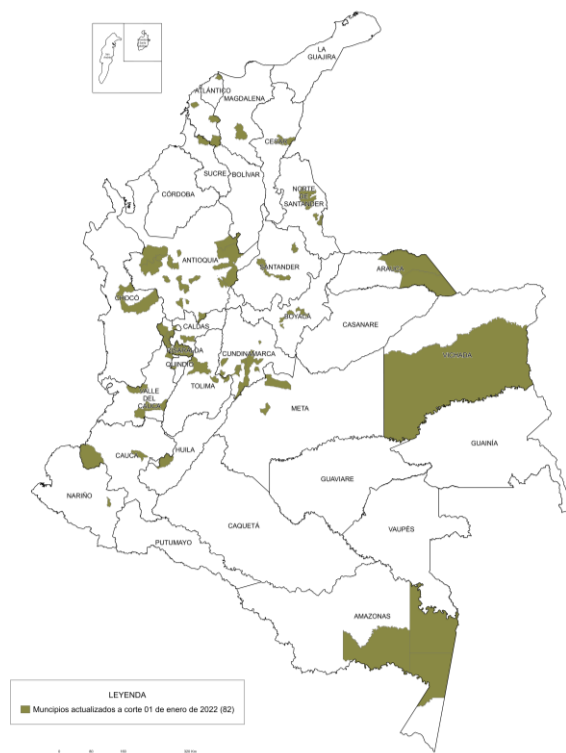
relativamente pequeña del territorio nacional; equivalente a 82 municipios y 10'730.457 hectáreas.

3.3 Proyección 2022 – 2026

Sin embargo, se proyecta un avance significativo en los próximos años. Para el periodo 2022–2026, se tiene como objetivo cubrir al menos el 70% del área geográfica del país actualizada mediante procesos de formación y actualización catastral.

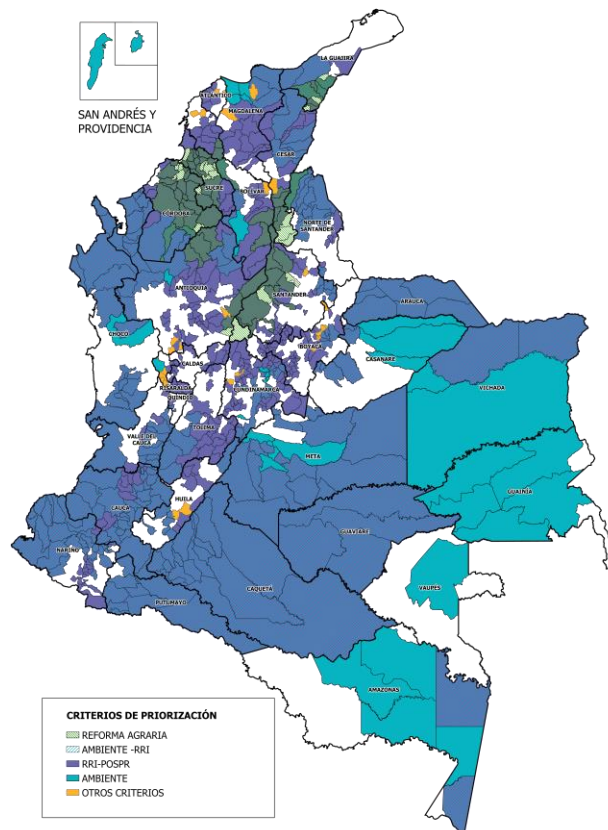
Ahora bien, considerando las prioridades de política pública sectoriales como la reforma agraria, la implementación del acuerdo de paz y el ordenamiento social de la prioridad, la priorización de intervención de esta meta de gobierno se amplió al 80% del área geográfica del país, equivalente a 90,4 millones de hectáreas.

Ilustración 1. Estado de la actualización catastral en Colombia- Corte 1 de enero de 2022



Fuente: IGAC,2024

**Ilustración 2. Municipios priorizados para la formación y/o actualización catastral
2022-2026**



Fuente: IGAC,2024

3.4 Recursos asignados al IGAC para la implementación de la política

Con los recursos financieros asignados y proyectados para la financiación de proyectos de actualización catastral a cargo de la gestoría del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), hasta este momento (2024), se estima la financiación completa de los 177 municipios en operación de la vigencia. Los 177 municipios con inicio de operación previsto en 2024 corresponden a 57 millones de hectáreas formadas y/o actualizadas, incluyendo los insumos necesarios para alcanzar esta meta (geodesia, cartografía y agrología), lo que representa

aproximadamente el 63% de la macrometa de actualización del 80% del área geográfica del país.

3.5 Esfuerzo concurrente

Lograr esta meta del 80% del área geográfica del país con formación y/o actualización catastral implica un esfuerzo organizado y concertado entre la gestión liderada por el IGAC y la de los gestores catastrales vigentes en el país, incluido el apoyo de los operadores catastrales a través de los servicios calificados que prestan. En efecto, los gestores catastrales diferentes del IGAC tienen a su cargo la actualización de 159 municipios de la meta, equivalentes al 11% del área geográfica por actualizar. Lo anterior, sin perjuicio de la corresponsabilidad que se menciona a continuación.

3.6 Corresponsabilidad

Es importante destacar que, según el marco normativo vigente en la materia, la gestión catastral es una corresponsabilidad entre los gestores catastrales y los propietarios, poseedores, ocupantes o administradores de predios, independiente de si se trata de personas jurídicas de derecho público o naturales, jurídicas y privadas. Esto es importante, para entender que la gestión catastral no es una responsabilidad exclusiva del Estado en cabeza de los gestores catastrales, sino que se debe nutrir de la acción de todos los actores que tienen una relación con la gestión de la tierra y el territorio, sean públicos o privados.

3.7 Importancia del catastro

Un catastro debidamente formado, actualizado, conservado y, en general, mantenido de manera permanente, es fundamental para transitar hacia un nuevo campo en Colombia y su Reforma Rural Integral-RRI. Además, contribuye a la prestación eficiente de servicios y trámites de información catastral a la ciudadanía y a la administración del territorio en términos de apoyo a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, el fortalecimiento de los

fiscos locales y el apoyo a los procesos de planeación y ordenamiento territorial, con perspectiva intercultural.

4 Modelo de gestión y operación catastral participativa

4.1 Responsabilidad del IGAC

El IGAC tiene la responsabilidad de desarrollar el Modelo de Gestión y Operación Catastral con Enfoque Multipropósito, conforme con el párrafo 1 del artículo 43 de la Ley 2294 de 2023 y los artículos 2.1. y siguientes de la Resolución 1040 de 2023. Este modelo busca proporcionar directrices y lineamientos para llevar a cabo la gestión catastral de manera coherente con las metas y prioridades establecidas por el Gobierno Nacional. En esta instancia, se pretende que el modelo defina, a nivel general, la visión y hoja de ruta de la gestión catastral para el período comprendido entre 2022 y 2031, sin descartar la posibilidad de realizar ajustes y complementaciones pertinentes en el futuro.

4.2 Naturaleza del servicio

La gestión catastral en Colombia debe entenderse como un servicio público de naturaleza especial que involucra tanto a los gestores y operadores catastrales, como a los propietarios, poseedores, ocupantes y administradores de los predios. En este sentido, se propone un modelo que combine la acción coordinada de los gestores y operadores catastrales con la participación de entidades públicas interesadas¹ y de los particulares² en la gestión, para la formación, actualización, conservación y mantenimiento permanente³ del catastro.

¹ Titulares o administradoras de predios o responsables de la función de gestión de tierras, del territorio o predial.

² Propietarios, poseedores y ocupantes de predios, personas jurídicas o naturales.

³ Corresponde a las estrategias de acción establecidas por los gestores catastrales para mantener al día, de manera continua, la información física, jurídica y económica de los predios en la base de datos catastral. Lo

4.3 Ventajas del modelo participativo

Implementar un modelo participativo en la gestión catastral conlleva una serie de beneficios significativos. En primer lugar, este modelo promueve el empoderamiento y la participación transparente de todos los actores involucrados en los procesos catastrales, quienes tradicionalmente han sido solamente receptores de la intervención estatal, en un nuevo modelo de gobernanza de este servicio. La participación de los usuarios de la gestión garantiza el enriquecimiento de las bases de datos oficiales con información confiable y actualizada sobre la realidad predial en el territorio, gracias a la colaboración de entidades públicas, actores privados y otros usuarios.

En segundo lugar, esta interacción directa con las entidades y la comunidad reduce la burocracia y las solicitudes relacionadas con la desactualización catastral, al tiempo que fomenta una mayor responsabilidad por parte de los gestores. Por último, el modelo participativo promueve economías de escala y eficiencia en el uso de recursos públicos, al transformar la gestión catastral de una carga exclusiva del Estado en un esfuerzo compartido que optimiza los recursos y capacidades disponibles.

El fortalecimiento del componente participativo, basado en la gestión de los usuarios del servicio, requiere de mecanismos de acceso al servicio que atiendan a las diferencias culturales y territoriales, en garantía de su participación efectiva en la gestión de la información catastral, así como en su consulta y aprovechamiento.

Así, se requiere fortalecer la territorialización del servicio de gestión catastral y de su enfoque Intercultural, con el fin de se considera el reconocimiento de las diversas prácticas culturales, comunitarias, organizativas y sistemas de conocimiento de los pueblos y comunidades étnicas, así como del campesinado en el marco de la gestión catastral multipropósito. Esto implica tener en cuenta las formas en las que estos pueblos y comunidades utilizan, ocupan, entienden y representan el territorio, sus relaciones de tenencia y sus derechos territoriales.

anterior, independientemente del proceso o combinación de procesos de la gestión catastral que utilicen con este propósito.

4.4 Principios del modelo

Los siguientes principios conforman la base fundamental del modelo, de Gestión y Operación, entendiendo que están interrelacionados y se complementan de manera natural.

- **Corresponsabilidad:** la gestión catastral se basa en la corresponsabilidad entre los propietarios, poseedores, ocupantes y administradores de predios, quienes tienen la responsabilidad de mantener actualizada la información catastral de sus predios; y los gestores catastrales, como titulares y garantes del servicio público catastral.
- **Transparencia y participación:** se fomentará la transparencia y la participación de todos los actores involucrados en la gestión catastral, incluyendo personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado propietarias, poseedoras, ocupantes o administradoras de predios en Colombia. Se prestará especial atención a las comunidades marginadas o con dificultades de acceso a los servicios catastrales, promoviendo espacios de inclusión y corresponsabilidad entre usuarios y gestores; también se fortalecerá e enfoque intercultural de la gestión catastral para garantizar la participación efectiva de las comunidades étnicas en los diferentes procesos que conforman este servicio.
- **Descentralización mediante territorialización:** se fortalecerá la gestión catastral a nivel local, con la participación efectiva de gestores catastrales, entidades territoriales, esquemas asociativos territoriales, propietarios, poseedores, ocupantes y administradores de predios, entre otros usuarios. Se promoverá un enfoque multiactor que fomente la colaboración y la corresponsabilidad para orientar la gestión catastral hacia una planificación territorial más integral, sostenible y equitativa, adaptada a las necesidades específicas de cada territorio.

- **Investigación, desarrollo e innovación:** se promoverá el uso estratégico de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la investigación, desarrollo e innovación, de herramientas tecnológicas que faciliten la gestión catastral, mejorarmejoren la calidad y accesibilidad de la informaciónpromoverpromuevan. Se garantizará la interoperabilidad entre diferentes plataformas y sistemas de información utilizados para la gestión catastral, con el fin de facilitar el intercambio de datos y la colaboración entre los diferentes actores.
- **Comprensión de la dinámica inmobiliaria y del mercado:** se implementarán observatorios inmobiliarios territoriales, siguiendo los lineamientos del Observatorio Inmobiliario Catastral del IGAC, con el fin de gestionar información que permita comprender las dinámicas inmobiliarias y de mercado. Estos observatorios facilitarán la valoración de los predios y la identificación de las brechas y variaciones entre la información catastral y la realidad del mercado en el territorio.
- **Sostenibilidad financiera con equidad:** se buscará la sostenibilidad financiera de la gestión catastral mediante la reducción de costos y la implementación de estrategias que posibiliten su recuperación con suficiencia financiera y eficiencia económica, asegurando al mismo tiempo la equidad. Se promoverá un modelo orientado hacia optimización de recursos y la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, con especial atención en beneficiar a los sectores más vulnerables de la población.
- **Armonización normativa y regulatoria:** se promoverán los arreglos normativos requeridos y la armonización normativa y regulatoria entre las diferentes entidades que intervienen en la gestión catastral, con el fin de garantizar la efectividad del modelo de gestión y operación catastral, así como la coherencia, interoperabilidad y la simplificación de los procesos catastrales.
- **Capacitación y formación:** se promoverá la capacitación continua y especializada de los distintos actores-usuarios involucrados en la gestión catastral, proporcionando las herramientas, conocimientos

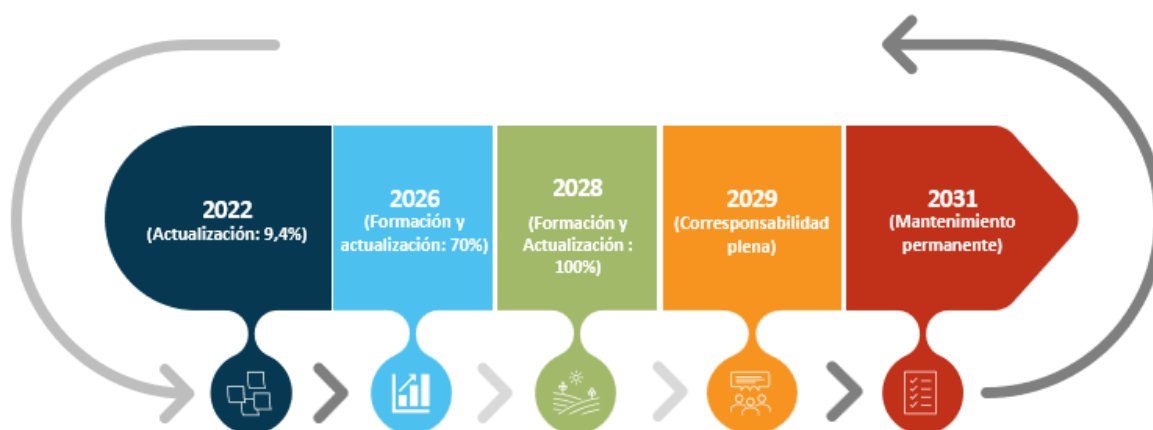
y habilidades necesarias para el adecuado manejo y gestión de la información catastral, el uso de tecnologías y la toma de decisiones informadas.

- **Enfoque multipropósito y valor público:** los resultados de la gestión catastral deberán ampliar el alcance y la utilidad de los datos e información catastral, trascendiendo su tradicional aplicación centrada en la gestión tributaria y generando valor público para diversos sectores y actores de la sociedad.
- **Articulación con el Sistema de Administración del Territorio:** se promoverá la coordinación interinstitucional efectiva y permanente para garantizar que los usuarios reciban información catastral de calidad e interoperable, en los estándares requeridos para sus funciones y proyectos, políticas públicas. Esta gestión compartida abarcará la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), la colaboración multiescalar, la gestión con valor público y la participación de los diferentes actores del territorio.
- **Calidad.** Tal como lo establece la Resolución 1040 de 2023, la gestión catastral deberá realizarse bajo los estándares de rigurosidad que estén dirigidos a que la prestación del servicio satisfaga las necesidades de los usuarios de manera eficiente, eficaz, continua e ininterrumpida

4.5 Objetivo

Según la propuesta del modelo, los gestores catastrales deberán asegurar una línea base que garantice el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, especialmente aquellos derivados del Acuerdo Final de Paz. Esto implica la formación catastral de lo que falta por formar y la actualización catastral de lo desactualizado, con una reprogramación que abarca hasta el año 2028. Se plantea una proyección escalonada que contempla alcanzar el 70% del territorio formado y actualizado para 2026 y el 100% para 2028. Además, de manera corresponsable, el mantenimiento permanente de la información catastral hasta 2031, inicialmente.

Ilustración 3. Línea de tiempo gestión catastral 2022-2031



Fuente: IGAC

4.6 Coordinación interinstitucional

El IGAC, como principal gestor catastral y máxima autoridad nacional en esta materia, llevará a cabo una programación organizada de actividades que incluirá procesos de formación y actualización catastral, en estrecha articulación con la conservación catastral. Esta programación será compartida con los demás gestores catastrales activos, con el propósito de garantizar una gestión coordinada dirigida hacia la descentralización mediante la territorialización de la gestión catastral, a través de una participación interinstitucional y multi actoral sinérgica y efectiva.

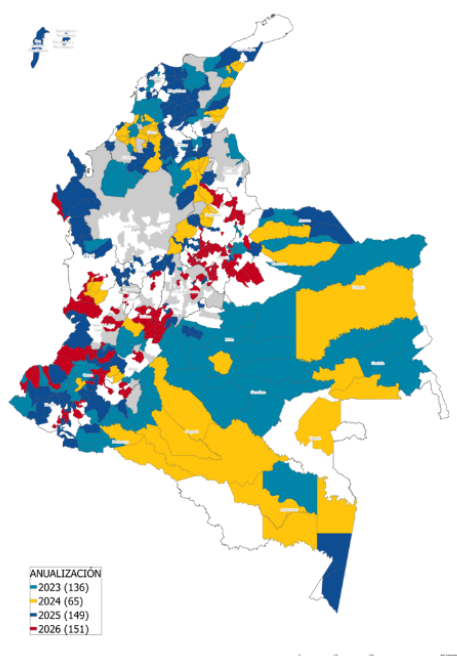
En los siguientes mapas se detallan los municipios programados para ser formados y/o actualizados entre los años 2022 y 2026 por el IGAC, junto con los criterios de selección correspondientes que enfatizan el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, principalmente. Es importante señalar que estos municipios fueron seleccionados de manera independiente al apoyo que se pueda recibir de otros gestores, quienes también tendrán su propia programación, aunque coordinada con la del principal gestor catastral del país.

En línea con el enfoque multipropósito de la gestión catastral, los 660 municipios priorizados para los procesos de formación y/o actualización durante el cuatrienio 2022-2026 atienden a criterios de políticas sectoriales, especialmente

encaminados a la implementación de la RRI del Acuerdo Final de Paz. De los 660 municipios, 575 corresponden a los priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) para cumplir con la mencionada RRI y 54 más están relacionados con los focos de reforma agraria.

Del mismo modo, 267 de los 660 municipios también tienen criterios de priorización ambiental, ya sea para control de deforestación o protección de áreas protegidas, de acuerdo con las prioridades del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Finalmente, en línea con los compromisos del Acuerdo Final de Paz, la priorización también incluye los municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) y PNIS (Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito).

Ilustración 4. Plan anual del plan de actualización y formación catastral 2022-2026



Fecha de inicio	Municipios	Área Geográfica (Has)	
	No.	No.	%
2023	136	32.124.907,30	36%
2024*	65	29.110.490,20	32%
2025	149	13.990.671,20	15%
2026	151	5.680.987,40	6%
Subtotal IGAC*	501	80.907.056,1	89%
Subtotal Otros Gestores	159	9.581.358,40	11%
TOTAL CUATRIENIO	660	90.488.414,50	100%

Fuente: IGAC, 2024

4.7 Mantenimiento permanente

Una vez que un municipio haya completado su proceso de formación o actualización catastral y entre en vigencia, se establecerán estrategias de mantenimiento permanente, priorizando especialmente el proceso de conservación catastral. Para la ejecución de estas estrategias y durante su ejecución se promoverá una cultura de corresponsabilidad en la gestión catastral, brindando capacitación y formación adecuadas para fomentar la participación transparente de los propietarios, poseedores, ocupantes y administradores de predios -entre otros usuarios-, quienes desempeñan un papel fundamental para mantener actualizada la base de datos catastral. Para facilitar la gestión de cambios en los predios por parte de estos actores, se implementarán procedimientos colaborativos y declarativos eficientes, así como herramientas tecnológicas y canales de atención específicos.

4.8 Nuevos procesos de actualización

Como se mencionó anteriormente, el proceso fundamental para implementar las medidas de mantenimiento permanente es la conservación catastral, que busca garantizar la confiabilidad y actualidad de la información. Sin embargo, es importante destacar que la actualización catastral será realizada nuevamente cuando la dinámica inmobiliaria y del mercado en el ente territorial correspondiente lo justifique. Esto se llevará a cabo de acuerdo con los resultados de un instrumento de clasificación de municipios, que se desarrollará por el IGAC para determinar de manera dinámica la periodicidad de la actualización catastral, superando así el criterio histórico establecido de cinco (5) años. De esta manera, se asegura que la información catastral se mantenga actualizada y refleje con precisión y adecuada oportunidad la realidad predial del territorio.

4.9 Acción oficiosa y rol auditor-técnico de los gestores

Sin menoscabo de las responsabilidades inherentes a los gestores catastrales en la prestación del servicio público catastral y en el establecimiento de la línea base para la formación y actualización, en el diseño y ejecución de las estrategias de mantenimiento permanente se considerará su función continua de

identificación de las dinámicas inmobiliarias y de mercado, así como de cambios en los periodos a través de sus observatorios inmobiliarios.

Esto no solo servirá para determinar los procesos catastrales a emprender, sino también para intervenir catastralmente cuando los propietarios, poseedores, ocupantes u otros usuarios no actúen. Esta labor implica además un papel auditor-técnico, que difiere de la supervisión ejercida por la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), destinado a facilitar el diálogo con las administraciones tributarias y otras autoridades con el fin de implementar las medidas pertinentes. Asimismo, se compartirá información pertinente como insumo relevante para la SNR.

4.10 Incentivos y sanciones

Se considerará con otras autoridades nacionales, la posibilidad de incentivos y sanciones dentro del marco tributario del impuesto predial, con el objetivo de estimular el cumplimiento por parte de los propietarios, poseedores y ocupantes de predios en la gestión catastral. Se evaluarán arreglos normativos que fomenten su participación, especialmente en el desarrollo de estrategias de mantenimiento permanente del catastro. Estas medidas no deben interferir con las labores de inspección, vigilancia y control propias de la SNR, que supervisa a gestores y operadores, así como a propietarios, poseedores y ocupantes de predios.

En perspectiva de la promoción de una cultura catastral sólida, se analizarán y propondrán los incentivos adecuados, así como las sanciones correspondientes, para garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones catastrales⁴.

4.11 Pruebas y mejoras

Después de formuladas y desarrolladas, todas las propuestas incluidas en el modelo de gestión y operación catastral deben someterse a un periodo de prueba y mejora antes de su implementación formal. Una vez implementadas, se

⁴ Se podrían considerar algunos descuentos en el impuesto predial en caso de cumplimiento o de un pago adicional en caso contrario. Esto, sin perjuicio de la supervisión a cargo de la SNR.

llevarán a cabo actividades de seguimiento y mejora continua para asegurar su eficacia y eficiencia. Además, se realizará una adecuada administración y gestión de riesgos con el fin de prevenir resultados no deseados y garantizar la correcta ejecución de las acciones catastrales, en concordancia con los procesos y procedimientos que se definan para tal fin.

5 Participación pública y ciudadana, y responsabilidades en la gestión catastral

5.1 Incorporación de información catastral por entidades públicas

Las entidades públicas propietarias o administradoras de predios, así como las autoridades de tierras y aquellas con funciones relacionadas con la gestión predial en el país, estarán obligadas a incorporar la información de los predios de su interés en los aplicativos o a través de los puntos de atención dispuestos por los gestores catastrales, siguiendo estándares y especificaciones técnicas establecidas.

En el mismo sentido, los gestores se comprometerán a asegurar que esta información se registre efectivamente en la base de datos catastral, cumpliendo con los requisitos propios de las actuaciones administrativas necesarias mediante el uso de mecanismos tecnológicos simplificados, sin dilaciones.

5.2 Incorporación de información catastral por personas jurídicas privadas y naturales

Tanto las personas jurídicas privadas como las naturales tendrán la posibilidad de incorporar directamente en las herramientas tecnológicas y canales de atención dispuestos por los gestores catastrales sus predios o reportar y tramitar cambios en ellos, así como la situación relativa a posesiones u ocupaciones sobre

predios privados o públicos, respectivamente⁵. Sin embargo, esta acción estará sujeta a excepciones, como en los casos que impliquen un cambio en el titular del derecho de dominio o cuando existan terceros que puedan resultar afectados.

En tales situaciones, se requerirá el consentimiento expreso de las partes involucradas antes de llevar a cabo cualquier incorporación o modificación de información de la base de datos catastral. Cuando se requieran acuerdos de colindancia, los gestores deberán disponer de los respectivos formatos. Los gestores garantizarán igualmente el cumplimiento de los requisitos propios de las actuaciones administrativas necesarias, haciendo uso de mecanismos tecnológicos simplificados.

5.3 Actuaciones a través de terceros y contratación de operadores

Los actores mencionados tienen la facultad de actuar directamente o a través de sus representantes o apoderados debidamente constituidos. Asimismo, tienen la opción de contratar servicios de operadores, tanto públicos como privados, para llevar a cabo las gestiones catastrales necesarias. La evaluación normativa, junto con la determinación del sistema tarifario correspondiente, será realizada para regular y garantizar la eficiencia y transparencia en dichas contrataciones. Estas contrataciones son diferentes de las que pueden realizar los gestores con los operadores.

5.4 Oportunidad para la incorporación de cambios prediales

Se plantea que las incorporaciones a través de las herramientas tecnológicas o canales de atención de predios o cambios en los mismos por parte de propietarios, poseedores, ocupantes y administradores deben llevarse a cabo durante el mismo año en que ocurra o se consolide la mutación o novedad respectiva.

⁵ En garantía del principio de participación y transparencia, los mecanismos para la incorporación de mutaciones prediales, tendrá que considerar las dificultades de acceso físicas, tecnológicas, y el enfoque Intercultural de la gestión catastral.

En este contexto, se considerarán, como se mencionó, propuestas de incentivos y sanciones, así como el papel de los gestores catastrales como auditores técnicos. Se explorará la posibilidad de que los interesados lleven los trámites o mutaciones catastrales a las Notarías o, en su defecto, se realicen en estas instituciones.

Esta medida busca facilitar o mejorar la certeza de transacciones, la interrelación catastro – registro, la integración de la información predial entre ambos sistemas y su coherencia con la realidad del territorio. Lo anterior, de manera racional y simple para no afectar el mercado inmobiliario. En cuanto a actuaciones administrativas a cargo de autoridades de tierras o gestores prediales, así como en procesos judiciales, se incentivará la conclusión de los trámites catastrales antes de la expedición de actos administrativos y sentencias.

6 Instrumento de clasificación de municipios para establecer frecuencias de actualización catastral

6.1 Frecuencia de las actualizaciones

Con el propósito de establecer criterios técnicos que determinen cuándo es necesario llevar a cabo un proceso de actualización catastral en una entidad territorial, el IGAC desarrollará un instrumento de clasificación de municipios. A diferencia de la tradición normativa que fija un periodo de cinco (5) años para considerar un catastro como actualizado, este instrumento se construirá teniendo en cuenta las particularidades de cada municipio, las cuales se reflejan a través de dimensiones que abarcan variables relevantes de la dinámica inmobiliaria y del mercado, como transacciones inmobiliarias⁶, estadísticas de construcciones⁷, mutaciones catastrales⁸, rezago del avalúo catastral respecto al valor comercial, entre otras.

⁶ Transacciones – actos o negocios - registradas en los folios de matrícula inmobiliaria.

⁷ Estimado de construcciones a partir de información de sensores remotos – Google Earth.

⁸ Histórico de trámites catastrales de acuerdo con las solicitudes presentadas por los usuarios.

Para el enfoque prospectivo del instrumento, sin perjuicio de los ajustes y modificaciones que sean necesarios introducir, se plantea la siguiente propuesta para el agrupamiento de las variables a considerar:

- a. Catastral: incluye estadísticas catastrales sobre predios, construcciones y trámites pendientes, junto con proyecciones de cantidad de predios;
- b. Mercado inmobiliario: incluye estadísticas de actos o negocios jurídicos registrados sobre matrículas inmobiliarias para entender la dinámica del mercado, y estudios que cuantifican el rezago de avalúos respecto a precios comerciales;
- c. Dinámica constructiva: incluye estadísticas de servicios públicos y licencias de urbanismo y construcción, además de proyecciones de metros cuadrados construidos;
- d. Habilitantes legales: implica el seguimiento de cambios en modelos de ocupación territorial, ordenamiento territorial y aspectos como cambios de perímetros urbano-rurales, planes parciales y alturas; y
- e. Socioeconómica: incluye análisis de población, informalidad en las relaciones de tenencia y relación costo-beneficio de la actualización catastral.

6.2 Enfoque para el instrumento de clasificación

La elaboración del instrumento implica adoptar un enfoque que integre la experiencia y el juicio de expertos en la selección de variables y fuentes de datos e información, así como en la evaluación e interpretación de los resultados obtenidos. Este enfoque se debe inspirar en modelos orientados a proyectos de ciencia de datos, pero enriquecido con la inclusión de criterios técnicos expertos.

Es importante distinguir entre las dinámicas urbanas y rurales dada su diversidad de comportamientos. Las categorías derivadas de las misiones del sistema de ciudades y rural, respectivamente, pueden ser consideradas para la clasificación⁹, junto con los ámbitos urbano y rural de los municipios, y sin descartar la revisión de las particularidades de cada municipio al interior de las mencionadas categorías.

⁹ Ciudades y aglomeraciones; rural intermedio; rural; y rural disperso.

Una propuesta inicial para tener en cuenta en la frecuencia de actualización catastral es la siguiente:

- a. Anualmente;
- b. Entre uno (1) y tres (3) años;
- c. Entre tres (3) y cinco (5) años; y,
- d. Entre cinco (5) y 10 años.

Por ejemplo, se espera que las grandes ciudades, con una alta dinámica inmobiliaria y de mercado, realicen procesos de actualización catastral anualmente. Las ciudades intermedias y otros municipios podrían actualizarse entre uno (1) y tres (3) años, y así sucesivamente. Para los municipios rurales dispersos, es necesario aplicar un enfoque diferenciado, considerando la creciente importancia de algunos de estos territorios y evitando que la falta de gestión catastral inhiba artificialmente la actividad inmobiliaria.

6.3 Parámetros de decisión

La decisión de un gestor entre iniciar un proceso de actualización catastral o continuar con el mantenimiento permanente a través del proceso de conservación catastral puede fundamentarse en los resultados obtenidos del instrumento de clasificación de municipios. No obstante, se consideraría la opción de mantenimiento permanente por conservación catastral si se cumplen ciertos parámetros.

6.4 Programación de municipios

Los municipios programados por el IGAC como gestor catastral para el periodo 2022-2026 se seleccionan de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno Nacional en su programa de gobierno y el plan de desarrollo. Sin embargo, tan pronto se consoliden los resultados iniciales del instrumento de clasificación se compararán con los 660 municipios programados para el periodo 2022-2026.

Es importante destacar que el instrumento de clasificación es evolutivo y dinámico, lo que significa que la actualización continua de las variables y fuentes, así como la inclusión de nuevas, puede requerir la solicitud para modificar la

programación en ante el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural. Por lo tanto, la información proporcionada es indicativa o de referencia para la toma de decisiones.

7 Ranking y contratación de gestores catastrales: hacia el cumplimiento de las metas país en materia de catastro

7.1 Creación de ranking de gestores catastrales

Entre tanto se avanza en el diseño e implementación de un índice de madurez para los gestores catastrales, resulta necesario establecer criterios para la creación de un ranking público. Este ranking permitirá consultar el cumplimiento y estado de avance de los gestores en relación con sus compromisos, así como las capacidades para la prestación del servicio público tanto en sus jurisdicciones como en otras donde hayan sido contratados. El IGAC podrá apoyarse en los gestores mejor calificados (escalafonados), para aunar esfuerzos frente al cumplimiento de las metas nacionales de acuerdo con la programación y distribución geográfica que realice para los procesos masivos de formación y actualización de la línea base.

7.2 Términos del ranking de gestores catastrales

En los primeros lugares del ranking se ubicarán aquellos gestores que estén al día con los procesos masivos de formación y actualización urbana y rural en su jurisdicción, en cumplimiento del marco normativo y regulatorio vigente. Si el gestor corresponde a una única entidad territorial o municipio, se considerará al día en su área geográfica. Para los gestores a nivel departamental o de esquemas asociativos territoriales, se requerirá estar formada y/o actualizada al menos el 80% del área geográfica a cargo. Además, para aspirar a los primeros lugares, los gestores que hayan sido contratados no deben tener requerimientos vigentes por incumplimiento por parte de sus contratantes o sanciones en firme de parte de la SNR. Por último, el rezago en solicitudes de conservación catastral no puede superar el 20% del total de las presentadas en los últimos tres (3) años.

En el nivel intermedio del ranking se encontrarán los gestores con menos de tres (3) años de desactualización después de los cinco (5) años establecidos desde la formación o última actualización¹⁰. Para gestores a nivel departamental o territorial, se exigirá estar formada y/o actualizada al menos el 70% del área geográfica a su cargo. Además, para aspirar a este nivel, los gestores no deben tener requerimientos vigentes por incumplimiento de parte de sus contratantes ni sanciones en firme por parte de la SNR. En cuanto al rezago en solicitudes de conservación catastral, no puede superar el 30% del total de las presentadas en los últimos tres (3) años.

Los demás gestores, que no cumplan los requisitos de los niveles anteriores, ocuparán el último nivel del ranking.

Adicionalmente, en el caso de gestores catastrales habilitados, se evaluará el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de los procesos de la gestión catastral, de acuerdo con sus solicitudes de habilitación. Aquellos con menos de tres (3) años de habilitación tendrán una evaluación específica dentro del ranking para determinar su ubicación. En todo caso, se seguirán los parámetros acá establecidos.

Para los fines del incentivo mencionado posteriormente, los gestores catastrales que ocupen el primer nivel deben además demostrar niveles sobresalientes de innovación y/o calidad y/o eficiencia en sus procesos.

7.3 Selección de gestores catastrales

Independiente del cumplimiento de la normativa vigente de contratación, el IGAC, como gestor catastral, podrá tomar en cuenta los dos (2) primeros niveles del ranking de gestores catastrales para posibles contrataciones, con miras a apoyar y facilitar el logro de las metas y objetivos nacionales establecidos, particularmente para el periodo 2022-2026¹¹. Además, se debe entender que el IGAC, como máxima autoridad catastral y reguladora, será responsable de la creación y actualización continua de este ranking. En este orden de ideas, podrá

¹⁰ Cuando esté operativo el instrumento de clasificación de municipios, este será el referente para establecer la condición.

¹¹ Ver inciso segundo del numeral 1 del artículo 2.4. de la Resolución IGAC 1040 de 2023.

solicitar a los gestores la información pertinente para la evaluación y su ubicación dentro del ranking, y atenderá las solicitudes relacionadas que presenten los gestores. Este ranking deberá actualizarse al menos una vez cada año.

7.4 Propuesta de territorialización de gestores catastrales

Considerando el ámbito de actuación e influencia de los gestores catastrales, así como la posible concentración en ciertas áreas del país, el IGAC, en su calidad de máxima autoridad catastral y reguladora, formulará una propuesta indicativa de territorialización de la gestión catastral. Esta iniciativa tiene como propósito distribuir estratégicamente a los gestores vigentes en el territorio nacional, tomando en cuenta su ubicación geográfica y la capacidad de atender territorios vecinos si fuera necesario, sin perjuicio del ranking, otras competencias y requisitos específicos.

La propuesta, aunque indicativa, podrá ser objeto de revisión y ajuste en el futuro, pero constituye una herramienta informativa para orientar las decisiones. Podría funcionar como una segmentación del territorio, permitiendo que los gestores interesados compitan de manera abierta y transparente para desarrollar labores en dichos territorios.

Además, esta propuesta, junto con otros aspectos contemplados en el presente Modelo de Gestión y Operación, será tomada en consideración por el IGAC para: 1) priorizar el acompañamiento a los gestores catastrales activos, con un enfoque especial en aquellos que operan en áreas identificadas como prioritarias en la política catastral; 2) generar estrategias destinadas a fortalecer la gestión catastral en zonas que presenten rezago o características particulares que dificulten la implementación de la mencionada política; y 3) fomentar la colaboración interinstitucional en regiones del país que requieran una mayor intervención catastral coordinada con otras entidades, ya sea por consideraciones ambientales, reconocimiento de comunidades étnicas y campesinas, restitución de tierras, implementación de políticas de ordenamiento social y productivo de la tierra, y ordenamiento territorial, entre otras áreas de interés.

7.5 Acompañamiento y transferencia de conocimiento a gestores catastrales

El IGAC, como máxima autoridad catastral y reguladora, implementará estrategias de acompañamiento para fortalecer las capacidades de los gestores catastrales, en línea con lo dispuesto en el artículo 43 de Ley 2294 de 2023 y artículo 2.5. de la Resolución IGAC 1040 de 2023. Estas estrategias incluirán asesoría y consulta en temas técnicos y jurídicos catastrales, capacitación tanto presencial como virtual, cursos de formación adaptados a necesidades específicas, asesoramiento en estrategias de intervención social, monitoreo periódico de actividades y promoción de la investigación y desarrollo tecnológico en el campo catastral. Todo ello se llevará a cabo previa elaboración y aprobación de un Plan de Acompañamiento a los Gestores Catastrales, sujeto a revisión, ajuste y complementación anual.

Adicionalmente, el IGAC establecerá mecanismos para fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre gestores catastrales, esquemas asociativos territoriales y entidades territoriales, con el objetivo de fortalecer la gestión catastral a nivel nacional y promover un aprendizaje conjunto. Para ello, se priorizará al menos las siguientes líneas de acción: 1) establecimiento de canales efectivos de comunicación; 2) desarrollo de procesos de transferencia continua de conocimientos; y 3) asesoría para el adecuado reporte y mantenimiento del Sistema Nacional de Información Catastral – SINIC o su equivalente, así como para la ampliación del uso de datos e información catastrales.

7.6 Incentivo: Estampilla de Reconocimiento

Se establecerá un incentivo denominado “Estampilla de Reconocimiento por Desempeño de Gestores o Aporte a la Gestión Catastral” para los gestores catastrales que ocupen el primer nivel del mencionado ranking durante tres (3) años consecutivos. Este reconocimiento continuará vigente siempre y cuando mantengan dicho nivel en el ranking.

Para ser elegibles, los gestores deben además demostrar altos niveles de innovación, calidad y/o eficiencia en el desarrollo de los procesos de la gestión catastral a su cargo durante estos tres (3) años y en adelante. Asimismo, las

entidades territoriales o esquemas asociativos territoriales podrán obtener la estampilla si cumplen con cualquiera de los siguientes criterios: 1) la incorporación o gestión para la incorporación de predios, el reporte y trámite de cambios en ellos durante tres (3) años consecutivos, con el apoyo del gestor correspondiente; o 2) la utilización aplicada de los datos e información catastral en al menos tres (3) procesos de su cadena de valor diferentes de la administración o gestión tributaria durante tres (3) años consecutivos. El reconocimiento se mantendrá si anualmente se comprueba que se mantiene o se ha ampliado el espectro de una cualquiera de las señaladas posibilidades. El IGAC establecerá e implementará el proceso y procedimientos para la postulación, acreditación y otorgamiento del incentivo.

8 Sostenibilidad: modelo, fuentes, esquemas y estructura de financiación de la gestión catastral

8.1 Modelo de financiación

El modelo de financiación para la gestión catastral en Colombia se estructura con base en dos tipos de fuentes, cada una diseñada para abordar aspectos específicos del servicio. Por un lado, las fuentes más representativas, de tipo indirectas a cargo de las unidades de gobierno y, por el otro, las fuentes incidentales de carácter directo, a cargo de los usuarios del servicio.

8.2 Fuentes indirectas y financiación pública

En primer lugar, están las fuentes de carácter indirecto, las cuales son responsabilidad de las unidades de gobierno¹² y tienen como objetivo financiar el componente colectivo de la gestión catastral. Este componente abarcará los procesos masivos de línea base de formación y actualización catastral, así como el desarrollo de estrategias para el mantenimiento permanente mediante procesos de actualización periódica y conservación catastral oficiosa, incluido el rol auditor técnico de los gestores catastrales frente a la acción corresponsable

¹² Las unidades de gobierno realizan las asignaciones a los gestores catastrales, financiadas con impuestos generales, contribuciones u otras fuentes.

en la gestión catastral de entidades públicas y personas jurídicas privadas y naturales. Además, se incluirá el proceso de difusión de la información catastral.

La financiación de los procesos de la gestión catastral mediante este tipo de fuentes se justifica por la naturaleza misma del servicio, que se considera un bien público en términos económicos al ser no excluyente y no rival, lo cual dificulta su financiación de manera directa. En consecuencia, la producción de estos servicios recae en los gestores y se financia a través de transferencias gubernamentales, soportadas en impuestos generales, contribuciones u otras fuentes de ingresos públicos.

Los mecanismos de asignación deben asegurar la financiación del servicio en condiciones de suficiencia financiera y eficiencia económica, independientemente del gestor a cargo. Entre las fuentes se encuentran: 1) la apropiación de recursos que realiza la Nación a través del Presupuesto General de la Nación – PGN al IGAC; 2) las asignaciones de los departamentos, esquemas asociativos territoriales y municipios a los gestores catastrales; 3) la financiación a través de recursos de crédito; y 4) recursos del Sistema General de Regalías¹³.

8.3 Fuentes directas y financiación por parte de usuarios

Por otro lado, las fuentes de carácter directo se enfocan en cubrir los componentes individuales del servicio catastral que son requeridos directamente por los usuarios, tales como trámites específicos, servicios y productos de información y conocimiento con valor agregado¹⁴. Esas fuentes implican la imposición de tarifas cobradas directamente a los usuarios para la recuperación de los costos asociados con la prestación de dichos servicios o entrega de productos. Es importante destacar que estas tarifas deben ser calculadas de manera equitativa y suficiente para cubrir todos los gastos y costos relacionados con la calidad y los estándares de producto establecidos. Aunque no es necesario que las tarifas sean uniformes para todos los gestores catastrales, sí lo es la fórmula de cálculo utilizada.

¹³ A la fecha, esta fuente de financiación cubre inversiones específicas en el tiempo, enfocadas esencialmente en los procesos masivos de actualización. Sin embargo, por su naturaleza no es una fuente viable para la financiación de procesos recurrentes.

¹⁴ Las tarifas no pueden recaer sobre las consultas a la base de datos catastral. En otras palabras, la consulta y la gratuidad en los certificados catastrales debe ser extensible a todos los gestores catastrales.

Vale la pena mencionar que, en aplicación del principio de corresponsabilidad, la acción del usuario que contribuye al mantenimiento permanente de la base de datos catastral se considerará como parte del componente colectivo del servicio. Por lo tanto, esta colaboración no generará costos indirectos ni cargos adicionales por el servicio, con el fin de no desincentivar el cumplimiento de la responsabilidad por parte de los usuarios.

8.4 Estructura financiera

El modelo de financiación de la gestión catastral se regirá por los principios de sostenibilidad técnica, garantizando el cumplimiento de los estándares de efectividad y calidad del servicio, y de sostenibilidad financiera, basado en la eficiencia económica y suficiencia financiera.

Este modelo se compone de tres (3) pilares que determinarán su diseño detallado por parte del IGAC: 1) identificación de gastos y costos inherentes al servicio de gestión catastral, abarcando todos sus procesos; 2) diseño de un esquema tarifario centrado en determinar el precio de producción del servicio de manera eficiente; y 3) estructuración de un sistema de financiación basado en fuentes indirectas y directas que puedan cubrir el costo de producción de cada gestor, bajo el principio de suficiencia financiera.

El IGAC, como máxima autoridad catastral nacional y reguladora, establecerá detalladamente la estructura de gastos y costos típicos de la gestión catastral, sirviendo como referencia para el diseño del sistema tarifario. Este sistema determinará el precio del servicio en un mercado de competencia perfecta. Tal como opera en otros mercados regulados, la totalidad de los costos y gastos calculada con el esquema tarifario enunciado tendrá que ser cubierto por el modelo de fuentes de financiación, independientemente del gestor a cargo. Del mismo modo, este esquema tarifario será el referente para el cobro por parte de los operadores que sean contratados en desarrollo de la prestación del servicio.

En cuanto a las fuentes de financiación indirectas, el modelo contemplará un esquema de transferencias intergubernamentales para respaldar la prestación del servicio a nivel nacional, tanto a través de fuentes nacionales como territoriales. Estas transferencias se basarán en un tributo, tasa, contribución o

transferencia a cargo de la Nación y todas las entidades territoriales. En el diseño de este mecanismo de recaudo se considerará la dinámica predial del territorio o los costos efectivos de prestación del servicio como base del cálculo. En caso de que la fuente de financiación no esté soportada en el precio del servicio, se tendrán que diseñar los instrumentos de redistribución para cubrir posibles déficits o aprovechar el superávit de algunos gestores, con base en el principio de solidaridad y convergencia territorial.

En lo que respecta a las fuentes de financiación directas, el IGAC determinará qué trámites, productos o servicios de la gestión catastral serán trasladados a los usuarios. El precio de venta al público tendrá que ser calculado con base en el esquema definido por la autoridad reguladora.

Por otro lado, los productos de valor agregado derivados de la gestión, basados en los datos e información catastral, no estarán sujetos a un esquema tarifario regulado. Los gestores catastrales fijarán el precio de venta de estos productos o servicios con base en la eficiencia económica y sus estructuras de costos, sin menoscabo de los excedentes de los usuarios.

9 Plan Estratégico de Acción Decenal 2022-2031

De acuerdo con los objetivos, principios y elementos estructurales del Modelo de Gestión y Operación del Servicio de Gestión Catastral, el Plan Estratégico de Acción Decenal contempla las acciones requeridas para la materialización del Modelo (Anexo 1). Estas acciones se agregan en los siguientes 8 ejes estratégicos que permitirán detallar y poner en marcha el modelo descrito en el presente documento

Ilustración 5. Ejes estratégicos del plan decenal de acción para la gestión catastral



Fuente: IGAC,2024

9.1 . Cobertura catastral para línea base

El eje estratégico de cobertura catastral para la línea base del modelo de gestión y operación comprende las actividades orientadas a la formación y actualización del 100% del área geográfica del país a 2028; las cuales se concentran esencialmente en el rol de los gestores catastrales vigentes, en cabeza del IGAC como coordinador de su acción.

Tabla 1. Acciones Eje estratégico 1

Eje estratégico	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
			Inicio	Fin
1. Cobertura catastral para línea base	1.1. Realizar los procesos de formación y actualización catastral del 70% del área geográfica del país en los municipios priorizados para el cuatrienio 2022-2026	IGAC (Gestor) y demás gestores catastrales vigentes	2022	2026

Eje estratégico	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
			Inicio	Fin
	1.2. Definir la programación de los municipios restantes para completar el 100% del área geográfica del país con formación y actualización catastral a 2028.	IGAC (Máxima autoridad catastral), de manera coordinada con los gestores catastrales vigentes	2025	2026
	1.3. Realizar los procesos de formación y actualización catastral para completar a 2028 el 100% del área geográfica del país.	IGAC (Gestor) y demás gestores catastrales vigentes	2027	2028

Fuente: IGAC,2024

9.2 . Mantenimiento permanente de las bases de datos catastrales

El segundo eje estratégico del plan decenal abarca el diseño de las estrategias para el mantenimiento actualizado de las bases catastrales, soportado en instrumentos que determinen la pertinencia de los procesos catastrales por aplicar de acuerdo la realidad de la dinámica inmobiliaria territorial, y con el rol central de los usuarios en el reporte de cambios prediales.

Tabla 2. Acciones Eje estratégico 2

Eje estratégico	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
			Inicio	Fin
2. Mantenimiento permanente de las bases de datos catastrales	2.1. Diseñar estrategias de mantenimiento permanente de las bases catastrales, priorizando el proceso de conservación catastral.	IGAC (Máxima autoridad catastral), con el apoyo de los gestores catastrales vigentes	2024	2025
	2.2. Implementar progresivamente las estrategias de mantenimiento permanente diseñadas, migrando hacia un modelo donde los usuarios tienen una responsabilidad activa.	IGAC (Gestor) y demás gestores catastrales vigentes	2026	2031

Eje estratégico	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
			Inicio	Fin
	2.3. Diseñar e implementar un instrumento de clasificación de municipios para determinar la periodicidad del proceso de actualización catastral.	IGAC (Máxima autoridad catastral), con el apoyo de los gestores catastrales vigentes	2024	2025

Fuente: IGAC,2024

9.3 Participación estatal y ciudadana

La implementación de un modelo de gestión basado en las responsabilidad y participación de los usuarios requiere un cambio de paradigma en la gestión catastral; por tal motivo, el eje de participación estatal y ciudadana se orienta a la profundización de la cultura de la corresponsabilidad y a la generación de capacidades en los usuarios para su participación efectiva, en un contexto óptimo de transparencia, difusión y promoción de la información catastral.

Tabla 3. Acciones Eje estratégico 3

Eje estratégico	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
			Inicio	Fin
3. Participación estatal y ciudadana	3.1. Diseñar una estrategia de promoción y apropiación de una cultura de corresponsabilidad y participación transparente de los usuarios en el desarrollo de la gestión catastral.	IGAC (Máxima autoridad catastral), con el apoyo de los gestores catastrales vigentes	2024	2025
	3.2. Implementar y adaptar la estrategia de promoción según la evolución de las dinámicas inmobiliarias y de mercado, así como de los sistemas de administración del territorio y catastrales.	IGAC (Máxima autoridad catastral), con el apoyo de los gestores catastrales vigentes	2026	2031
	3.3. Diseñar e implementar programas de capacitación y formación catastral para fomentar la participación transparente y	IGAC (Máxima autoridad catastral), con el apoyo de los gestores	2024	2028

Eje estratégico	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
			Inicio	Fin
	corresponsable de los usuarios en la gestión catastral.	catastrales vigentes		
	3.4. Facilitar y difundir a todos los usuarios la información cartográfica, catastral y de mercado existente, así como sus insumos, promoviendo su gestión con base en relaciones costo-beneficio.	IGAC (Máxima autoridad catastral, geográfica y agrológica), con el apoyo de los gestores catastrales vigentes	2024	2031

Fuente: IGAC,2024

9.4 Desarrollo tecnológico y normativo

El cuarto eje del plan decenal aborda las reformas normativas y tecnológicas para la potenciación de mecanismos colaborativos y declarativos de información como base del mantenimiento permanente, enfocados en la captura y gestión de datos entregados por usuarios del servicio a través de sus apoderados u operadores.

Tabla 4. Acciones Eje estratégico 4

Eje estratégico	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
			Inicio	Fin
4. Desarrollo tecnológico y normativo	4.1. Desarrollar procesos, procedimientos, guías e instructivos, así como estándares y especificaciones técnicas para el uso de mecanismos colaborativos y declarativos para el mantenimiento permanente de las bases de datos catastrales.	IGAC (Regulador), con el apoyo de los gestores catastrales vigentes	2024	2025
	4.2. Desarrollar y/o adaptar los sistemas de gestión y puntos de atención para la incorporación directa de predios y cambios por parte de los usuarios catastrales.	IGAC (Gestor) y demás gestores catastrales vigentes	2024	2026
	4.3. Revisar y proponer esquemas normativos que faciliten los trámites catastrales para las transacciones inmobiliarias, actuaciones administrativas y/o procesos	IGAC (Regulador), con el apoyo de los gestores	2024	2026

Eje estratégico	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
			Inicio	Fin
	judiciales, en colaboración con notarías y autoridades correspondientes.	catastrales vigentes		
	4.4. Definir e implementar un plan de armonización normativa y regulatoria para simplificar y racionalizar el desarrollo del Modelo de Gestión y Operación Catastral.	IGAC (Regulador), con el apoyo de los gestores catastrales vigentes	2024	2026
	4.5. Definir criterios, lineamientos y, de ser necesario, propuesta normativa para habilitar actuaciones de usuarios catastrales a través de apoderados, representantes u operadores catastrales.	IGAC (Regulador), con el apoyo de los gestores catastrales vigentes	2024	2026

Fuente: IGAC, 2024

9.5 Gestión y organización institucional

El eje estratégico de gestión y organización institucional agrupa las acciones orientadas a la reestructuración del rol de los gestores catastrales, así como su fortalecimiento y coordinación; y del mismo modo contiene las acciones orientadas a la territorialización de la gestión catastral para garantizar la cobertura nacional en la prestación del servicio de gestión catastral.

Tabla 5. Acciones Eje estratégico 5

Eje estratégico	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
			Inicio	Fin
5. Gestión y organización institucional	5.1. Desarrollar una propuesta del rol auditor técnico de los gestores catastrales respecto de la gestión catastral que deben adelantar los usuarios para mantener las bases de datos catastrales.	IGAC (Máxima autoridad catastral), con el apoyo de los gestores catastrales vigentes	2024	2026
	5.2. Diseñar una propuesta de territorialización para la descentralización catastral, incluida la distribución de los gestores para una cobertura del 100% del territorio nacional.	IGAC (Máxima autoridad catastral), con el apoyo de los gestores catastrales vigentes	2024	2025

Eje estratégico	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
			Inicio	Fin
	5.3. Diseñar y mantener un ranking público de gestores catastrales para monitorear su cumplimiento y capacidad de prestación de servicios relacionados con los procesos de la gestión catastral.	IGAC (Máxima autoridad catastral), con el apoyo de los gestores catastrales vigentes	2024	2025
	5.4. Establecer mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional efectivos para la gestión catastral, a partir de los criterios y lineamientos del Sistema de Administración del Territorio.	IGAC (Máxima autoridad catastral) y DNP (responsable del SAT)	2024	2031
	5.5. Diseñar e implementar estrategias de acompañamiento y transferencia de conocimiento para fortalecer las capacidades de los gestores catastrales, así como de las entidades y esquemas asociativos territoriales.	IGAC (Máxima autoridad catastral y reguladora)	2024	2031

Fuente: IGAC,2024

9.6 Incentivos y sanciones

Este eje estratégico contempla las acciones necesarias para asegurar la efectividad del nuevo modelo, desde la perspectiva del rol de los diferentes actores de la gestión catastral. Por un lado, mediante los incentivos y sanciones orientadas a reforzar las responsabilidades de los usuarios del Servicio; y por el otro, para incentivar las prácticas de innovación y calidad por parte de los gestores catastrales, de cara a la mejora continua del servicio

Tabla 6. Acciones Eje estratégico 6

Eje estratégico	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
			Inicio	Fin
6. Incentivos y sanciones	6.1. Identificar y desarrollar incentivos y sanciones dentro de los marcos normativos tributarios para estimular el cumplimiento de las responsabilidades de los usuarios para el mantenimiento permanente de las bases de datos catastrales.	IGAC (Máxima autoridad catastral y reguladora), con el apoyo del MHCP y de entidades territoriales	2024	2028

Eje estratégico	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
			Inicio	Fin
	6.2. Establecer un incentivo denominado "Estampilla de Reconocimiento" por desempeño de gestores o aporte a la gestión catastral, para aquellos gestores y entidades o esquemas asociativos territoriales que demuestren altos niveles de innovación, calidad o eficiencia.	IGAC (Máxima autoridad catastral y reguladora)	2024	2031

Fuente: IGAC,2024

9.7 Observatorios

Partiendo del principio de comprensión de la dinámica inmobiliaria, este eje estratégico comprende las acciones de acompañamiento para la promoción y el fortalecimiento de los observatorios inmobiliarios territoriales, su articulación y disposición de información en beneficio de todos los usuarios del servicio.

Tabla 7. Acciones Eje estratégico 7

Eje estratégico	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
			Inicio	Fin
7. Observatorios	7.1. Acompañar la implementación de observatorios inmobiliarios territoriales bajo los lineamientos del Observatorio Inmobiliario Catastral del IGAC.	IGAC (Máxima autoridad catastral)	2024	2031
	7.2. Articular la acción e información de los observatorios inmobiliarios territoriales, incluido el del IGAC, con el Observatorio Inmobiliario del DANE, con acceso para los usuarios.	IGAC (Máxima autoridad catastral) y DANE	2024	2031

Fuente: IGAC,2024

9.8 Sostenibilidad y mejora continua

El último eje estratégico, comprende cinco acciones orientadas a brindar soporte para la ejecución de las estrategias, procesos y procedimientos derivados del presente plan, desde el pilotaje de los cambios acá propuestos, hasta el manejo de los riesgos derivados de su ejecución. Por otro lado, se incluye la

sostenibilidad financiera como una acción orientada a garantizar la financiación de la prestación del servicio público de gestión catastral en el país.

Tabla 8. Acciones Eje estratégico 8

Eje estratégico	Acción	Responsable de la ejecución	Tiempo de ejecución	
			Inicio	Fin
8. Sostenibilidad y mejora continua	8.1. Diseñar y establecer un modelo detallado de financiación catastral, considerando gastos, costos, esquema tarifario y fuentes de financiamiento.	IGAC (Máxima autoridad catastral), con el apoyo de los gestores catastrales vigentes	2024	2026
	8.2. Realizar el pilotaje de las propuestas de este plan de acción para su posterior implementación.	IGAC (Máxima autoridad catastral)	2024	2028
	8.3. Implementar un sistema de seguimiento y mejora continua como parte de la implementación de las actividades del plan de acción.	IGAC (Máxima autoridad catastral)	2024	2031
	8.4. Definir e implementar una estrategia de promoción de la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías para la gestión catastral.	IGAC (Máxima autoridad catastral), con el apoyo de los gestores catastrales vigentes	2024	2031
	8.5. Definir y desarrollar una matriz para la administración y prevención de riesgos, así como para garantizar la ejecución efectiva del Modelo de Gestión y Operación Catastral.	IGAC (Máxima autoridad catastral)	2024	2031

Fuente: IGAC, 2024