



Catastro para la paz

Tensiones,
problemas,
posibilidades

*Felipe León
Juana Dávila*

DOCUMENTOS 59

FELIPE LEÓN

es abogado y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Ha trabajado en la Agencia Nacional de Tierras, como asesor jurídico de la Oficina del Inspector de Tierras; en la Unidad de Restitución de Tierras, como analista de contexto de la Dirección Social; y en la Comisión Colombiana de Juristas, como abogado de litigio en restitución de tierras y justicia transicional. Es autor del libro *La prueba social y de contexto en el proceso de restitución de tierras (Ley 1448 de 2011)*.

Actualmente se desempeña como investigador de la línea de justicia transicional, con especial énfasis en temas de tierras, restitución y conflicto armado.

JUANA DÁVILA

es Ph.D. en Antropología Social de la Universidad de Harvard, máster en Estudios Internacionales Legales (SPILS) de la Escuela de Derecho de Stanford y abogada de la Universidad de los Andes, de Bogotá. Su investigación académica gira en torno a la antropología del Estado, la violencia y el derecho, y los estudios críticos de la propiedad, la justicia transicional y el delito.

Fue investigadora del Grupo de Memoria Histórica de la CNRR (área de Tierras y Conflicto) y de la Fundación Gaia-Amazonas; coordinadora del Grupo de Análisis de Contexto de la Unidad de Restitución de Tierras y ha sido consultora en temas de conflicto armado y disputas por la tierra y los territorios en Colombia.

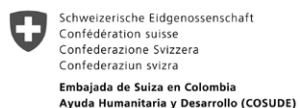
Actualmente es la directora de investigaciones del equipo de Justicia Transicional de Dejusticia.

Catastro para la paz

Tensiones, problemas, posibilidades

Felipe León

Juana Dávila



Documentos Dejusticia 59

CATASTRO PARA LA PAZ

Tensiones, problemas, posibilidades

León, Felipe

Catastro para la paz. Tensiones, problemas, posibilidades/
León, Felipe, Juana Dávila. -- Bogotá : Editorial Dejusticia, 2020.

128 páginas : gráficas ; 15 x 24 cm. -- (Documentos ; 59)

978-958-5597-35-8

1. Catastro multipropósito- Colombia 2. Reforma Rural Integral 3. Acuerdo Final de Paz - Colombia 4. Seguridad jurídica - Justicia tributaria. I. Tít. II. Serie.

ISBN: 978-958-5597-36-5 Versión digital
978-958-5597-35-8 Versión impresa

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

Correo electrónico: info@dejusticia.org

<https://www.dejusticia.org>



Este texto puede ser descargado gratuitamente en <https://www.dejusticia.org>
Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

Revisión de textos: Ángela Alfonso Botero

Preprensa: Marta Rojas

Cubierta: Alejandro Ospina

Bogotá, junio de 2020

Contenido

Agradecimientos	7
Introducción	9
EL PROBLEMA DE LA INFORMACIÓN TERRITORIAL: DISPERSIÓN DE FUNCIONES, DESACTUALIZACIÓN DE DATOS E INFORMALIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA	11
El catastro: concepto, procedimientos y antecedentes normativos.....	12
Efectos de un catastro precario.....	14
Inseguridad jurídica e informalidad en la tenencia de la tierra	15
Acaparamiento, despojo y apropiación indebida de tierras	17
Debilidad y desigualdad en el sistema tributario predial	19
Débil planeación y aplicación de políticas públicas.....	20
LOS PULSOS POR EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO: HITOS Y MODELOS	23
El origen político: el catastro multipropósito en el Acuerdo Final de Paz.....	26
La definición de los alcances y fines del CMP: la Misión Rural.....	30
El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y el Conpes 3859 de 2016	33
2016-2019. La ejecución de los pilotos del catastro multipropósito	39

La expansión de los pilotos de CMP con el Ordenamiento Social de la Propiedad	55
EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN EL MARCO DE LAS OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DERIVADAS DEL ACUERDO FINAL DE PAZ	61
La implementación del CMP como parte del Acuerdo Final	64
Hacia un nuevo modelo de catastro multipropósito bajo el gobierno Duque	68
EL CMP EN LUCES Y SOMBRAS. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y RIESGOS DEL MODELO	79
Experiencias en Sudamérica como referente de realidad	80
Riesgos asociados a la implementación del modelo de CMP	84
RECOMENDACIONES	99
Recomendaciones para mitigar riesgos de gestión	99
Recomendaciones sobre riesgos de corrupción	108
REFERENCIAS	111

Agradecimientos

El presente libro es el fruto de la investigación realizada entre septiembre de 2019 y febrero de 2020 sobre el funcionamiento del catastro multipropósito en el marco del proyecto Transformemos: Territorios Construyendo Paz, financiado por la Ayuda Humanitaria y Desarrollo (Cosude) Embajada Suiza en Colombia, agencia a la que agradecemos enormemente por haber permitido y propiciado este trabajo, en especial a Johana Rocha en su calidad de coordinadora del proyecto.

En el desarrollo de este proceso, se contó con el valioso diálogo y apoyo de la Procuraduría General de la Nación, especialmente de las procuradoras delegadas Gloria Flórez y Martha Carvajalino, quienes nos permitieron acercarnos a las convergencias que se presentaban entre la política de ordenamiento social de la propiedad rural y el catastro multipropósito. Gracias a su ayuda se pudo dar un mayor soporte a varias hipótesis sobre el reto institucional que representa la actualización masiva del catastro y proponer recomendaciones para mitigar riesgos.

De igual manera, gracias a las entrevistas concedidas por expertos que conocían de forma directa los pormenores del diseño de la política y de los procesos catastrales, se pudo disponer del encuadre técnico y político necesario para comprender el catastro multipropósito. Gracias a su orientación y a los oportunos comentarios a las versiones preliminares de este documento, fue posible corregir afirmaciones imprecisas y reforzar ideas que, posteriormente, fueron centrales en el análisis. Entre ellos, agradecemos especialmente al ingeniero Jairo Ávila.

Agradecemos a la investigadora Adriana Fuentes y a Usaid, quienes nos permitieron conocer las sistematizaciones sobre la experiencia del piloto de Ovejas. Estos documentos fueron vitales para conocer, desde adentro, los retos y las estrategias emprendidas en la primera intervención

territorial de catastro multipropósito bajo la metodología de Barrido Pre-dial Masivo. También agradecemos a Adriana por habernos permitido conocer su perspectiva sobre el proceso que nos permitió ampliar y afinar las preguntas de esta investigación.

Finalmente, agradecemos a los investigadores de Dejusticia que participaron en el seminario interno de exposición del presente texto. Con sus pertinentes críticas y recomendaciones ayudaron a identificar los elementos que debían reforzarse y propusieron soluciones oportunas para esos objetivos. Agradecemos especialmente a Rodrigo Uprimny, Ana Jimena Bautista, César Valderrama, Ivonne Díaz, Sergio Ruano, Luis Felipe Cruz y Carlos Olaya por el estudio del texto y por las sugerencias que dieron lugar a capítulos nuevos, a una presentación mucho más robusta del análisis de riesgos y al diseño cuidadoso de las recomendaciones. Un agradecimiento especial a Hobeth Martínez, quien adelantó los primeros esfuerzos de recopilación de información y con quien se diseñó el plan de investigación y la estructura del texto. Esperamos haber atendido y aprovechado eficazmente sus comentarios y sugerencias, aclarando que las fortalezas de este documento fueron posibles gracias a su apoyo y que las omisiones o imprecisiones son de entera responsabilidad de los autores.

INTRODUCCIÓN

En marzo de 2019 el Gobierno nacional accedió a un préstamo del Banco Mundial por cien millones de dólares para financiar la implementación del catastro multipropósito (Banco Mundial, 2019); a estos, meses después, se añadieron otros cincuenta millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), hechos que indican que el actual gobierno tiene un especial interés por avanzar en uno de los puntos de la Reforma Rural Integral pactada con las FARC-EP en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Sin embargo, por otro lado, las decisiones de diseño institucional que el gobierno ha venido adoptando muestran que el modelo de catastro que busca difiere cualitativamente del acordado en la mesa de negociación y, más en general, del requerido para obtener un sistema de gestión más efectivo y más equitativo de lo rural.

En efecto, la actualización del catastro y su ampliación hacia un modelo multipropósito son necesarias para la transición hacia una administración de la ruralidad con mayor capacidad transformadora de conflictos e inequidades. Por tal motivo, desde de Dejusticia, como parte del proyecto financiado por el Programa de Ayuda Humanitaria y Desarrollo de la Cooperación Suiza (Cosude), conocido como Transformemos Territorios, emprendimos un estudio dirigido a reconstruir y a analizar la evolución de la política de catastro multipropósito y su oscilación entre diversos modelos, y generar recomendaciones en clave de una “justicia transicional económica”.

El presente *policy paper* está dividido en cinco secciones. La primera de ellas discute los problemas en la gestión de lo rural directamente relacionados con el catastro en tanto sistema de información cartográfica, soporte de las relaciones de tenencia sobre la tierra, línea de base para

la tributación predial y herramienta de planeación y diseño de políticas públicas. La segunda ofrece una reconstrucción de los fundamentos políticos, técnicos y normativos del modelo de catastro multipropósito y la forma en que, desde 2016, se ha ejecutado en los municipios priorizados, especialmente en Ovejas, Sucre. La tercera aborda el carácter vinculante de los contenidos del Acuerdo Final de Paz sobre catastro multipropósito, así como su relación con el denominado Plan Nacional de Clarificación, ordenado por la Corte Constitucional en 2014 a través de su sentencia T-488 de ese mismo año. La cuarta explica el rediseño por el que ha pasado el catastro, bajo la administración Duque, que ha consistido primordialmente en la descentralización de la gestión catastral. Por último, la sección final está dirigida a alertar sobre los riesgos del rediseño y, a partir de experiencias internacionales y de los datos nacionales recogidos, a formular recomendaciones para mejorar el catastro.

Para la elaboración del presente documento se hizo un estudio detallado de la bibliografía sobre los problemas rurales de reciente producción en el país –especialmente la publicada con posterioridad al Acuerdo Final de Paz–, fundamento político del nuevo modelo de catastro. De igual forma se revisaron los informes elaborados por PNUD y por la Misión Rural en 2011 y 2015, respectivamente, en los que se identificaron importantes reflexiones sobre el impacto de la precariedad del catastro en la administración territorial y en la gestión de los conflictos sobre la tierra. En lo que respecta al diseño y al desarrollo de la política, el análisis aquí expuesto prestó especial atención a los documentos de política pública del catastro multipropósito desarrollados por los gobiernos recientes, especialmente las bases de los planes de desarrollo de las administraciones Santos II (2014-2018) y Duque (2018-2022), y los Conpes 3859 de 2016, 3951 de 2018 y 3958 de 2019. Además, fueron revisados los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad expedidos por la Agencia Nacional de Tierra (ANT) y un informe sobre el piloto de Ovejas elaborado por la consultora Adriana Fuentes.

De igual forma, se consultaron documentos técnicos elaborados por instancias gubernamentales creadas para el diseño y desarrollo de la política, se asistió al evento internacional organizado por FAO en Bogotá, en agosto de 2019, y se realizaron entrevistas con exfuncionarios del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) que sirvieron para la orientación del enfoque y para aclarar aspectos técnicos de la función catastral.

EL PROBLEMA DE LA INFORMACIÓN TERRITORIAL: DISPERSIÓN DE FUNCIONES, DESACTUALIZACIÓN DE DATOS E INFORMALIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

En 1916, la Presidencia de la República reconocía que no contaba con un dato exacto de la ubicación o la extensión de las tierras baldías ni de aquellas que ya habían salido del dominio del Estado, pues no existía un inventario completo de los títulos otorgados o de los planos que debieron acompañar cada una de esas disposiciones (Palacios, 1979, p. 252). En 2014, la Corte Constitucional ordenó al Incoder diseñar y ejecutar un Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Baldíos debido a la ausencia de información fidedigna sobre la naturaleza jurídica de los predios que componen el territorio nacional (Sentencia T-488, 2014).

Estos dos pronunciamientos, separados por un siglo, dejan entrever las dificultades que ha tenido el Estado colombiano para conseguir y conservar información confiable sobre las características jurídicas y físicas de los predios del país y sobre la evolución de las relaciones que la población establece con la tierra y los territorios. Esta situación ha impedido que el diseño y la ejecución de políticas públicas sean los adecuados y ha afectado de manera negativa la gestión y la administración de los conflictos territoriales que se presentan en la mayor parte del territorio nacional.

En la actualidad, hay una amplia dispersión de la información predial que se origina en la distribución de funciones entre entidades. Así, las variables cartográficas-fiscales se encuentran a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y de los catastros descentralizados, mientras que el registro de derechos es administrado por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) y el otorgamiento, disposición y administración de las tierras públicas y redistribución de la propiedad está en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), antiguo Incora-Incoder.

En ese contexto se ha presentado una paradoja: a pesar de su alto grado de interdependencia, existe una fuerte desarticulación institucional que ha impedido la consolidación de un sistema de información común.

Uno de los factores que ha permitido la continuidad de ese estado de cosas ha sido la configuración de un sistema de catastro con un enfoque principalmente tributario y con información cartográfica parcial de los predios en el país. El catastro está compuesto por información predial en su mayoría desactualizada y, en todo caso, fragmentada por cuenta de la división de funciones previamente anotada y por su baja interoperabilidad que, en vez de racionalizar la gestión de dicha información, ha derivado en toda suerte de duplicidad de esfuerzos, inconsistencias informáticas, decisiones contradictorias o equívocas y parálisis institucional.

El catastro: concepto, procedimientos y antecedentes normativos

Ahora bien, el catastro es definido como el inventario de predios que se encuentran adscritos a un determinado territorio. Dicho inventario incluye la información sobre la extensión, ubicación y linderos con los planos respectivos, a lo que se añade una valoración económica de cada uno con miras al cobro del impuesto predial que recaudan las administraciones locales. Adicionalmente, cada predio catastral debe incluir una referencia sobre el presunto propietario como responsable del impuesto. Este dato depende de la información catastral que se reporta en cada actualización y del cruce con la información que existe en los folios de matrícula.

La función o gestión catastral se compone de tres procesos: la formación, la actualización y la conservación catastral (Resolución 720 de 2011). La formación consiste en el levantamiento y consolidación de la información predial a nivel físico (cartográfico), jurídico, fiscal y económico de una unidad cartográfica catastral (municipio). Este proceso concluye con la resolución que ordena la inscripción de las nuevas formaciones prediales en el catastro, es decir, en las fichas prediales, soportes gráficos y formatos estadísticos.

La actualización, por su parte, es la renovación de los datos ya existentes en la formación catastral en cada uno de sus elementos, lo que incluye los cambios en la forma de tenencia, en la identificación del dueño, en la forma, extensión y linderos de los predios, en los usos, en las actividades productivas y en la existencia de obras o mejoras, ya sean privadas o públicas, que repercuten en el valor del predio. Estos procesos deben

adelantarse en la totalidad o en parte de los municipios y se formalizan con resolución de la autoridad catastral respectiva.

La conservación consiste en las actividades destinadas a mantener al día la información de la formación catastral; se activa por petición de parte o como consecuencia de procesos institucionales, como las remisiones de información de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. La conservación incluye las mutaciones (cambios) catastrales reconocidas y solicitadas para su inscripción por los dueños, así como los procesos de reajuste de valores catastrales para el impuesto predial unificado.

En sus orígenes, en el escenario de la gesta independentista, el catastro fue constituido con fines eminentemente tributarios (Ley 30, 1821), centrándose en la determinación de la cuantía de los impuestos y en la identificación de las personas obligadas a su pago. Más de cien años después, con ocasión de las recomendaciones de la Misión Kemmerer, se ampliaron sus funciones con la inclusión de la información física sobre los predios (planos con linderos, cabida y ubicación) y con la consolidación de un sistema nacional de información cartográfica (Ley 78, 1935; Decreto 1440, 1935) administrado inicialmente por el Instituto Geográfico Militar y Catastral y luego por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Decreto 290, 1957; DNP, 2016, p. 10).

En 1983, con la Ley 14 y el Decreto 3496 de ese año, se establecieron los marcos normativo y técnico para el cálculo de los valores prediales para efectos tributarios que incluyeron “el método de valoración catastral masiva”, así como la incorporación del registro catastral de las mejoras; además, se fijó el periodo de cinco años para la formación y actualización del catastro. Los impuestos y gravámenes prediales fueron concentrados en un solo cobro con la Ley 44 de 1990 que estableció el impuesto predial único y eliminó la sobretasa de levantamiento catastral, extinguiendo el único mecanismo de recaudo dirigido directamente a financiar la labor catastral (DNP, 2016, p. 12).

En lo que respecta a la relación de catastro y registro, con la expedición del Estatuto de Notariado y Registro (Decreto 1250, 1970) se estipuló la necesidad de enlazar los registros de propiedad con el catastro mediante la remisión de la información producida por las oficinas registrales y catastrales hacia un tercer actor: el Servicio Nacional de Inscripción (DNP, 2016, p. 11). Dicho servicio dejó de cumplir con esa función con el Decreto 1711 de 1984 que determinó que los sistemas de catastro y registro debían intercambiar, de forma obligatoria, la información predial

y que debía establecerse el número único de identificación predial con el fin de consolidar el cruce de la información catastral y registral (DNP, 2010, p. 5). Con el Decreto 2157 de 1995 se fijó que para la determinación de linderos prediales que se incluyesen en las escrituras públicas podría recurrirse a los planos de la autoridad catastral, sin que fuese necesario incluir la descripción de literal (DNP, 2010, p. 6).

A pesar de la preexistencia de los procesos y de las disposiciones normativas previamente referidas, los sistemas de información registral y catastral siguen desarticulados debido a las dificultades en el tránsito de los datos entre entidades, a los problemas en el establecimiento de correspondencias de datos (propietarios, nomenclatura, linderos, cabidas), a la debilidad en el mantenimiento de la información y a los obstáculos que debía afrontar la población en general para acceder y participar de los procesos de actualización catastral y registral. Para resolver esa situación, se ha dispuesto de varios mandatos para garantizar la interoperatividad de la información y la actualización de los datos, como fue el caso del Conpes 3641 de 2010, sin que los mismos hayan podido resolver el desfase de información debido a las diferencias entre las bases y la realidad territorial.

Efectos de un catastro precario

Para 2015, el IGAC estimaba que el 28% del territorio nacional no contaba con formación catastral y que el 63,9% estaba desactualizado, lo que implicaba que, para ese entonces, los predios que conformaban más del 90% del país carecían de información cartográfica fiable (DNP, 2016, p. 18). Adicionalmente, un número considerable de los planos, incluso los supuestamente actualizados, tenían problemas de escala y por lo tanto son imprecisos a la hora de establecer áreas y linderos, además de incompatibles entre sí. También se encontraron diferencias importantes entre los valores comerciales y los avalúos catastrales, lo que genera distorsiones serias en materia tributaria. De hecho, según el DNP, en algunas zonas rurales el segundo superaba al primero en un 99% –lo que significa que casi lo dobla en valor– y, en zonas urbanas, lo podía llegar a rebasar hasta en un 66% (DNP, 2016, p. 20).

En tal sentido, informes institucionales y de organismos internacionales, así como publicaciones académicas de expertos sobre la materia coinciden en que la ausencia de un sistema de catastro eficaz y actualizado ha sido un problema persistente con repercusiones graves de distinta índole sobre la gobernanza de la tierra. Destacamos cuatro efectos: (i)

inseguridad jurídica e informalidad en la tenencia de la tierra, conflictos derivados y parálisis económica; (ii) el acaparamiento, el despojo y la apropiación indebida de tierras; (iii) falencias y desigualdades en el sistema de recaudo del impuesto predial; y (iv) debilidad técnica en la planeación y aplicación eficaz de políticas públicas rurales.

Inseguridad jurídica e informalidad en la tenencia de la tierra

De acuerdo con el economista y estudioso de la cuestión agraria en el país, Absalón Machado, la precariedad histórica de los sistemas de catastro y de registro para la constatación de los derechos de propiedad ha impedido el correcto y eficaz funcionamiento del derecho civil y del mercado de tierras (Machado, 2017, p. 138). En este mismo sentido, Alejandro Reyes, sociólogo de la violencia y la ruralidad colombiana, ha señalado que el sistema de catastro imperante repercute en la seguridad jurídica de quienes ostentan relaciones jurídicas y materiales con los predios, en la formalización de la economía rural y en la eficacia de las políticas públicas de desarrollo en el campo (Reyes, 2016, p. 95).

La llamada “informalidad” en la tenencia de la tierra se presenta cuando quienes ejercen la tenencia material y actúan como dueños de los predios carecen de derechos ciertos sobre los respectivos inmuebles, ya sea porque no tienen los títulos respectivos o porque se trata de bienes públicos. La informalidad se perpetúa por factores sociales e institucionales. Debido a la precariedad de los derechos y a los costos de las transacciones, la informalidad tiende a instaurarse como la “normalidad” en algunas regiones en las que se presentan negocios por documento privado (cartas-venta) y sucesiones sin trámite. A esto se suma la inoperancia de las autoridades estatales en dos dimensiones: 1) el acceso a los derechos de propiedad y la protección de las tierras públicas, dando lugar a posesiones y ocupaciones prolongadas tanto de campesinos de escasos recursos, como de grandes acaparadores; y 2) la actualización, correspondencia y verosimilitud de las bases de datos registrales y catastrales que no coinciden entre sí ni con la realidad de los predios, agravando el desconocimiento de la realidad rural y haciendo aún más precaria la tenencia informal al carecer de un registro que le dé respaldo institucional.

Sobre la extendida informalidad en la tenencia de la tierra, la Misión Rural (2015)¹ retomó los datos de la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA) señalando que, para el año del informe, cerca el 94% de los municipios del país tenía una tasa de formalidad menor al 75% y, de ellos, 181 municipios (16%) tenían una tasa de formalidad menor al 25%, además, que 79 (7%) no contaban con catastro en absoluto (Misión para la Transformación del Campo, 2015a, p. 104). Estos datos se tomaron de la comparación de los datos catastrales y registrales y del tipo de derecho inscrito.

En efecto, tal y como en su momento señalaba el informe *Colombia rural: razones para la esperanza*, de PNUD, los problemas en el inventario de relaciones jurídicas se deben en parte a la desarticulación de las bases de información catastrales y registrales afectadas por la escasa modernización de las oficinas de registro en cuanto al respaldo digital y a la sistematización informática de los folios y de la integración de datos de identificación predial con catastro (PNUD, 2011, p. 95).

Ahora bien, la correspondencia entre información registral y catastral no debe confundirse con formalidad en la tenencia de la tierra. En este sentido, la Misión advierte que los datos de la UPRA son igualmente parciales dado que, entre otros factores,² la existencia de títulos de propiedad en un predio no significa que el predio se encuentre bajo el dominio de la persona que figura como titular en el folio de matrícula; y la probable desactualización en relación con los negocios jurídicos (formales e informales) sobre la tierra que se hayan celebrado con posterioridad (Misión para la Transformación del Campo, 2015c, p. 61). En este sentido, para que un proceso de actualización catastral ayude a reforzar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra es necesario que el proceso de integración de la información institucional sea coherente con la información real en territorio.

-
- 1 La Misión para la Transformación del Campo Colombiano, conocida también como Misión Rural, fue constituida por el Departamento Nacional de Planeación en febrero de 2014 con el objetivo de cumplir el mandato presidencial de proveer los insumos necesarios para el diseño de las políticas públicas rurales que se ejecuten en los siguientes veinte años a su creación. Se estructuró a partir de las recomendaciones sobre seis ejes o estrategias: (1) ordenamiento y desarrollo territorial, (2) desigualdad social, (3) inclusión productiva, (4) competitividad, (5) sostenibilidad ambiental y (6) reformas institucionales. Sobre las propuestas de la Misión se hace referencia en el apartado que trata el diseño del catastro multipropósito.
 - 2 Los datos y cálculos de la UPRA no incluyen la información de los catastros descentralizados.

Acaparamiento, despojo y apropiación indebida de tierras

La ausencia o desactualización de la información impide, necesariamente, que haya transparencia sobre la distribución real de la propiedad y la tenencia de la tierra. De acuerdo con Reyes, la desarticulación histórica entre el sistema de registro y la titulación de la propiedad habría propiciado las condiciones para que las élites nacionales y regionales se apropiaran de las mejoras de los colonos haciendo uso de mecanismos violentos y aprovechando sus ventajas materiales, sus conexiones y su conocimiento especializado del derecho y la burocracia (Reyes, 2016, p. 29).

El estudio clásico de LeGrand identificó varios mecanismos legales e ilegales de apropiación de tierras públicas que emplearon terratenientes nacientes o establecidos de mediados del siglo XIX y principios del siglo XX. LeGrand encontró que a lo largo de ese periodo las personas adineradas y con influencias políticas tenían muchas más oportunidades y facilidades para constituir títulos de propiedad sobre tierras baldías en comparación con los colonos que trabajaban directamente esas tierras y que por disposición de dos reformas legales de fines del siglo XIX tenían derecho sobre la tierra trabajada (LeGrand, 2016, pp. 71-83). Los mecanismos fraudulentos u oportunistas que Legrand encontró consistían en sacar provecho de la precariedad y de la poca precisión en los métodos de recolección de información cartográfica (LeGrand, 2016, pp. 83-91).

En la actualidad, con las variaciones históricas respectivas en materia social, institucional y normativa, la debilidad de los sistemas de información sigue constituyéndose en un factor de desigualdad para el acceso a la tierra. Reyes señala que los actores con mayores recursos para acceder y relacionarse con el entramado legal pueden lograr mejores resultados en el trámite y consolidación de sus intereses en oposición a una vulnerabilidad acentuada de la población que carece de esas herramientas y destrezas (Reyes, 2016, p. 95).

Esta discusión sobre la desigualdad histórica en el acceso a la tierra fue retomada recientemente por la Sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional. En esta providencia, la Corte sacó a flote el silencio institucional ante la práctica judicial de aplicar la prescripción adquisitiva del Código Civil a tierras baldías que, a pesar de estar ampliamente prohibida por la legislación nacional, encontró asidero en una interpretación de la Ley 200 de 1936 y en la débil participación procesal del extinto Incoder que, al igual que la actual Agencia Nacional de Tierras (ANT), no contaba

con un inventario de tierras públicas que le permitiera oponerse en esos procesos. Al parecer, algunos de esos procesos fueron adelantados por personas con grandes recursos económicos y políticos que sacaron provecho de la situación, como se denunció hace poco en Vichada (Liga Contra el Silencio, 11 de marzo, 2019).

Reyes indica que los procesos de apropiación contemporáneos se complejizan a partir de la aparición de modos y móviles nuevos, como es el caso de la captura de rentas ilícitas y el despojo de tierras con ocasión del conflicto armado (Reyes, 2016, p. 28). Al respecto, Machado encuentra un impacto diferencial que surge de la debilidad del modelo catastral dado que la ausencia de un sistema que brinde certeza sobre los derechos de propiedad facilita la apropiación de baldíos y el despojo de tierras, reduciendo a los poseedores y ocupantes a convertirse en “ciudadanos de segunda” (Machado, 2017, p. 134).

En lo que respecta al acaparamiento de las tierras rurales, el informe del PNUD señalaba, en 2011, que entre 2000 y 2009, en Colombia, hubo una tendencia a la concentración de tierras en 23 de sus 32 departamentos, siendo Valle del Cauca y Antioquia los departamentos con mayor reporte. En el caso de Antioquia, el PNUD encontró una variación del índice Gini de 0,86 a 0,91 entre 2004 y 2009 que coincidió con el hecho de que, para esos años, fue uno de los departamentos con los índices más altos de violencia sociopolítica y violaciones de derechos humanos, en general, y de desplazamiento forzado, despojo de tierras y asesinato de líderes reclamantes de tierras, en particular. Un ejemplo emblemático de esa dinámica fue la subregión de Urabá (PNUD, 2011, p. 198).³

No obstante, como lo señaló en su momento el PNUD, los datos de variación del índice Gini son todavía aproximados como resultado de la debilidad del sistema catastral y de la complejidad de las prácticas criminales:

No solo existe una alta informalidad en los derechos de propiedad, también el fenómeno del testaferrato, no capturado en las estadísticas, oculta que muchas propiedades que figuran a nombre de personas diferentes son en realidad de un mismo dueño

3 Según el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2015, p. 156), “A partir de la década de los años ochenta la región del Urabá, localizada entre los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó en el noroeste del país, se convertiría en el referente más importante del desplazamiento forzado contemporáneo y en la principal expulsora durante la época del escalamiento del conflicto armado”.

que las ha repartido entre amigos, compadres, familiares, súbditos, etc., pero sobre las cuales mantiene la propiedad de hecho, ejerciendo control violento, la intimidación y otros métodos. (PNUD, 2011, p. 197)

Debilidad y desigualdad en el sistema tributario predial

En lo que respecta a las repercusiones de las debilidades del catastro en materia tributaria, el informe del PNUD incluyó la desactualización del catastro rural como uno de los factores que han llevado a que la acumulación de grandes extensiones con fines especulativos no productivos sea económicamente rentable, pues eso incide en que las cargas tributarias sean bajas o inexistentes (PNUD, 2011, p. 192).

De acuerdo con el informe del PNUD, la desactualización catastral ha afectado seriamente las finanzas municipales en tanto impide que los municipios dirijan los cobros a quien explota efectivamente la tierra y que calculen adecuadamente las tarifas. Tal desactualización “significa menos recursos para los municipios que cobran el impuesto predial por ley, con tarifas que tienen como techo el 16 por mil, pero cuyos promedios efectivos no superan el 3 por mil” (PNUD, 2011, p. 197).

Sobre esa realidad, Machado destaca la laxitud del sistema tributario sobre las tierras rurales, respecto de las cuales se pagan menos impuestos en comparación con los predios urbanos. Esta situación permite la persistencia de los conflictos sobre usos del suelo, debilita las finanzas de los municipios y facilita procesos especulativos en los que los propietarios apuestan a la valorización y a la captura de rentas estatales (Machado, 2017, p. 137).

El informe del PNUD resaltó la persistencia de un factor político que restringe la actualización de la dimensión económico-tributaria del catastro que no es otro que el interés de los grandes propietarios y latifundistas –representados por las clases políticas locales, regionales y nacionales– por mantener un catastro desactualizado con dos propósitos: “ocultar la realidad de la estructura de tenencia de la tierra para evitar que la sociedad y el Estado decidan cambiarla” (PNUD, 2011, p. 195) y bloquear los incrementos tributarios respectivos (PNUD, 2011, p. 194). En palabras de Machado, “el poder político local que gira alrededor del control de la tierra impide la modernización del catastro rural, su actualización y el pago de mayores tributos para el desarrollo de las mismas regiones, es decir, ayuda a mantener el atraso” (Machado, 2017, p. 153).

Más aún, a la desactualización del catastro se ha sumado una desigualdad histórica entre pequeños, medianos y grandes propietarios en el cobro del impuesto predial, con un impacto importante en la justicia tributaria. De acuerdo con los datos del proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio,⁴ retomados en el informe PNUD,

[...] en el año 2009 el avalúo catastral de una hectárea en gran propiedad era siete veces menor que el de un microfundio, tres veces menor que una pequeña propiedad y 3,3 veces menor que el de una mediana propiedad. Ello se traduce en una desigualdad en el pago del impuesto predial a favor de la gran propiedad suponiendo que las tarifas son uniformes y no se diferencian por tamaños de predios. (PNUD, 2011, p. 195)

Así, no sería sorprendente encontrar que, entre la desactualización catastral y las distorsiones tributarias, algunos municipios en los que ha habido renovación política se encuentren, de todas maneras, atrapados en un círculo vicioso: la falta de un catastro actualizado ha conducido a que no cuenten con los recursos necesarios para actividades cruciales de funcionamiento e inversión, entre ellas la actualización del mismo catastro, y de esta manera se perpetúa la situación de déficit.

Débil planeación y aplicación de políticas públicas

Al momento de explicar las razones de la precariedad del catastro, el informe del PNUD destacaba que, además de factores políticos y sociales, como la oposición de los grandes propietarios que tributan poco, había otros de orden institucional. Al respecto señalaba la poca importancia que se le ha dado al catastro como “instrumento estratégico y de información para el desarrollo”.

Reyes advierte que el modelo de catastro existente es, ante todo, un “instrumento fiscal” con débiles alcances en el diseño e implementación de políticas de administración de baldíos o de ordenamiento productivo y ambiental (2016, p. 96). Por su parte, Machado sostiene que por las condiciones actuales del catastro el Estado colombiano no puede construir un diagnóstico confiable sobre la distribución de la tenencia de la tierra, lo que afecta el diseño y el desarrollo de las políticas del sector, pues hay ausencia de una línea base que fundamente las decisiones técnicas

4 Antecedente de la Unidad de Restitución de Tierras. Dicho proyecto estuvo asociado a Acción Social, hoy Departamento para la Prosperidad Social.

respectivas y que permita la consolidación de indicadores (2017, p. 136). En este mismo sentido, advierte:

No se dispone de información que permita conocer la situación de la propiedad rural, quiénes son los dueños de la tierras, cómo la usan, dónde están, de qué calidad es la tierra utilizada, cómo evolucionan y se forman los precios de la tierra, qué tierras están abandonadas y mal utilizadas, cuál es la legalidad de los títulos, qué tierras han sido despojadas y por qué métodos, cuál es el estado de la institucionalidad que soporta la administración de las tierras en el país, qué tierras deberían sacarse de la producción y ponerlas en recuperación, cuáles están en estado crítico de deterioro, cómo se relacionan las fuentes de agua y su propiedad con las tierras en uso productivo, entre otros factores. (Machado, 2017, p. 137)

En conclusión, la ausencia de un inventario catastral completo, detallado y actualizado de los predios en el territorio nacional ha tenido importantes efectos en la administración de la tierra y en la gestión de conflictos alrededor de su propiedad y su uso. En la actualidad, los sistemas de información predial no pueden dar plena certeza sobre los titulares de los derechos existentes en materia inmobiliaria, ni los alcances de los mismos. Esto se debe a la combinación de varios factores ya reseñados: una tendencia a la informalidad en la tenencia, una descoordinación y una inacción institucional sistémica y la influencia de élites agrarias con poder de veto sobre las autoridades locales y nacionales encargadas de regular y administrar el sistema catastral y sus implicaciones tributarias. Estos limitantes facilitan los procesos de apropiación de tierras públicas, el despojo y el acaparamiento al difuminar los antecedentes sobre la tenencia de la tierra y la real dimensión de la concentración. Aparejado con esto, el sistema catastral existente presenta problemas en la actualización de los avales que se expresan en fuertes desigualdades en los cobros del impuesto predial y en el bajo recaudo por parte de los municipios. Estas situaciones se añaden al enfoque limitado del catastro (principalmente cartográfico y fiscal) y a su relegación en las labores de planeación y administración estatal, lo que se traduce en un desconocimiento de las realidades territoriales y en diseños y seguimientos inadecuados de políticas públicas.

LOS PULSOS POR EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO: HITOS Y MODELOS

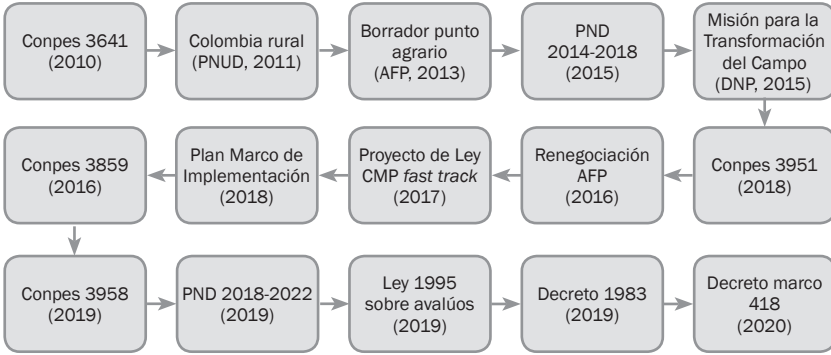
De acuerdo con Matiz (2018, p. 254), los antecedentes históricos del catastro multifinanciado o multipropósito se remontan a la Declaración para la Reforma Catastral de Bogor (Indonesia), de 1996, del Grupo Interregional de Expertos de Naciones Unidas. En esta se condensaron los elementos que debía tener “una estructura catastral moderna”; en dicha declaración se recogió el consenso sobre los objetivos de los sistemas catastrales, entre los cuales se debía incluir el servir de soporte para los mercados de tierras, la protección de derechos, la planeación territorial y la gestión de la tierra. Por otra parte, Ramos y Ubaque (2004, p. 142) señalan que, como producto de dicha declaración, la Federación Internacional de Geómetras (FIG) dispuso de un grupo de expertos para la visión 2014 del catastro que fue recogida en la Declaración Bathurst de 1999, en donde se reforzaron las funciones del catastro en materia de “seguridad de la tenencia y el acceso a la tierra”.

Hasta 2013, los gobiernos nacionales habían limitado su preocupación por la modernización del sistema de catastro a la interrelación entre catastro y registro.¹ Por eso se puede decir que la primera propuesta integral de actualización masiva y de implementación de un nuevo modelo de catastro fue la acordada entre el Gobierno nacional y las FARC-EP como parte del Punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en mayo de 2013. Su

1 De acuerdo con el Conpes 3641 de 2010, entre 1995 y 2007 se diseñó y ejecutó el Programa de Titulación y Modernización de Catastro y Registro, financiado con un préstamo otorgado por el BID, que tuvo entre sus principales finalidades la correspondencia e interrelación efectiva de la información catastral y registral de los predios (DNP, 2010, pp. 6-7).

GRÁFICA 1

Hitos históricos de la configuración conceptual, normativa y técnica del Catastro Multipropósito en Colombia



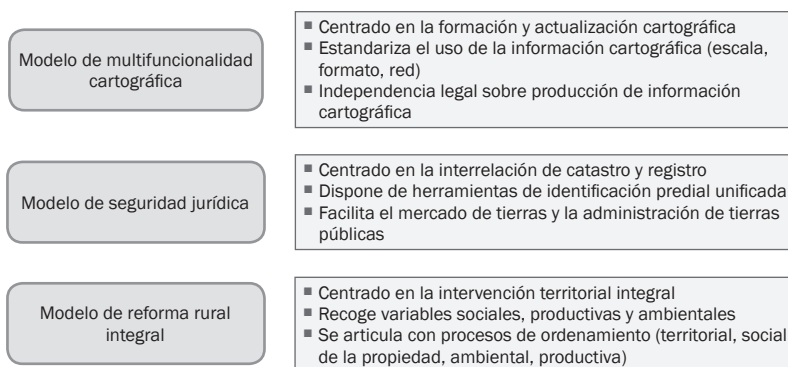
fundamentación conceptual y técnica fue ampliada por la Misión Rural en su informe de 2015. Desde entonces, los gobiernos y las autoridades responsables han adelantado diversos desarrollos conceptuales, técnicos y normativos, en ocasiones contradictorios, entre los que se destacan los hitos que se enuncian en la gráfica 1.

En esta secuencia histórica de instrumentos de política pública hemos podido observar oscilaciones significativas en cuanto al diseño, los propósitos y los planes de implementación del catastro. Esas variaciones reflejan los pulsos y desacuerdos al interior y entre diversas instancias gubernamentales o tecnocráticas por la definición del catastro multipropósito delineado en el Acuerdo de Paz. Es por eso por lo que, en esta, podemos distinguir al menos tres modelos de catastro multipropósito que, en cualquier caso, parten de la conservación de la función fiscal del catastro. Al primero de estos quisimos llamarlo llamarlo “modelo de multifuncionalidad cartográfica”, pues se enfoca en estandarizar la producción de mapas y de otra información cartográfica para su uso por parte de diferentes actores institucionales o privados y con diferentes finalidades – desde una escala predial–, como puede ser el diseño de políticas públicas o el ordenamiento espacial. En principio, este es el modelo cuya implementación a nivel nacional sería la más económica y la más rápida, dado que implica una división clara de tareas entre entidades y que se limita a lograr la compatibilización técnica entre las cartografías. Sin embargo, de los tres, es el modelo multipropósito más minimalista, pues al enfocarse en lo cartográfico limita sus usos o propósitos prácticos. El segundo, al que hemos denominado “modelo de seguridad jurídica”, está dirigido a

sanear la interrelación y la interoperabilidad entre los sistemas de catastro y de registro para afrontar y resolver los problemas de inseguridad o de incertidumbre frente a la titularidad de los derechos sobre los inmuebles. El tercero, el establecido en el Acuerdo Final de Paz, lo hemos bautizado “modelo de reforma rural integral”, pues además de lo cartográfico y lo registral, está diseñado para recaudar e integrar otras variables territoriales² como las tenencias informales, los conflictos por usos del suelo o el perfil demográfico de los grupos humanos con derechos o relaciones *de facto* con el predio. A este modelo también se le incorporó una metodología participativa de formación y actualización y, en consonancia con el resto del punto agrario, se priorizó para su implementación las zonas PDET.

GRÁFICA 2

Modelos y esquemas de gestión del catastro multipropósito



Los modelos referidos no son necesariamente excluyentes y, en buena medida, sus distintos elementos se han agrupado a lo largo de la secuencia histórica para formar otros modelos intermedios o para fusionarse en uno solo, como es el caso del último modelo. No obstante, a lo largo de los últimos años, los proponentes de uno y otro modelo suelen presentarlos como alternativos, bien sea por razones de orden metodológico, presupuestal o político.

² De acuerdo con Liliana Ramos, el catastro colombiano ya era multipropósito o multifuncional bajo este esquema desde 1983 y, especialmente, desde 1988, al incluir el recaudo de información territorial adicional, como los usos del suelo para la determinación de las zonas relativamente homogéneas en los avalúos masivos y de forma estandarizada en los procesos de formación, actualización y conservación catastral (Ramos, 2003, pp. 156-166).

En todo caso, aunque ha habido discontinuidades, se ha visto una primera tendencia en la que se ha ido sustituyendo gradualmente el modelo de la reforma rural integral acordado en La Habana por un modelo principalmente cartográfico con algunos elementos menores de seguridad jurídica. Como veremos, una vez aprobado el Acuerdo Final de Paz, el gobierno Santos produjo una serie de instrumentos normativos y de política que se acercaron al modelo de reforma rural integral, pero que fueron abandonados paulatinamente.

Esa tendencia inició, tímidamente, con el Plan Marco de Implementación construido por el gobierno Santos con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final-FARC (CSIVI-FARC). Sin embargo, el giro definitivo hacia un catastro cada vez más minimalista, enfocado principalmente en completar un registro cartográfico del territorio nacional y cuyo carácter multipropósito es cada vez más discutible lo dio la administración de Duque con la expedición del Conpes 3958 de 2019. De hecho, los instrumentos más recientes se han ido apartando cada vez más del modelo inicialmente contemplado por la Misión Rural y el AFP al desligar el catastro de los procesos de ordenamiento social de la propiedad, de la regularización de los usos del suelo y de la aplicación de la justicia tributaria.

Una segunda tendencia, igualmente relevante, comprende la descentralización y la tercerización de la función o gestión catastral y tiene ciertos antecedentes en las recomendaciones de la Misión sobre recolección de información en terreno; fue trazada, de forma explícita, en el Conpes 3859 de 2016. Esta tendencia surgió con la apuesta decidida del gobierno Santos que buscó, en un primer momento, la descentralización territorial total de la función catastral por cuenta de la supuesta ineficiencia estructural del IGAC. Esa línea se vio morigerada en el proyecto de Ley de Catastro Multipropósito que se presentó en el *fast track* y fue revisada durante el gobierno Duque en el que se reconoció la incapacidad de ciertas entidades territoriales para adelantar este tipo de procesos, pero se profundizó la tercerización de la gestión catastral elevada a la categoría de servicio público.

El origen político: el catastro multipropósito en el Acuerdo Final de Paz

En mayo de 2013, y como parte de la negociación de paz que se estaba llevando a cabo en La Habana, las FARC-EP y el Gobierno nacional llegaron

a un acuerdo sobre el punto agrario.³ Lo denominaron “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”. Habiendo discutido los problemas de un catastro incompleto y desactualizado, en ese primer punto se acordó que el Estado colombiano pondría en marcha un sistema de catastro multipropósito (en adelante CMP).

El calificativo de *multipropósito* de este nuevo catastro tenía como contrarreferente el modelo vigente –pero implementado de manera precaria en el país–, en el que los esfuerzos de recolección y consolidación de información se concentraban en la dimensión tributaria de los predios, dejando de lado los componentes físicos o jurídicos, así como aquellos factores económicos y sociales relevantes para una eficaz planeación e intervención en los territorios.

El Acuerdo Final de Paz definió el CMP como un “sistema de información” que debía articularse con el sistema de “registro de inmuebles rurales” e incluir información sobre variables sociales (etnia, sexo), físicas, económicas (tamaño y características de los predios) y jurídicas (naturaleza legal del predios, derechos y titulares). También se estableció que, de manera general, el CMP estaría dirigido a promover los siguientes objetivos generales:

- a. El uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra
- b. El desarrollo rural integral
- c. El incremento del recaudo efectivo de los municipios
- d. La inversión social
- e. La desconcentración de la propiedad privada improductiva
- f. La transparencia en la propiedad de la tierra

De igual forma, el Acuerdo Final de Paz señaló como objetivo explícito del CMP brindar “seguridad jurídica y social, especialmente a la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental” (Gobierno nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes, 2016, p. 19).

Al CMP también se le asignó una función de redistribución, pues el AFP lo contempló como el instrumento para identificar los predios que a través de la recuperación de tierras baldías y la finalización de procesos agrarios de diversos tipos (Gobierno nacional de Colombia, FARC-EP

3 Si bien el Acuerdo Final de Paz se suscribió finalmente en noviembre de 2016 bajo el postulado de que “nada estaba acordado hasta que todo estuviese acordado”, las partes anunciaron el acuerdo sobre el punto 1 que se logró en mayo de 2013 (Gómez, 2013).

y países garantes, 2016, p. 14) alimentarían el llamado Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, con tres millones de hectáreas destinadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

En materia tributaria, el AFP estableció que, como parte del proceso de actualización catastral, el CMP debe ser “un sistema” que facilite la efectiva liquidación y recaudo del impuesto predial por parte de los municipios y, al tiempo, debe estar acompañado de incentivos a favor de los municipios para otorgar exenciones tributarias a los beneficiarios de las políticas de acceso a tierras y a los “pequeños productores”. Así mismo, se dispuso que se deben actualizar las normas tributarias para corregir las desigualdades en el pago del impuesto predial en aplicación del principio de progresividad tributaria, que se traduce en el mandato según el cual “el que más tiene, más paga” (Gobierno nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes, 2016, p. 19).⁴

En lo que respecta al uso de la tierra, el AFP concibió el CMP y el cobro progresivo del impuesto predial como mecanismos para promover el uso adecuado de la tierra y para prevenir y dar impulso a soluciones “a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real” (Gobierno nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes, 2016, p. 20).

En cuanto a su implementación, el AFP estableció que el CMP debía ejecutarse en un plazo máximo de siete años⁵ a lo largo de los cuales habría que realizar la actualización y la formación catastral pendiente. Para efectos de enfocar la ejecución, también se acordó que para la puesta en funcionamiento del CMP, se le daría prioridad a los municipios incluidos en las llamadas zonas PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) (Gobierno nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes, 2016, p. 19).

Así mismo, en el AFP, se incluyeron mandatos de participación y transparencia en los que se advirtió que en el caso del CMP debe asegurarse “una amplia y efectiva participación ciudadana que vele por la transparencia de la información”, garantía que debe reforzarse en todos

4 Al respecto debe advertirse que, con ocasión del proceso de ajuste suscitado por los opositores al Acuerdo Final de Paz, luego de la votación del referendo, se incluyó la expresión “[e]l avalúo catastral se hará por parte de la autoridad competente de conformidad con la ley”. Este aspecto que será tratado con detalle más adelante.

5 De acuerdo con el borrador conjunto del punto 1, para ese momento aún no se había definido el tiempo límite para la ejecución de la actualización del catastro y la implementación del enfoque multipropósito.

los asuntos catastrales que involucren a comunidades rurales (campesinas, indígenas, afrodescendientes), garantizando la preservación de sus derechos (Gobierno nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes, 2016, p. 19).

Por lo expuesto hasta ahora, el catastro acordado en la Reforma Rural Integral puede sintetizarse en cuatro mandatos de contenido o sustanciales y dos mandatos de proceso o procedimiento. En primer lugar, de acuerdo con el Acuerdo Final de Paz, el CMP debe ser un sistema de información que funcione, simultáneamente, como:

1. Un *insumo territorial para la planeación de políticas públicas* que facilite la implementación de políticas de inversión social, consolidando información sobre la concentración de la tierra y la participación de las mujeres y de las comunidades étnicas en su tenencia y uso.
2. Una *herramienta para la aplicación de las políticas de tenencia, acceso y uso de la tierra* que aporte información sobre las tierras que puedan integrarse al Fondo de Tierras de la Reforma Rural Integral y que permita la aplicación de mecanismos de regularización de los usos de la tierra de acuerdo con su vocación.
3. Un *mecanismo de recaudo y justicia tributaria* que refuerce las finanzas municipales-territoriales mediante la ampliación de la base tributaria, la aplicación del principio de progresividad y la aplicación de exenciones a favor de los pequeños propietarios y trabajadores agrarios incentivadas por el Estado central.
4. Un *instrumento de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra* que permita acceder con transparencia a la información sobre la distribución de la tierra, así como de las formas de tenencia o de titulación y que asegure un registro estatal que brinde seguridad jurídica y social, especialmente a la pequeña y mediana propiedad rural en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental.

A estas cuatro funciones se suma un doble mandato sobre el proceso de implementación. Para comenzar, el Acuerdo Final de Paz estableció la *priorización* de las zonas PDET y la garantía del *carácter participativo* como medio para garantizar la transparencia del proceso, especialmente en zonas rurales que involucren a comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. Finalmente, en lo que respecta a las modificaciones normativas necesarias, el AFP incluyó, en el punto 6.1.10 sobre el calendario de

implementación normativa de los primeros doce meses luego de la firma del Acuerdo Final, “las leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral” (Gobierno nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes, 2016, p. 203).

La definición de los alcances y fines del CMP: la Misión Rural

En febrero de 2014, con ocasión de los compromisos contenidos en el punto agrario acordado con las FARC-EP y del interés oficial por impulsar una política rural que dinamizara el mercado de tierras y estimulara inversiones de capital en el campo, el gobierno de Santos delegó al Departamento Nacional de Planeación la puesta en marcha de la Misión para la Transformación del Campo, conocida igualmente como la Misión Rural⁶. Al cabo de un año y medio de trabajo, la Misión Rural concluyó sus labores en diciembre de 2015 con la presentación del informe titulado *El campo colombiano: un camino para el bienestar y la paz*.

En el informe, la Misión esbozó una política de CMP que desarrollaba en mayor detalle “el modelo de reforma rural integral” del Acuerdo Final de Paz y lo articulaba con políticas de administración territorial de su propia autoría. Así, la Misión enlazó el CMP con “la Estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad (OSP)”, que es como optó por llamar a la intervención territorial dirigida a la recolección masiva de información predial y de definición de situaciones jurídicas como paso previo para la formalización, acceso (redistribución) y administración de tierras (Misión para la Transformación del Campo, 2015b, pp. 209-212).

De acuerdo con la Misión Rural, el CMP debía constituirse como una herramienta que conjugara (i) funciones tributarias (ii) con funciones de consolidación de la información cartográfica territorial y (iii) que facilitara la “identificación predial y la determinación de sus atributos que faciliten el diseño e implementación de planes masivos de formalización y ordenamiento de la propiedad” (Misión para la Transformación del Campo, 2015c, p. 97).

6 Dicha Misión, dirigida por el economista José Antonio Ocampo (exministro de Hacienda y de Agricultura), la conformaron reconocidos académicos como Absalón Machado (director del informe del PNUD, *Colombia rural*), Albert Berry y Alejandro Reyes, tecnócratas como los exministros de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, Cecilia López y Roberto Junguito, y representantes gremiales como Henry Éder, Rafael Mejía y Jorge Rondón.

La estrategia para el levantamiento de la información catastral que propuso por la Misión fue denominada “Barrido Predial Integral” y se le conoce hoy en día como “Barrido Predial Masivo (BMP)”. Según la Misión, tal metodología, que el gobierno debía diseñar en cuanto a lo técnico (Misión para la Transformación del Campo, 2015c, p. 80), lo operativo (Misión para la Transformación del Campo, 2015c, p. 88) y lo normativo (Misión para la Transformación del Campo, 2015c, p. 97), debía orientarse a:

[...] la identificación física y jurídica de cada predio de manera simultánea, la aclaración de la relación jurídica que ostentan sus tenedores con cada predio y la consolidación del derecho de manera inmediata, previo acuerdo entre los interesados o, en su defecto, el acopio de los soportes documentales para acudir a las autoridades judiciales para solicitar su reconocimiento (Misión para la Transformación del Campo, 2015b, p. 210).

Sobre el alcance del CMP, Alejandro Reyes, integrante de la Misión Rural y parte del equipo negociador del Gobierno nacional en La Habana, señala que este sistema de catastro, en tanto modelo multipropósito, debía consolidar a *nivel predial* la información relevante para el diseño y la materialización de las políticas agrarias y ambientales (Reyes, 2016, p. 96).

En coincidencia con lo dispuesto en el Acuerdo Final de Paz, la Misión también consideró que el correcto funcionamiento de esa política iba a requerir de un fuerte componente participativo para “brindar información, validar y dar soporte al proceso” (Misión para la Transformación del Campo, 2015b, p. 210). De igual forma, señaló la necesidad de disponer de mecanismos alternativos de solución de conflictos, así como de una revisión de los procesos agrarios especiales y de los procedimientos de saneamiento de la propiedad (Misión para la Transformación del Campo, 2015b, p. 210).

En efecto, en el esquema diseñado por la Misión, el CMP es el instrumento fundamental para avanzar en la política de OSP. Sus objetivos están asociados a la definición y a la protección de derechos de propiedad sobre la tierra (formalización), al acceso a tierras con fines productivos en favor de la población desposeída y a la administración de la tierra con políticas de estímulo para el uso eficiente y sostenible del suelo y de gestión directa sobre las tierras públicas inadjudicables (Misión para la Transformación del Campo, 2015c, p. 69).

De igual forma, la Misión Rural recalcó la importancia del CMP para efectos redistributivos además de su potencial contribución al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad establecida en la Constitución Política (Misión para la Transformación del Campo, 2015b, p. 237). En tal sentido, consideró que la actualización de los valores catastrales y su aproximación a los valores comerciales tendría como efecto disminuir la “acumulación especulativa de la tierra productiva y promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios” (Misión para la Transformación del Campo, 2015b, p. 237).

Para lograr estos propósitos, la Misión recalcó que la política tributaria predial debería acompañarse de medidas de descuento de los cobros que incentiven usos del suelo que garanticen la conservación; en los casos en que los predios no se exploten o no se aprovechen de acuerdo con los usos establecidos, propuso que se impusieran incrementos tributarios a modo de castigo (Misión para la Transformación del Campo, 2015b, p. 214) en un doble esquema de descuentos y de presión tributaria.

Ahora bien, la Misión Rural reconoció que la implementación efectiva del CMP, como “punto de partida para el ordenamiento social de la propiedad rural”, iba a exigir una inversión significativa de recursos que haría indispensable reforzar el presupuesto entonces existente para los procesos catastrales a cargo del IGAC. En tal sentido, la proyección presupuestal para la puesta en marcha del nuevo modelo de catastro que realizó fue de 2,9 billones de pesos a ejecutarse entre 2015 y 2030 que representa un incremento de 2,2 billones frente a la proyección del gasto corriente promedio del IGAC en actualización catastral. Estos recursos adicionales se destinarían para el OSP y sus distintos componentes, tal y como se muestra en la siguiente tabla tomada del informe de la Misión.

TABLA 1
Presión de recursos. Estrategia de ordenamiento social de la propiedad 2016-2030 (millones de pesos de 2015)

	Gasto existente	Gasto nuevo	Costo total
Costo catastro multipropósito	662.835	2.241.551	2.904.356
Costo formalización de predios y proceso judicial		1.173.912	1.173.912
Compra de tierras	4.537.053	9.074.107	13.611.160
Total	5.199.888	12.489.569	17.689.548

FUENTE: datos tomados del informe de la Misión para la Transformación del Campo (2015b).

No obstante, la proyección presupuestal para el CMP era sustancialmente menor a la contemplada para los otros componentes de la política de OSP, entre los que se incluían la compra de tierras y los procesos de formalización y para los que se estimaban unas inversiones adicionales de 9 mil millones y de 1,1 mil millones respectivamente, a ejecutar entre 2016 y 2030 (Misión para la Transformación del Campo, 2015b, p. 347).

En ese orden ideas, de acuerdo con la Misión, la política de CMP estaría directamente ligada a la implementación de esos y de otros procesos de definición de derechos sobre la tierra del OSP debido a que una intervención de reconocimiento físico de los predios no tendría los efectos esperados en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra si no se aclara la relación jurídica y se registra correctamente, pues los procesos no serán efectivos en la consolidación y en la protección de los derechos de propiedad hasta tanto estos no sean públicos y oponibles a cualquier tercero con potencial interés en los predios (Misión para la Transformación del Campo, 2015c, p. 79). En tal medida, el CMP debe ser una herramienta de diagnóstico y de consolidación en los procesos de OSP gracias al recaudo previo de información directa, real y reciente sobre la tenencia y el uso de la tierra en las zonas a intervenir, además del mecanismo para la actualización efectiva de la información oficial que surge de los procesos de definición de derechos, distribución y administración de tierras.

En conclusión, la Misión Rural ligó el CMP a la implementación de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final al concebir la modernización del catastro como una actividad que debía sincronizarse con las múltiples políticas de titulación de la propiedad. De igual forma, la Misión entendió que el CMP era una herramienta para la administración de la tierra al proponer que las cargas tributarias sirvieran para lograr usos de la tierra más consistentes con su vocación productiva y con sus condiciones ambientales. Finalmente, la Misión proyectó un tiempo de quince años para la implementación de toda la política de OSP de la que el CMP haría parte; de los quince, siete años se destinarían al CMP.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y el Conpes 3859 de 2016

Con el fin de seguir las recomendaciones trazadas por la Misión Rural, la segunda administración Santos dio los primeros pasos en la consolidación de una política concreta de OSP y de CMP con el diseño y aprobación de

un soporte normativo mínimo, el análisis respectivo de política pública y unos primeros intentos de implementación.

Así, la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual fue aprobado el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, reconoció la necesidad de implementar un nuevo tipo de catastro que permitiera afrontar el déficit histórico de información institucional sobre el estatus jurídico, las características físicas y el avalúo de los predios que componen el territorio nacional. Tal y como lo señala Machado, el artículo 105 de la Ley de Plan de Desarrollo traza, como finalidades de este nuevo modelo de catastro, el refuerzo de la seguridad jurídica de los derechos de propiedad sobre la tierra, la actualización de la información oficial para fines de planeación y de desarrollo de políticas públicas y el robustecimiento de las finanzas municipales por vía del impuesto predial (Machado, 2017, p. 90).

En el mismo orden de ideas, el DNP expidió el documento Conpes 3859 de 2016 en el que se hacían explícitas las funciones económicas, sociales y ambientales de este nuevo modelo de catastro en lo que respecta a la planeación y a la administración de tierras (DNP, 2016, p. 17). En dicho documento se recalcó que el CMP devendría en un “sistema de información de la tierra basado en el predio” que permitiría garantizar la seguridad jurídica respecto de los intereses sobre la tierra así como servir de insumo técnico para las “decisiones de ordenamiento territorial y de planeación económica, social y ambiental, mediante la integración de información sobre derechos, restricciones y responsabilidades, en concordancia con el principio de independencia legal” (DNP, 2016, p. 15).

El Conpes 3859 hizo un diagnóstico de las deficiencias del sistema catastral vigente en el que señaló los cuatro aspectos en cuanto a los predios que debían mejorarse con la nueva metodología: lo físico, lo económico, lo jurídico y lo institucional. Sobre la precariedad de la información física cartográfica, el Conpes señaló que, además de la desactualización de más del 90% del catastro del país, buena parte de la información cartográfica presentaba problemas de escala, estaba desactualizada y presentaba inconsistencias originadas en la ausencia de estándares básicos para la recolección de información y en la escasez de profesionales calificados para surtir dicha labor (DNP, 2016, pp. 26-28).

Más allá de estos aspectos técnico-cartográficos, el Conpes identificó los problemas previamente advertidos en el informe del PNUD y en el de la Misión Rural sobre la desactualización de la información económica para fines tributarios; señaló como factores de la deficiencia de los avalúos

la ausencia de sistemas de información sobre el mercado inmobiliario, los topes legales de reajuste en escenarios diferentes a la formación o a la actualización y la poca adaptabilidad del sistema de avalúo masivo actual, especialmente en áreas adyacentes a ciudades o a zonas de protección ambiental (DNP, 2016, pp. 20-24).

En cuanto a la debilidad en la acreditación de derechos de propiedad, el Conpes añadió a la escasa interoperabilidad de la información de catastro y registro, la persistencia de diferencias relevantes de información derivadas de la informalidad en los datos de linderos y área contenidos en registro y de la ausencia de inscripción en catastro y de levantamiento predial de relaciones de tenencia informales con la tierra, especialmente las que se refieren a los baldíos, lo que repercute en la ausencia de un inventario de tierras públicas (DNP, 2016, pp. 29-21).

Finalmente, el Conpes consideró problemáticas la concentración de funciones (“juez y parte”) del IGAC, su ubicación institucional en el DANE y la ausencia de estándares que llevarán a la compatibilidad de la información cartográfica producida por los diferentes actores institucionales. Estas circunstancias impactarían en la capacidad estatal para adelantar una planeación y una ejecución adecuada de políticas en el territorio nacional (DNP, 2016, pp. 33-37).

En lo que respecta a los retos concretos de la línea base del modelo, el Conpes 3859 advirtió que el 23,2% de las áreas rurales del país carece de formación catastral⁷ y que con corte a marzo de 2015 solo el 46% de los predios catastrales ubicados en áreas rurales del territorio nacional tenía emparejamiento con un folio de matrícula inmobiliaria que soportaba la forma jurídica de tenencia de la tierra y que este se veía reducido a cerca del 2% cuando se hacía el cruce de variables relevantes como nomenclatura, dueño, área o linderos (DNP, 2016, p. 19). Entre las principales consecuencias de esa precariedad se subrayó la ausencia de seguridad jurídica sobre la tierra que afecta seriamente las actividades de los particulares y el desarrollo de políticas oficiales:

Las brechas entre la información registral y catastral sobre un mismo predio traen como consecuencia inseguridad jurídica,

7 La diferencia en el dato sobre áreas sin formación catastral radica en que el dato del 28% se refiere al total de municipios y áreas no municipalizadas. Por otro lado, el 23,2% se refiere al área en hectáreas que carecen de formación catastral, es decir, 26,3 millones de hectáreas (DNP, 2016, p. 18).

ya que las inconsistencias entre las fuentes institucionales no le otorgan al propietario, ni a terceros, confianza y certeza acerca del objeto de la propiedad. Al mismo tiempo, obstaculizan la aplicación de instrumentos de política, tales como el subsidio integral de reforma agraria, los procesos de formalización, titulación, y todos aquellos relacionados con la compra de predios. (DNP, 2016, pp. 30-31)

Haciendo eco a las recomendaciones de la Misión, el Conpes 3859 propuso la puesta en marcha de la metodología de Barrido Predial Masivo que consiste en la intervención de la totalidad de un territorio municipal “de forma continua en espacio y tiempo” (DNP, 2016, p. 67) y con levantamiento de información predio a predio (DNP, 2016, p. 28). La apuesta a favor de esta metodología tenía como principal justificación las ventajas teóricas en cuanto a la implementación de una economía de escala (DNP, 2016, p. 28) que permitiría aminorar costos y tiempos y la corrección de información *in situ*, ya fuese por acuerdos de las partes o por mecanismos judiciales. Para la operación de ese modelo se debía contar con un registro nacional de reconocedores prediales que serían las personas facultadas para “levantar información que pueda modificar las condiciones de linderos, área y forma de los predios” (DNP, 2016, p. 47).

La adopción del Barrido Predial Masivo trajo consigo la integración del CMP con los procesos de ordenamiento social de la propiedad, especialmente de saneamiento de propiedad privada, otorgamiento de títulos, clarificación de derechos y “resolución de conflictos sobre usos del suelo” (DNP, 2016, p. 44). Sobre este último aspecto, el Conpes señalaba como objetos necesarios del CMP la identificación de la vocación (DNP, 2016, p. 14) y del uso real del suelo (DNP, 2016, p. 17), aspectos que, posteriormente, serían ratificados en los lineamientos respectivos.

El Barrido Predial Masivo se enlazaría con las estrategias contenidas en el Conpes que incluían la creación de un Observatorio de Mercado Inmobiliario para facilitar los procesos de avalúo, la conformación del Sistema de Administración de Tierras bajo la norma LADM, un Plan Nacional de Cartografía para estandarizar la producción cartográfica y garantizar su integración e interoperabilidad y el Registro Nacional de Reconocedores Prediales que estaría compuesto por personas aptas para realizar procesos catastrales y que sería administrado por el IGAC.

De acuerdo con los tiempos estipulados en el Acuerdo Final de Paz –y parcialmente con los de la Misión Rural–, el Conpes propuso, para la

TABLA 2
Costos indicativos por fuentes y usos del CMP
(en millones de pesos)

	Nación		Entidades territoriales		Total
	Gobierno central	Cooperación internacional	Departamentos	Municipios	
Prueba piloto	12.800	1.000			13.800
Plan de cartografía	7.100	26.260	415.900		449.260
Levantamiento catastral	435.159			1.638.235	2'073.394
Urbano	189.304			655.294	844.598
Rural	245.855			982.941	1'228.796
Plataforma tecnológica y sistemas	34.800	38.100			78.900
Total	489.859	65.360		1'638.235	2'609.354

FUENTE: (DNP, 2016, tabla 4).

puesta en práctica del modelo, un plan de implementación del CMP de ocho años de duración (2016-2023) dividido en tres fases: (1) unos pilotos de prueba que se desarrollarían en once municipios⁸ durante 2016;

8 Además de los municipios que formarían parte del Convenio con el Banco Mundial, se incluían San Vicente del Caguán, Armenia y Barranquilla. Los dos primeros fueron descartados sin que se tenga información sobre las razones de esa decisión y Barranquilla recibió la delegación del IGAC asumiendo directamente los costos de operación.

(2) una expansión del modelo al 25% del país entre 2017 y 2018; y (3) la expansión al restante 75% del territorio entre 2019 y 2023 (DNP, 2016, p. 15).

Para la ejecución del CMP bajo la metodología del Barrido Predial Masivo, el Conpes dispuso de 2,6 billones de pesos, cercanos a los 2,9 billones proyectados para ese rubro en la política de OSP diseñada en el informe de la Misión, y de los cuales 13.800 millones serían destinados a los pilotos.

Siguiendo las recomendaciones de la Misión sobre el levantamiento de planos y la conformación de expedientes (Misión para la Transformación del Campo, 2015c, p. 80), en el Conpes se dispuso que el CMP debía contar con la participación de terceros (privados o públicos) para “la ejecución de actividades catastrales de formación, actualización y conservación” (DNP, 2016, p. 50). Así, se buscó separar esas labores de las actividades de “regulación, inspección, vigilancia y control” que seguirían –y se reforzarían– en cabeza de IGAC. Esa entidad asumiría facultades sancionatorias y tendría la potestad general de imponer su competencia sobre esos terceros y de reasumir su labor (DNP, 2016, p. 50). Además, con el fin de lograr la descentralización y de superar el papel del IGAC de “juez y parte”, el Conpes sugirió conceder a las entidades territoriales, incluyendo a las asociaciones territoriales, funciones catastrales (DNP, 2016, p. 51). En ese sentido, el Conpes promovía un esquema de descentralización y de tercerización de lo catastral.

En esa medida, los pilotos buscaban cumplir al menos tres objetivos: (i) implementar la estrategia de Barrido Predial Masivo; (ii) poner a prueba los tiempos, costos y componentes técnicos idóneos del modelo; y (iii) constatar la eficacia del esquema de delegación a entes territoriales y a terceros (DNP, 2016, p. 55).

Finalmente, para el seguimiento, mantenimiento y consolidación del catastro, el Conpes 3859 vinculó instancias técnico-administrativas como el Observatorio del Mercado Inmobiliario o el Consejo de Ordenamiento del Suelo Rural. De igual forma, identificó la necesidad de estipular obligaciones a cargo de los particulares y de las entidades del Estado para los casos en que modificarán las características físico-cartográficas de los predios (DNP, 2016, p. 47).

De acuerdo con lo anterior, con el modelo contemplado en el Conpes 3859 se buscaba atender, de forma acumulada, las finalidades de los tres modelos de CMP al identificar la necesidad de establecer un sistema

de administración de tierras que facilitara la interoperabilidad de la información cartográfica, al atender la integración postergada de las bases de información del catastro y del registro de derechos y al enlazar la implementación del catastro con la política de ordenamiento social de la propiedad y, de manera más tímida, con la gestión de los conflictos de usos del suelo.

2016-2019. La ejecución de los pilotos del catastro multipropósito

Una vez establecido el norte de la política, el gobierno Santos procedió a la conformación de esas instancias técnico-administrativas, para la elaboración de lineamientos, y a la suscripción de una serie de convenios que dieron lugar, en su momento, a la puesta en marcha de los pilotos. Sin embargo, como se podrá apreciar a continuación, a pesar de las expectativas, los esfuerzos y el tiempo invertido en estos procesos, los resultados han sido muy limitados.

Los pilotos de catastro: planes, desenlace y hallazgos

A partir de una carta de intención suscrita con Usaid, en 2016 se dio inicio al primer piloto de CMP en el municipio de Ovejas (Sucre). A este proceso se sumaron rápidamente los convenios 494 (Banco Mundial), 572 (DNP-Mojana) y 653 (VALOR+IDEA-Norte de Antioquia) de 2017.

Así, para mediados de ese año, el Comité Técnico para la Focalización⁹ de OSP había ampliado los pilotos de CMP a 22 municipios, además de Ovejas (PGN, 2019, p. 26). Sin embargo, a diferencia de lo establecido en el Acuerdo Final de Paz, solo ocho de ellos correspondían a municipios PDET. La lista de la página siguiente muestra los municipios priorizados inicialmente y el convenio correspondiente.

A finales de 2017, y esta vez sí de conformidad con la priorización establecida en el Acuerdo Final de Paz, el comité OSP focalizó veinte municipios adicionales en Meta, Tolima, Valle del Cauca, Córdoba, Bolívar, Cesar, La Guajira y Magdalena que, en su totalidad, corresponden a municipios PDET. Para ello el gobierno firmó el convenio 986 con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el convenio 951 con

9 Dicho Comité fue creado por la Resolución 130 del 30 de mayo de 2017 “por medio de la cual se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por Barrido Predial Masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones”.

TABLA 3
Convenios iniciales catastro multipropósito (2016)

Municipio	Departamento	PDET	Convenio
Ovejas	Sucre	Sí	Usaid
San Carlos	Antioquia	No	Banco Mundial
Topaipí	Cundinamarca	No	
Dibulla	La Guajira	Sí	
Santa Marta	Magdalena	Sí	
Puerto Gaitán	Meta	No	
Puerto Leguizamó	Putumayo	Sí	
Lebrija	Santander	No	
Nechí	Antioquia	Sí	
Achí	Bolívar	No	La Mojana
Magangué	Bolívar	No	
San Jacinto del Cauca	Bolívar	No	
Ayapel	Córdoba	No	
Caimito	Sucre	No	
Guaranda	Sucre	No	
Majagual	Sucre	No	
San Benito Abad	Sucre	No	
San Marcos	Sucre	No	
Sucre	Sucre	No	
Cáceres	Antioquia	Sí	Antioquia
Ituango	Antioquia	Sí	
Tarazá	Antioquia	Sí	
Valdivia	Antioquia	Sí	

FUENTE: PGN (2019) y Decreto Ley 893 de 2017.

el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los que se especificó que esta priorización se hacía con fines de ordenamiento social de la propiedad (ver tabla 8).

En agosto de 2018, Iván Duque asumió la Presidencia y aunque hubo un relevo importante de funcionarios, el equipo del DNP que había impulsado el CMP bajo la administración Santos fue ratificado en su cargo. Así, antes de finalizar el año, el DNP expidió el documento Conpes 3951 por medio del cual se autorizó la operación de deuda externa para financiar el CMP y en el que recogió las “lecciones aprendidas” de los *pi-lotos base* de las intervenciones realizadas en el marco del convenio 494

de 2017 con el Banco Mundial; anunció, además, que aunque dicha fase debía concluir originalmente en agosto de 2018 se tenía estimada su culminación definitiva en marzo de 2019 (DNP, 2018b, p. 14).

El anexo de “lecciones aprendidas” del Conpes 3951 no da cuenta, de forma explícita, de los resultados preliminares de cada uno de los pilotos de ese convenio, pero sí enuncia algunos aspectos generales que según el DNP debían corregirse para la ampliación del modelo y de la estrategia del CMP. Entre esas consideraciones resulta relevante destacar las siguientes:

- a. Hubo una tendencia a encontrar más predios en las zonas intervenidas que los que inicialmente habían sido proyectados y contratados.
- b. Se concluyó que una buena práctica, en adelante, sería intervenir subregiones conformadas por municipios con condiciones similares para reducir costos de operación.
- c. Se subrayó la utilidad de la puesta en marcha del componente de participación comunitaria o social para la recolección de información y para la legitimación del proceso.
- d. Se sugirió que otra buena práctica sería la de contar en adelante con instrucciones técnicas precisas para garantizar la calidad y la utilidad de los levantamientos prediales.
- e. Se resaltó la necesidad de mejorar, también, la coordinación interinstitucional (IGAC-SNR-ANT).
- f. Se enfatizó en la conveniencia de crear un código único que permita asociar las cédulas catastrales y los folios de matrícula inmobiliaria (DNP, 2018b, pp. 60-63).

En los meses siguientes, como lo había anunciado el Conpes 3951, el gobierno Duque fue cerrando la mayoría de los pilotos. Las razones no han sido del todo claras. En el informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz que la Procuraduría General de la Nación presentó ante el Congreso en agosto 2019, se señaló que, de los 23 pilotos que inicialmente se había contemplado ejecutar en 2016, nueve seguían activos para ese entonces (PGN, 2019, p. 49). En cuanto a los restantes, de acuerdo con las entrevistas realizadas y con el informe de auditoría de la Contraloría General de la República, su terminación se dio sin haber alcanzado la formación o actualización catastral correspondiente, y simplemente se entregaron resultados de orden metodológico anteriores a la ejecución del barrido (CGR, 2019).

Para septiembre de 2019, tan solo el piloto de Ovejas había implementado y culminado la fase de Barrido Predial Masivo. Los otros 22

pilotos de catastro no habían llegado a la fase final de comprobación y contraste en terreno, ya sea porque no habían logrado la formulación de los planes de ordenamiento social o porque se suspendió su operación por motivos de orden público (ANT, 2018). Sin embargo, en las entrevistas que realizamos, se nos explicó que en parte el cierre se debió a que, como lo señaló el Conpes 3951, los pilotos encontraron más predios de los inicialmente presupuestados lo que, necesariamente, se traduce en mayores costos debido al aumento de los predios a formar. Así las cosas, para finales de 2019, lo que podemos concluir es que a pesar del impulso para el desarrollo conceptual, normativo, político y financiero que el gobierno Santos le dio al modelo de CMP basado en el AFP durante más de cinco años, ese esfuerzo fue insuficiente pese a lo costoso en tiempo y dinero.

Ahora bien, en todo caso, los resultados preliminares de varios de los pilotos confirman algunas de las preocupaciones esbozadas someramente en el mismo Conpes sobre la precariedad del catastro; también ofrece algunos hallazgos de gran relevancia sobre la situación real de la informalidad en la tenencia de la tierra en esas regiones. En particular, varios pilotos encontraron un número mayor de predios a los inicialmente registrados en el catastro, lo que corrobora el estado de la desactualización de la información institucional y la necesidad de realizar verificaciones en campo con el fin de individualizar adecuadamente y levantar cartográficamente los predios que carezcan de planos, además de asociar los derechos respectivos a cada unidad predial. Así mismo, los pilotos tienden a revelar un índice de informalidad en ocasiones sorprendentemente alto.

De acuerdo con el plan de OSPR aprobado por la ANT en 2018 para Puerto Gaitán (Meta), por ejemplo, se identificaron 1.357 predios nuevos que no formaban parte de la información cartográfica del IGAC, así como 204 que no habían sido ubicados cartográficamente. Esto representa una desactualización de un 31% que debía intervenir mediante barrido predial “para su identificación física, jurídica y social” (ANT, 2018, p. 74).

Si bien el plan de OSPR de Puerto Gaitán no definió el número total de unidades catastrales que contaban con folio de matrícula inmobiliaria asociado¹⁰, al momento de realizar la clasificación de predios analizados

10 El mencionado plan de OSPR señala que antes de la intervención se habían identificado 3.471 predios que contaban con soporte catastral y que, como resultado del trabajo en terreno, se había hallado un total de 5.032 predios.

encontró que de 2.263,¹¹ 1.118 contaban con folio de matrícula y tan solo en 743 casos el folio de matrícula inmobiliaria respectivo daba cuenta de la existencia de derechos de propiedad privada. A esto se añadió que en 180 casos el propietario de bien era quien ejercía la posesión del predio. En ese sentido, el piloto reveló que, del total de los predios analizados, poco menos del 50% contaba con folio de matrícula asociado; además identificó un índice de informalidad superior al 90%. Al analizar los datos acumulados de los otros municipios intervenidos por los pilotos de Banco Mundial y del norte de Antioquia, se encuentra que el índice de informalidad oscila entre 51% y 96%. Por otra parte, la correspondencia entre catastro y registro (asociación de folio de matrícula inmobiliaria por unidad catastral) varía entre el 85% y el 41%.

En promedio, se presentó un incremento del 36,17% de unidades prediales con respecto a la línea base catastral. Así mismo, del total de predios analizados en los planes referidos, el 44,61% –con cédula catastral– no tiene un folio de matrícula asociado; por otra parte, hay un índice de informalidad del 83,29% por tratarse de ocupaciones de predios públicos, posesiones de predios privados o de predios cuyas calidades jurídicas aún están por determinarse.

Los planes OSPR de los municipios que hacen parte del piloto de La Mojana usaron variables diferentes a las presentadas por los pilotos del Banco Mundial y del norte de Antioquia para la selección de los predios y el reporte de los hallazgos. Esta situación, desafortunadamente, no permite hacer comparaciones directas con los datos de la tabla 4. En los planes OSPR de La Mojana se incluyó una categoría en la que se engloban los registros inmobiliarios con folio de matrícula que carecen de cartografía o espacialización. También se hizo una valoración de cuáles predios serían competencia de la ANT, excluyendo de este grupo a los predios que tenían folio de matrícula inmobiliaria en registro de instrumentos públicos, pero que no se encontraban espacializados, y a los predios de propiedad

11 En los planes de OSPR del convenio con el Banco Mundial, se discrimina una cifra menor de predios a la que previamente se reporta como universo de predios identificados. Estos planes no aclaran el origen de esa cifra; se limitan a señalar que la misma correspondería a los predios que cuentan con información institucional y comunitaria en virtud de lo dispuesto por el artículo 24 de la Resolución 740 de 2017. En el caso de los planes de OSPR de La Mojana, la exclusión de predios no analizados se justificó por las restricciones ambientales vigentes. En los planes de norte de Antioquia se analizó la totalidad de los predios.

TABLA 4
Resultados comparados de los pilotos del Banco Mundial
y del norte de Antioquia

Municipio	Predios previamente existentes en catastro	Predios identificados	Incremento de predios catastrales	Predios analizados	Porcentaje predios analizados	Predios con folio de matrícula	Porcentaje sin FMI asociado	Predios públicos	Predios privados	Relación jurídica de tenencia de predios privados		Índice preliminar de informalidad sobre predios analizados
										Propietarios	Poseedores	
Puerto Gaitán	3.471	5.032	31,02%	2.263	44,97%	1.118	50,60%	1.511	743	180	562	92,05%
Lebríja	5.565	6.400	13,05%	2.228	34,81%	1.895	14,95%	325	1.794	1.076	680	51,71%
Topaipí	2.703	3.965	31,83%	3.529	89,00%	1.994	43,50%	1.985	1.273	346	923	90,20%
Cáceres	2.431	3.774	35,59%	3.774	100,00%	1.580	58,13%	2.218	1.488	566	920	85,00%
Ituango	3.834	6.677	42,58%	6.677	100,00%	4.535	32,08%	1.099	5.247	1.613	3.649	75,84%
Tarazá	1.734	3.679	52,87%	3.679	100,00%	Sin dato	Sin dato	1.352	2.315	507	1.799	86,22%
Valdivia	1.874	4.331	56,73%	4.331	100,00%	3.545	18,15%	781	3.390	137	3.254	96,84%
Total acumulado	21.612	33.858	36,17%	26.481	78,21%	14.667	44,61%	9.271	16.250	4.425	11.787	83,29%

FUENTE: ANT, Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad de Puerto Gaitán, Lebríja, Topaipí, Cáceres, Ituango, Tarazá y Valdivia.

TABLA 5
Resultados comparados de los pilotos de La Mojana

Municipio	Predios previamente existentes en catastro	Predios físicos identificados (sin predios registrales no espacializados)	Incremento de predios físicos	Predios físicos analizados	% predios físicos analizados	Predios con coincidencia FMI en propiedad privada	% de predios privados con coincidencia en registro y catastro	Predios competencia ANT	Por definir ANT	Predios públicos	Falsa tradición	% preliminar de formalidad
Guaranda	1.268	1.629	22,16%	1.445	88,70%	322	19,77%	902	234	879	23	21,38%
San Marcos	4.337	5.862	26,02%	5.075	86,57%	1.084	18,49%	2.529	1.712	2.408	121	16,43%
Caimito	1.969	2.297	14,28%	1.680	73,14%	261	11,36%	941	579	931	10	9,52%

FUENTE: ANT, Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad de Guaranda, San Marcos y Caimito.

privada con folios de asociación de folio de matrícula y de cédula catastral que no tuviesen registro de falsas tradiciones. Estas dos variaciones afectan la estandarización del dato en tanto obligan a excluir del conjunto a comparar los datos de los predios con folio de matrícula inmobiliaria, pero sin espacialización, por cuenta de la ausencia de datos sobre las posesiones sin registro de falsas tradiciones que afectarían el índice de informalidad.¹² Con esas salvedades, se presentan variaciones significativas en comparación con los registros de los otros pilotos previamente referidos con un incremento menor en los predios identificados (entre el 14% y el 26%), pero con índices aún más bajos de correspondencia registral de propiedad privada (entre el 11% y el 20%).

Como se puede observar, los resultados consolidados en los planes de ordenamiento demuestran un avance parcial de la implementación del modelo de catastro multipropósito y, por cuenta de los hallazgos, también confirman la necesidad de recolectar y validar información social, jurídica y cartográfica en terreno. En efecto, aun para aquellos pilotos diseñados con el concepto más restrictivo de CMP –es decir, el que se limita a procurar la consolidación de la interoperabilidad de la información registral y catastral no obstante lo dispuesto en el Acuerdo Final y en las recomendaciones de la Misión Rural– es necesario adelantar labores de reconocimiento y de triangulación *in situ* que permitan asociar los polígonos a los derechos registrados, así como definir, de la manera más inmediata, la cabida y los linderos de los predios. De igual forma, el CMP debe avanzar en la calificación provisional de los predios para transformarse en una herramienta útil en la política de formalización y de ordenamiento social de la propiedad.

Luego de la aprobación de los planes OSPR, previamente referidos, la ANT decidió suspender la ejecución del Barrido Predial Masivo en siete municipios a través de la Resolución 6060 de 2018 por razones presupuestales y de orden público. De los cinco restantes, el único que ha continuado su curso normal es el piloto de Ovejas (Sucre), mientras que Valdivia, Tarazá, San Marcos y Caimito se encuentran en fase de prelistamiento (ver tabla 8).

12 Este aspecto demuestra las dificultades que se enfrentan por la falta de información territorial sobre las relaciones de tenencia que se despliegan sobre los predios.

El piloto de Ovejas: plan, implementación y resultados

El piloto de Ovejas inició formalmente en junio de 2017 de la mano del Programa de Tierras y Desarrollo Rural de Usaid y con la participación de las entidades competentes en materia de tierras rurales (ANT, DNP, IGAC y SNR). El objetivo era integrar acciones de catastro multipropósito, la formalización y la adjudicación de 3.000 títulos por parte de la ANT (Fuentes, 2019, p. 31).

En desarrollo de ese proceso, en 2017, Opción Legal, operador del piloto de Ovejas, presentó tres informes sobre lecciones aprendidas para cada una de las siguientes fases:¹³ (i) alistamiento, (ii) formación y socialización, y (iii) diagnóstico jurídico y técnico. Estos informes se dividieron, a su vez, en cuatro ejes: general, técnico, jurídico y social (Usaid, 2017).

Los informes acumulados recogieron las dificultades señaladas en las fases previas y sus efectos en el proceso. Entre los problemas y debilidades identificadas en la fase de alistamiento se destacan:

- a. Poca coordinación institucional. Se recalcó que el proceso fue impulsado, desde un comienzo, por la ANT y el DNP sin que hubiera una participación decidida del IGAC y de la SNR para facilitar el tráfico de información y la estandarización técnica.
- b. Retrasos en el acceso y precariedad de la información oficial. Las causas fueron tanto la calidad de la información de los procesos de tierras (Incoder-ANT), como la negativa de la Unidad de Restitución de Tierras de compartir información y la tardanza en la entrega de información cartográfica, como es el caso de las capas de afectaciones y restricciones.
- c. Novedades normativas. En el transcurso de esta fase, se expidió el Decreto Ley 902 de 2017 que introdujo condicionantes y prerrequisitos para el acceso a los procesos de asignación de derechos. Esta

13 De acuerdo con la presentación realizada por Usaid en Sincelejo, en junio de 2019, el piloto estaba compuesto de diez fases consecutivas: 1. prebarrido, 2. alistamiento, 3. socialización y formación, 4. diagnóstico jurídico y técnico, 5. visita predio a predio, 6. exposición pública, 7. procesamiento y entrega a las autoridades, 8. elaboración de títulos y planos ANT, 9. registro y entrega de títulos ANT, 10. posbarrido y mantenimiento ANT. Para la elaboración del presente estudio se contó con los documentos de lecciones aprendidas de las fases 2, 3 y 4, el informe de sistematización de Usaid, la presentación de junio de 2019 de Usaid y el informe elaborado por Adriana Fuentes.

limitante se extendió a la ausencia de lineamientos técnico-jurídicos y de formatos (Usaid, 2017).

El documento de lecciones aprendidas de la fase de alistamiento también incluyó sugerencias sobre el orden de las actividades (desplazar el diagnóstico jurídico preliminar y la cartografía social para la fase de socialización y formación) y señaló las dificultades para contratar equipos técnicos y sociales, así como la tardía implementación de la estrategia de comunicaciones. Además, cuestionó la utilidad de ciertas acciones preparatorias como el prebarrido por generar expectativas innecesarias en las comunidades y dado que la información recolectada en esa etapa aportó muy poco al proceso (Usaid, 2017).

Por su parte, el informe sobre la fase de formación y socialización retomó e insistió en las dificultades de la fase de alistamiento, a lo que añadió la alerta sobre los pocos escenarios y oportunidades de preparación y de capacitación de los equipos jurídicos y sociales sobre el contexto local, la finalidad de las actividades desarrolladas en el proyecto y los papeles que a desempeñar (Usaid, 2017).

En materia técnica, se reconocieron como obstáculos el acceso precario a la información cartográfica sobre restricciones y afectaciones, y las debilidades del *software* utilizado.

De igual forma, en el componente social, se incluyeron novedades relevantes como los conflictos por la representatividad entre las organizaciones suscitados por la selección y la convocatoria de promotores y de participantes de los comités; también, la necesidad de aumentar el número de promotores para evitar sesgos de información.

Finalmente, en el informe sobre la fase de diagnóstico jurídico, se recogieron los resultados de la implementación de las brigadas de atención que sirvieron tanto para la recolección masiva de información como para el refuerzo de aspectos pendientes, como la socialización del proyecto o la formación comunitaria. Dichas brigadas contaron con rutas preestablecidas a las que eran conducidos los solicitantes y participantes que llegaban a la jornada luego de una valoración preliminar por parte de una cuadrilla de expertos que servía como filtro. Por otra parte, hubo una aplicación de ejercicios de cartografía social que ayudaron a nivel veredal o en zonas específicas que habían sido identificadas, en el prebarrido, como de alta conflictividad, como era el caso de los predios del Fondo Nacional Agrario. A pesar del éxito de esa táctica, se encontraron aspectos que se pueden mejorar en las intervenciones, como el uso de bases de datos informáticas

que permitan sistematizar, en terreno, la información recolectada, la ampliación de los términos para la realización de esas jornadas y la socialización, en la convocatoria, del interés por recolectar información declarativa y documental que pueda ser relevante para los procesos para que, de esta manera, los participantes la puedan preparar y llevar a las jornadas (Usaid, 2017).

Luego, en julio de 2019, Usaid consolidó la totalidad de las lecciones aprendidas en un solo informe, *La sistematización de la experiencia en Ovejas, Sucre* (Usaid, 2019b) que incluyó las experiencias de cada una de las fases a su cargo. Estas comprendían, además de las etapas previas ya descritas, la visita predio a predio, la exposición pública de resultados y la proyección de títulos. Adicionalmente, el informe desglosó los aprendizajes en cuatro componentes: tecnológico, técnico-catastral, jurídico y social, a los que añadió las enseñanzas de la estructura de la intervención, la estimación de costos, una referencia detallada del subcomponente de análisis registral y una propuesta de ajuste al modelo.

Sobre la fase de visita predio a predio, Usaid señaló que se realizó “un piloto dentro del piloto” (Usaid; 2019, p. 45), en el corregimiento de Canutalito, para poner a prueba tres metodologías de recolección de información cuya principal diferencia era la composición disciplinar del equipo y la realización de una o de dos visitas. A partir de estas, se pasó a la construcción de una metodología unitaria con una avanzada social y dos visitas técnicas (Usaid, 2019b, p. 47).

Entre los principales aprendizajes de esa etapa se encuentra la reevaluación del uso de la topografía como mecanismo prevalente de recolección de información cartográfica. La topografía consiste en el levantamiento predial en terreno por medio de la recolección de puntos con coordenadas; esta se consideraba el mecanismo más adecuado para la precisión del dato, necesaria para los procesos de formalización y para prevenir conflictos entre vecinos. No obstante, debido a los costos que representa y a los tiempos que requiere, el operador fue autorizado para el uso de imágenes aéreas y para la fotoidentificación predial, lo que permitió dividir los esfuerzos profesionales entre topógrafos, dedicados ahora a los predios que requerían mayor precisión para evitar conflictos, como los del Fondo Nacional Agrario y los urbanos, y los reconocedores prediales que llevaron a cabo la labor de descripción física y económica del predio y la comprobación de la imagen (Usaid, 2019b, p. 49).

Sobre la proyección de títulos, basta decir que era una actividad centrada principalmente en los procesos de formalización de tierras privadas y en la titulación de baldíos y de predios del Fondo Nacional Agrario. No obstante, Usaid menciona las tablas de valores de construcciones y los planos de zonas homogéneas y geoeconómicas como productos que pueden ser entregados a partir de esa fase (Usaid, 2019b, p. 51). En relación con la exposición de resultados, el informe aclara que se optó por realizar esa actividad con la ANT al considerar que esa fase solo aplica para el proceso de formalización, por lo que no se requeriría de la presencia del IGAC; quedaba a discreción del operador “presentar resultados de catastro” (Usaid; 2019, p. 52), decisión que riñe con el mandato del Acuerdo Final de Paz sobre participación social y transparencia del proceso de CMP.

En lo que respecta al componente catastral, además de las adaptaciones previamente descritas sobre la visita predio a predio y sobre el uso de la fotografía aérea, el informe de Usaid da cuenta de la captura de información económica para la determinación de los avalúos con el uso de tres estrategias:

1. La tradicional, que consistía en el uso de zonas homogéneas para el avalúo masivo de la tierra y de una tabla de valores unitarios para el avalúo de las edificaciones (Usaid, 2019b, p. 89).
2. La de estimación, separada del valor del predio y de las construcciones, que incluyó el análisis de rentabilidad de los predios por cultivos y no solo en los datos de mercado (Usaid, 2019b, p. 92).
3. La de estimación de valor integral, en la que se discriminan distintas variables que facilitan el análisis posterior para la determinación del avalúo del predio y los procesos de actualización gracias a la comparación del peso de cada variable en el valor del predio (Usaid, 2019b, p. 92).

La estrategia tradicional se aplicó en la totalidad de la zona rural dispersa del municipio y las metodologías alternas se aplicaron, a modo de prueba, en tres corregimientos (Usaid, 2019b, p. 92), sin que el informe sea claro sobre las ventajas o utilidades de cada metodología.

Con respecto a los obstáculos, lecciones aprendidas y recomendaciones en materia técnico-catastral presentados por el informe, es importante destacar las observaciones sobre la definición tardía de los estándares técnicos para la ortocorrección de las imágenes áreas y satelitales para que su adquisición y su uso fueran posibles durante el proceso. La “adquisición”

tardía de los insumos catastrales-cartográficos, los problemas de calidad y de acceso a la información cartográfica de las entidades del Estado, la tardanza en la revisión –por parte del IGAC– de la información cartográfica recolectada y las modificaciones en el modelo LADM, de acuerdo con el informe, “generó[aron] sobrecostos que difícilmente un operador en el futuro pueda financiar” (Usaid, 2019b, p. 95).

Hallazgos sobre informalidad y desactualización

En marzo de 2018, el operador asignado al piloto de Ovejas puso en marcha la fase del Barrido Predial Masivo y en mayo se aprobó el plan OSPR. Más de un año después, al día de hoy, Ovejas es el único piloto que ha superado la etapa de alistamiento tanto para CMP, como para ordenamiento social de la propiedad y es el único que ha concluido la intervención en terreno. Como principales hallazgos preliminares de la información predial se identificaron 944 predios catastrales que no cuentan con matrícula inmobiliaria y 1.048 folios de matrícula que no pudieron ser identificados con información comunitaria y que, por lo tanto, no pudieron ser ubicados. En lo que respecta a la informalidad, de un total de 3.768 predios analizados, se estimó que 2.126 eran posibles baldíos y 494 otro tipo de bienes de la Nación. De igual forma, de acuerdo con la información comunitaria, la informalidad en la tenencia de la tierra representa cerca del 78% del municipio, con 588 poseedores y 1.677 ocupantes de tierras baldías (ANT, 2018).

Esta información fue posteriormente complementada en el apartado sobre “Análisis de información registral e identificación de folios” del informe de Usaid en el que se señaló que no fue posible ubicar 384 folios de matrícula que, presuntamente, se encontrarían en zona rural y que corresponderían al 20,12% de los folios rurales, a los que se sumarían 340 folios de matrícula de los que ni siquiera se sabría si corresponden a predios rurales o urbanos (Usaid, 2019b, p. 159).

Al respecto, en el mencionado documento se informó sobre las múltiples inconsistencias halladas en los registros de los folios de matrícula que dificultaban su correlación con los registros catastrales que iban desde la calificación errónea de predios rurales como urbanos, pasando por la ausencia de información que permitiera su ubicación o su identificación para su rastreo con la comunidad (nombres genéricos como lote o casa), hasta el registro de predios ubicados en otros municipios como si estuviesen localizados en Ovejas o incluso folios cerrados sin explicación documental (Usaid; 2019, p. 158).

De acuerdo con Usaid para el Barrido Predial Masivo y para el levantamiento de información topográfica en terreno que este implicó¹⁴, se dispuso de cuadrillas de trabajo compuestas por un reconocedor predial, un topógrafo y un auxiliar que formaba parte de la comunidad. Así mismo, con miras a agilizar los procesos, Usaid reportó la aplicación de metodologías de fotointerpretación para el levantamiento cartográfico para facilitar la toma de puntos sin que se tuviera que desplazar toda la cuadrilla (Usaid, 2019a).

El estudio realizado por Adriana Fuentes sobre los resultados del piloto de Ovejas, por otra parte, encontró que Usaid hizo el levantamiento cartográfico de 5.761 predios, lo que elevó en un 69% las unidades prediales que tenía catastro en la línea base previa a la intervención (Fuentes, 2019, p. 33).

Otro aspecto destacado por el Programa de Tierras y Desarrollo Rural de Usaid es la triplicación del recaudo tributario municipal, que pasó de 58 millones en 2016 a 155 en 2018; esto, al parecer, fue posible gracias a la identificación y a la formalización de predios fiscales urbanos (Fuentes, 2019, p. 33), proceso que avanzó con mayor facilidad que el de formalización de predios rurales en OSP.¹⁵

Costos

Los costos de este piloto habrían alcanzado la cifra de 9.275.848.474 pesos. Si bien este gasto dificultaría la ampliación del modelo de intervención, Usaid señala que esas cifras representan una disminución del 65% del costo normal de formalización de derechos y de actualización catastral. De igual manera, Usaid proyecta una disminución de los costos por predio que pasarían de 1.549.400 a 896.000, con una proyección de 700.000 pesos por predio si se realizan algunas mejoras al proceso (Usaid, 2019a).

Entre los impactos cualitativos positivos del piloto, Usaid menciona la “validación” de la intervención institucional por oferta de la ANT

14 De acuerdo con el documento sobre Barrido Predial Masivo del CMP, entre los productos esperados del componente físico-geométrico de la fase visita predio a predio del Barrido Predial Masivo se encontraba el levantamiento planimétrico de todos los predios que debía elaborarse luego del recorrido de los linderos y de la toma de puntos sobre el predio (Comité Operativo Directivo del Convenio 570 de 2016, 2017, p. 52).

15 Al momento de la socialización de estos resultados, Usaid advertía que no se habían entregado títulos de formalización o de adjudicación en zona rural, incluyendo los centros poblados rurales.

(Decreto Ley 902), de la metodología de Barrido Predial Masivo y del esquema integrado de CMP con formalización (Usaid, 2019a). Sobre este último aspecto, Usaid incluye proyecciones de la implementación conjunta y separada de CMP y de la formalización. De ese contraste se concluye que la ejecución articulada de las dos políticas significaría una reducción de costos acumulados de entre el 32% y el 24%.

TABLA 6
Costos promedio por predio real y proyectado por Usaid

	CMP	Formalización	CMP + formalización	Reducción
Costo por predio incluida toda la ejecución	\$ 1.025.474	\$ 1.251.426	\$ 1.549.332	32,0%
Costo por predio incluidas las lecciones aprendidas del piloto	\$ 535.139	\$ 635.051	\$ 896.643	23,4%
Costo por predio logrando simplificación de procesos catastrales y unificación de criterios jurídicos	\$ 419.227	\$ 511.599	\$ 700.181	24,8%

FUENTE: (Usaid, 2019a).

Las críticas al piloto de Ovejas

Con respecto a las críticas al piloto, lo primero es que, como señala Fuentes, el proceso de selección de la información a recolectar sobre los predios denotaba una preocupación por los procesos de formalización, pero no por recaudar pruebas que sirvieran para iniciar procesos agrarios. Así, no se cumpliría con la función establecida en el Acuerdo Final de recoger información pertinente para alimentar el Fondo de Tierras, ya sea mediante la identificación de tierras públicas disponibles o por el recaudo de pruebas para esos procesos. Por ejemplo, no se prestó atención a datos de carácter ambiental que servirían para hacer descuentos a áreas en procesos de adjudicación y así evitar posibles conflictos a futuro en forma de procesos de deslinde (Fuentes, 2019).

En ese mismo sentido, hace falta la recolección de datos sobre conflictos entre usos del suelo que se podrían utilizar para diseñar, posteriormente, una planeación territorial con formas productivas más rentables en lo social y en lo económico, y más sostenibles en materia ambiental. De igual forma, no existe reporte sobre información relacionada con

aprovechamiento del suelo con la que se podrían gestionar decisiones dirigidas a la desconcentración de la propiedad improductiva, tal y como lo indica el Acuerdo Final de Paz.

Finalmente, y de acuerdo –de nuevo– con Fuentes, el piloto no aporta mayores evidencias sobre la sostenibilidad y el mantenimiento de la intervención, especialmente en cuanto a conservación catastral. Así mismo, no hay datos o consideraciones que indiquen si el CMP llevó a un cambio en las formas sociales y económicas que dan lugar a la informalidad, y si ha tenido impacto directo en materia de seguridad jurídica y de mercado de tierras, entre otros.

En conclusión, los pilotos de CMP emprendidos durante la administración Santos han tenido resultados ambivalentes. El logro más destacable ha sido la ampliación de la base tributaria predial al incluir predios inexistentes, circunstancia que con facilidad podría repetirse en el resto de los municipios intervenidos debido a los hallazgos comunes de un mayor número de predios a los inicialmente previstos. De igual forma, en materia de formalización y de unificación de procesos de intervención, los pilotos habrían ayudado a homogeneizar el recaudo de información para que sea tan útil a catastro, como al proceso de ordenamiento social de la propiedad, como se evidencia en los planes OSPR aprobados por la ANT.

Por otra parte, los operadores y el IGAC han resaltado que los principales logros son metodológicos; no obstante, más allá del informe de Usaid, no hay documentos de acceso público sobre los resultados metodológicos y materiales de los pilotos que den cuenta, de forma comparada, de los obstáculos enfrentados, de las lecciones aprendidas y de las buenas prácticas identificadas de acuerdo con las especificidades de cada municipio y bajo las diferentes estrategias de intervención de cada operador. Estos, para mediados de 2019, aún estaban pendientes por concertar con las entidades para consolidar su versión final (CGN, 2019, pp. 49-50).

Ahora bien, las dificultades que se presentaron en Ovejas en materia presupuestal y de plazos han sido identificadas por algunos críticos del modelo de reforma rural integral como una razón suficiente para no sobrecargar el catastro de funciones y para apostar por versiones más simplificadas de actualización y de la intervención territorial. Sin embargo, los resultados del piloto ponen de relieve los sobrecostos posibles si se adelanta un CMP y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, POSPR (restringida en Ovejas a formalización y titulación de baldíos),

de forma separada. Las lecciones aprendidas, consignadas en el Conpes 3851, dejan en evidencia otros retos del catastro.

Al respecto, desde Dejusticia consideramos indispensable una mayor transparencia en las explicaciones que asocian la crítica a los pilotos y las propuestas de simplificación del modelo.

En primer lugar, ni el gobierno pasado ni el actual han manifestado las razones de los retrasos en los otros pilotos por lo que no hay claridad acerca del fundamento de las estrategias de escalamiento y de ampliación de la actualización masiva del catastro, y de la implementación del enfoque multipropósito en el resto del país.

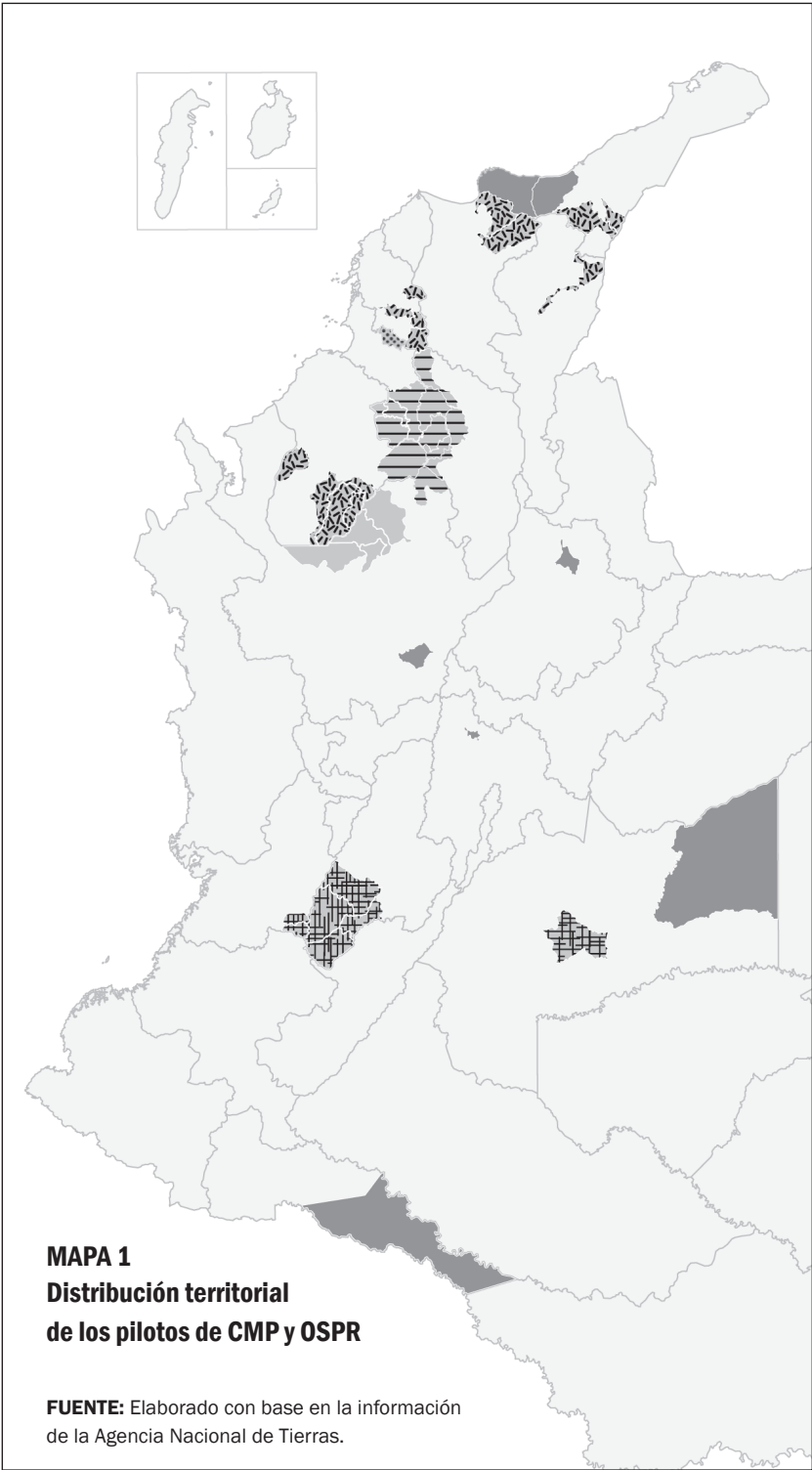
Una situación similar parece presentarse en el caso de los imprevistos presupuestales asociados a la diferencia entre predios preexistentes en las bases institucionales de datos y los predios realmente existentes en los territorios; estos habrían impedido el avance de las fases restantes, especialmente de la visita predio a predio del Barrido Predial Masivo.

Estos aspectos deben ser expuestos de forma clara, detallada y con soportes para constituir consensos informados que ayuden al fortalecimiento de la política de catastro con miras al cumplimiento efectivo de los compromisos del Acuerdo Final y para hacer posible un control social eficaz sobre su desarrollo, tanto a nivel central como en los territorios intervenidos.

La expansión de los pilotos de CMP con el Ordenamiento Social de la Propiedad

Como se señaló líneas atrás, la ampliación del modelo se dio con la suscripción de los convenios 986 y 951 de 2017 con OIM y PNUD, pasando de 23 a 43 municipios focalizados. Para abril de 2019, de los 43 municipios focalizados solo 5 contaban con planes de ordenamiento social de la propiedad activos, es decir, menos de una octava parte había consolidado la información para el inicio del barrido predial y el posterior trámite de los procesos de formalización, adjudicación de baldíos y procesos agrarios a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (Ovejas, San Marcos, Caimito –todos en Sucre–, Valdivia y Tarazá –ambos en Antioquia–) (Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, citado en ANT, 2019, p. 2).

En septiembre, la ANT reportó la aprobación adicional de 14 planes de ordenamiento de los siguientes municipios: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco, en Tolima (4); Córdoba, El Guamo, San Jacinto del Cauca



FOCALIZACIÓN CATASTRO MULTIPROPÓSITO 23 MUNICIPIOS			
	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CONVENIO
	Antioquia	San Carlos	494 de 2017 BANCO MUNDIAL
	Cundinamarca	Topaipí	
	La Guajira	Dibulla	
	Magdalena	Santa Marta	
	Meta	Puerto Gaitán	
	Putumayo	Puerto Leguizamo	
	Santander	Lebrija	
	Antioquia	Nechí	572 de 2017 DNP- FONDO DE ADAPTACIÓN
	Bolívar	Achí	
	Bolívar	Magangué	
	Bolívar	San Jacinto del Cauca	
	Córdoba	Ayapel	
	Sucre	Caimito	
	Sucre	Guaranda	
	Sucre	Majagual	
	Sucre	San Benito Abad	
	Sucre	San Marcos	
	Sucre	Sucre	745 de 2017 FONDO DE ADAPTACIÓN
	Sucre	Ovejas	CARTA DE INTENCIÓN Usaid- 2016
	Antioquia	Cáceres	653 de 2017 VALOR + IDEA
	Antioquia	Ituango	
	Antioquia	Tarázá	
	Antioquia	Valdivia	

FOCALIZACIÓN CATASTRO MULTIPROPÓSITO 20 MUNICIPIOS			
	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CONVENIO
	Meta	Puerto Lleras	986 de 2017 OIM
	Tolima	Ataco	
	Tolima	Chaparral	
	Tolima	Planadas	
	Tolima	Río Blanco	
	Valle del Cauca	Florida	
	Valle del Cauca	Pradera	

FOCALIZACIÓN CATASTRO MULTIPROPÓSITO 20 MUNICIPIOS			
	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CONVENIO
	Bolívar	Córdoba	951 de 2017 PNUD
	Bolívar	El Guamo	
	Bolívar	San Jacinto	
	Bolívar	Zambrano	
	Cesar	La Paz	
	Córdoba	Montelíbano	
	Córdoba	Puerto Libertador	
	Córdoba	San José de Uré	
	Córdoba	Valencia	
	La Guajira	Fonseca	
	La Guajira	San Juan del Cesar	
	Magdalena	Aracataca	
	Magdalena	Ciénaga	

TABLA 7
Estado de los planes OSPR (septiembre de 2019)

Municipio	Departamento	Plan OSPR	Barrido Predial Masivo	Convenio	
Ovejas	Sucre	Aprobado (Res. 1819/2018)	Finalizado	Usaid	
San Carlos	Antioquia	Suspendido (con Res. Aprobación 4358/2018)	No aplica	Banco Mundial	
Topaipí	Cundinamarca	Suspendido (con Res. Aprobación 4230/2018)	No aplica		
Dibulla	La Guajira	En aprobación	No aplica		
Santa Marta	Magdalena	En aprobación	No aplica		
Puerto Gaitán	Meta	Suspendido (con Res. Aprobación 4375/2018)	No aplica		
Puerto Leguízamo	Putumayo	Desfocalizado. (Res. 6064/2018)	No aplica		
Lebrija	Santander	Suspendido (con Res. Aprobación 4360/2018)	No aplica		
Nechí	Antioquia	En validación	No aplica		
Achí	Bolívar	En aprobación	No aplica	La Mojana	
Magangué	Bolívar	En aprobación	No aplica		
San Jacinto del Cauca	Bolívar	Resolución de aprobación	Sin dato		
Ayapel	Córdoba	En validación	No aplica		
Caimito	Sucre	Aprobado	Prealistamiento		
Guaranda	Sucre	Suspendido	No aplica		
Majagual	Sucre	En formulación	No aplica		
San Benito Abad	Sucre	En validación	No aplica		
San Marcos	Sucre	Aprobado	Prealistamiento		
Sucre	Sucre	En formulación	No aplica		

Cáceres	Antioquia	Suspendido	No aplica	Norte de Antioquia
Ituango	Antioquia	Suspendido	No aplica	
Tarazá	Antioquia	Aprobado	Prealistamiento	
Valdivia	Antioquia	Aprobado	Sin dato	
Puerto Lleras	Meta	Resolución de aprobación	Sin dato	OIM
Ataco	Tolima	Resolución de aprobación	Sin dato	
Chaparral	Tolima	Resolución de aprobación	Sin dato	
Planadas	Tolima	Resolución de aprobación	Sin dato	
Rioblanco	Tolima	Resolución de aprobación	Programado para IV trimestre de 2019	
Florida	Valle de Cauca	Resolución de aprobación	Sin dato	
Pradera	Valle de Cauca	Resolución de aprobación	Sin dato	
Córdoba	Bolívar	Resolución de aprobación	Programado para IV trimestre de 2019	
El Guamo	Bolívar	Resolución de aprobación	Programado para IV trimestre de 2019	PNUD
San Jacinto	Bolívar	En aprobación	No aplica	
Zambrano	Bolívar	Resolución de aprobación	Sin dato	
La Paz	Cesar	En desfocalización	No aplica	
Montelíbano	Córdoba	En aprobación	No aplica	
Puerto Libertador	Córdoba	En aprobación	No aplica	
San José de Uré	Córdoba	Resolución de aprobación	Sin dato	
Valencia	Córdoba	Resolución de aprobación	Sin dato	
Fonseca	La Guajira	En aprobación	No aplica	
San Juan del Cesar	La Guajira	En aprobación	No aplica	
Aracataca	Magdalena	Resolución de aprobación	Sin dato	
Ciénaga	Magdalena	En aprobación	No aplica	

FUENTE: elaboración propia con base en la respuesta de la ANT a la Procuraduría General de la Nación.

y Zambrano, en Bolívar (4); San José de Uré y Valencia, en Córdoba (2); Florida y Pradera, en Valle del Cauca (2); Aracataca, en Magdalena (1); y Puerto Lleras, en Meta (1) (Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, citado en ANT, 2019, pp. 5-6). Así, al momento de la redacción de este documento, los municipios focalizados para efectos del CMP son los que se enlistan en la tabla 8, y el estado de avance es el que allí se señala.

Como se advierte en la tabla 8, de los 14 de municipios con plan OSPR activo, 3 iban a operación en el cuarto trimestre de 2019 y otros 3 debían estar en fase de prelistamiento para comenzar el Barrido Predial Masivo (Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, citado en ANT, 2019, pp. 5-6). No obstante, de acuerdo con la ANT, la demora en la puesta en marcha del barrido obedece a los ajustes metodológicos del catastro que viene liderando el DNP. En este mismo sentido, la ANT informa sobre las modificaciones reglamentarias y técnicas para la agilización del procedimiento, entre las que llama la atención la reciente expedición de la Resolución 12096 de 2019, que modifica la 740 de 2017, y el diseño de las propuestas de guías para la visita predio a predio y para la participación comunitaria.

A la espera de los ajustes metodológicos anunciados, la información institucional indica que, desde 2017, de 43 municipios focalizados para catastro multipropósito, solo se ha dispuesto el barrido predial en 1 municipio y que otros 3 aguardan el inicio de la ejecución durante los últimos meses de 2019. Estos cuentan con un Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad reciente.

Con estos resultados, y ante el cambio de administración, la institucionalidad catastral ha emprendido una serie de ajustes a la política que, en algunos aspectos, profundiza la propuesta inicialmente contemplada en el Conpes 3859 de 2016 y en el informe de la Misión Rural, por ejemplo, en la priorización de las zonas PDET; en otros puntos toma distancia, como en el caso de la flexibilización del barrido predial y en la gradualidad del enfoque multipropósito, aspectos que se detallan a continuación.

EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN EL MARCO DE LAS OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DERIVADAS DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

De forma paralela a la implementación de los pilotos, y en el marco del Acuerdo Final de Paz, las partes negociadoras adelantaron esfuerzos para garantizar el cumplimiento de los compromisos, entre los que se incluyeron la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2017 (en adelante AL02/17) y del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha ido construyendo una línea jurisprudencial sobre la obligatoriedad de los compromisos del Acuerdo, entre los que se destacan la sentencia de constitucionalidad del AL02/17 (C-630 de 2017), el Auto de seguimiento a la sentencia de tutela sobre el uso de glifosato y de aspersión área para la erradicación de cultivos de uso ilícito (A-387 de 2019) y la declaratoria de inexequibilidad del término de vigencia de la Ley 1448 de 2011 (C-588 de 2019).

El AL02/17 sustituyó la fórmula de integración constitucional del AFP prevista en el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2016¹ que consistía en catalogarlo como un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3, común a los Convenios de Ginebra, y disponía su ratificación como

1 Con ocasión de la derrota del plebiscito por la paz, el 2 de octubre de 2016, los promotores del No manifestaron su oposición a la integración del Acuerdo Final de Paz a la Constitución Política por vía del bloque de constitucionalidad. Por tal motivo, y buscando un punto medio que garantizara el cumplimiento de los acordado sin elevarlo al rango de norma constitucional, las partes del Acuerdo Final convinieron disponer una nueva para darle valor jurídico del Acuerdo Final que fue aprobada por el Congreso en ese nuevo acto legislativo, presentado e impulsado por el Gobierno en el marco del *fast track* (Gobierno nacional, FARC-EP y países garantes, 2016, p. 277).

tratado internacional. En su lugar, el AL 02/17 ligó el cumplimiento del AFP durante tres periodos presidenciales en dos niveles: por un lado, estableció que los contenidos en DIH y los derechos fundamentales dispuestos en el Acuerdo son criterio “de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final”. Por otro lado, con respecto a la totalidad del AFP, el Acto Legislativo indicó que el Estado y sus instituciones tienen el deber de cumplir de buena fe lo pactado, lo que implica que todas las actuaciones, desarrollos normativos, aplicaciones e interpretaciones deben “guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.

Al momento de evaluar la constitucionalidad y los alcances del Acto Legislativo 02/17, la Corte, en la Sentencia C 630 de 2017, señaló que dicha reforma constitucional convirtió el Acuerdo Final “en una política pública de Estado cuya implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades del Estado, con el fin de garantizar el derecho a la paz, respetando su autonomía” (Sentencia C-630/17, 2017). La Corte aclaró que, si bien el Acuerdo Final de Paz no tiene un valor normativo *per se*, su desarrollo e implementación constituyen una obligación del Estado en su conjunto, y que esta se extiende por un tiempo correspondiente a tres periodos presidenciales, tal y como fue establecido en el artículo 2º del AL02/17. Sobre la naturaleza de esa obligación la Corte advirtió:

Dicho mandato ha de entenderse como una *obligación de medio*, lo que implica que los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad. (Sentencia C-630/17, 2017)

El principio de progresividad y el correspondiente mandato de no regresividad se desprenden de la obligación de guardar coherencia en la implementación del Acuerdo Final:

[...] la expresión “deberán guardar coherencia” con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final, implica que, en el ámbito de sus competencias deberán realizar sus mejores esfuerzos para el cumplimiento del mismo, para lo cual gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello,

en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad.
(Sentencia C-630/17, 2107)

En efecto, el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final presupone que los desarrollos normativos que se realicen y que involucren materias contempladas y desarrolladas en este, deben responder a estándares vigentes o mejores en la consecución y en la aplicación de sus componentes. En este sentido, cualquier disposición jurídica o de política pública que se expida para la implementación del CMP o que modifique el marco institucional existente aplicable debe guardar coherencia e integralidad con la implementación de la *política pública de Estado* del Acuerdo Final, respetando sus contenidos, principios y finalidades.

Esa línea argumentativa fue reiterada recientemente en el marco de la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011. De acuerdo con lo señalado en el comunicado n.º 49 del 5 de diciembre de 2019, la Corte Constitucional aplicó los criterios contenidos en el AL02/17 al momento de pronunciarse sobre la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y reiteró la obligación del Estado de cumplir de buena fe lo acordado, contando para ello con un margen de discrecionalidad para elegir los medios más adecuados, “en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad” (Sentencia C-588/19, 2019).

Un ejemplo claro de esa obligación a cargo del Estado fue el pronunciamiento de la Corte Constitucional en el Auto 387 de 2019, expedido como parte del seguimiento a la sentencia T-236 de 2017 sobre la utilización del glifosato en la erradicación de cultivos de uso ilícito. En esa providencia, la Corte aclaró que los contenidos del Acuerdo Final de Paz, “como documento de política pública que **obliga(n)** al Gobierno nacional, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017” (negrilla fuera de texto), al punto de establecer que las decisiones gubernamentales, como la reanudación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PECIG), deben “surtirse en los términos de la política pública del Estado que se deriva del punto cuarto del Acuerdo Final” (Auto 387, 2019) que, para ese caso contemplaba, entre otros, la adopción de un “tratamiento diferenciado a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan y las que consumen drogas ilícitas” y de un esquema escalonado de medidas en el que prima la sustitución voluntaria; solo podría aplicarse la erradicación forzada mediante fumigación cuando hubiese sido imposible implementar la sustitución o la erradicación manual (Auto 387, 2019).

En ese sentido, es posible afirmar que los contenidos del AFP sobre catastro son vinculantes para las entidades responsables de su implementación. Estas deben cumplirlos de buena fe bajo los criterios de integralidad y de progresividad. Estos mandatos, como lo señalamos en la sección sobre el origen político del CMP, son los elementos definitorios del modelo de catastro de reforma rural integral y **obligan** a que el CMP se implemente de forma priorizada en las zonas PDET y a que se garantice la participación y la transparencia del proceso, especialmente en relación con las comunidades campesinas y étnicas. Además, debe servir, simultáneamente, para (1) la planeación de políticas públicas; (2) la aplicación de las políticas de tenencia, acceso y uso de la tierra; (3) el recaudo y la justicia tributaria; y (4) reforzar la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra. Frente a estos cuatro mandatos de contenido, las instituciones disponen de un margen de discrecionalidad para escoger la forma en que los van a materializar, pero no es legítimo, constitucionalmente, que desistan o aplacen indefinidamente su aplicación total o parcial en orden a la aplicación de los principios de integralidad y de progresividad establecidos por el AL02/17 y desarrollados doctrinalmente por la Corte Constitucional.

La implementación del CMP como parte del Acuerdo Final

Como parte de la agenda legislativa para la implementación temprana del Acuerdo Final de Paz con el *fast track*,² el gobierno Santos presentó el proyecto de ley “por la cual se regula el sistema nacional catastral multi-propósito”, con el que se buscaba implementar algunos de los ajustes normativos propuestos en el Conpes 3859 de 2016 que, además de integrar los modelos cartográficos y de seguridad jurídica al “modelo de reforma rural integral”, le agregaba un elemento importante de descentralización

2 Mecanismo expedito de trámite legislativo para la implementación temprana del Acuerdo Final de Paz que estableció tiempos y procedimientos excepcionales para su debate y aprobación. Este fue dispuesto por el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016. Este medio funcionó con cierta fluidez hasta la Sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017, mediante la cual la Corte declaró inconstitucionales los literales h y j del artículo 1° de esa reforma que obligaban a la votación en bloque e impedían la modificación de las propuestas de ley y de acto legislativo sin el aval del Gobierno nacional.

y tercerización.³ Es así como, además de un abanico amplio de variables y de una metodología participativa, el proyecto incluyó, por primera vez, a los gestores y operadores catastrales como agentes del proceso de catastro. Los gestores estarían encargados de los procesos de conformación y de mantenimiento catastral que podrían ejecutar directamente o por intermedio de operadores. Los operadores, por su parte, serían las personas naturales o jurídicas inscritas en el Registro Nacional de Reconocedores Prediales y Operadores Catastrales que contratarían con los gestores para la prestación “permanente” de los servicios de conformación y de mantenimiento del CMP. Dicho proyecto no surtió el trámite legislativo y fue archivado (DNP, 2018b, p. 13).

En marzo de 2018 (DNP, 2018a, p. 12), el gobierno de Santos y la CSIVI-FARC concluyeron la construcción del Plan Marco de Implementación (PMI) que debe guiar el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz en un plazo de quince años.⁴ En dicho documento se señalaron, como objetivos del catastro multipropósito, dos finalidades informáticas y dos materiales: las utilidades, como sistema de información, estarían asociadas a su uso por parte de las entidades públicas en la planeación multisectorial de las políticas, especialmente de ordenamiento territorial, de planeación social y económica y de gestión de usos del suelo, y en favor de la sociedad en general con el acceso a “información homogénea y comprensiva sobre los predios y sobre las variables que se le integren”. En cuanto a sus finalidades materiales, el PMI incluyó su utilidad para las políticas de tierras, especialmente de formalización, de seguridad jurídica y de desconcentración, y la

3 En ese proyecto fueron incluidos, entre otros: (1) cuatro variables de información catastral: física, jurídica, económica y material (relaciones no jurídicas con la tierra); (2) reducción de los procesos catastrales a conformación y mantenimiento; (3) el establecimiento de un número único predial y del certificado único predial registral, este último obligatorio para la realización de cualquier acto sobre los predios; (4) la consolidación de esquemas participativos para el recaudo de la información y el control del proceso; (5) el procedimiento de reajuste de áreas catastrales por acuerdo entre las partes y con participación de los reconocedores prediales; (6) el arreglo institucional con la división de funciones entre DNP (autoridad reguladora) IGAC (autoridad técnica y gestor residual) y SNR (inspector); (7) el Registro Nacional de Reconocedores Prediales y Operadores Catastrales.

4 Si bien el punto 6.1.1. del Acuerdo Final de Paz estableció que el PMI tendría una vigencia de diez años, en la introducción de dicho plan se indica que será el instrumento para la implementación en un plazo de 15 años (Gobierno nacional, CSIVI FARC, 2018, p. 3).

valoración económica adecuada de los predios para la “gestión fiscal” y “la transparencia del mercado de tierras” (Gobierno nacional, CSIVI FARC, 2018, p. 27).

En este sentido el PMI redujo sustancialmente los alcances y las finalidades del AFP sobre catastro al eliminar aspectos relevantes de cada uno de los cuatro mandatos o funciones del CMP contenidos en el punto 1, como, por ejemplo, el principio de progresividad tributaria o el uso del este como instrumento principal de planeación y de ejecución de las políticas de regularización del uso del suelo. De igual forma, el PMI incluyó finalidades distintas a las contempladas en el Acuerdo, como la de servir a la transparencia del mercado de tierras o al acceso de la información a la “sociedad”. En cualquier caso, no sobra aclarar que el PMI no tiene fuerza normativa ni puede interpretarse como una adenda o una reforma de lo establecido en el AFP, sino como una herramienta para su materialización.

Adicionalmente, como parte de los mecanismos de seguimiento a la implementación, el punto 6.3.2. del Acuerdo estableció que el Instituto Kroc de Relaciones Internacionales, de la Universidad de Notre Dame, realizaría labores de monitoreo y de seguimiento al cumplimiento del mismo. En respuesta a esa invitación, el Instituto Kroc identificó cinco grandes acciones (disposiciones) en materia de CMP que el AFP imponía a las instituciones del Estado: i) la puesta en marcha del modelo multipropósito, con la correspondiente actualización en un plazo de siete años; ii) el apoyo a las entidades territoriales para la formación y la actualización catastral; iii) la creación de un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden el impuesto predial; iv) la reforma normativa para la aplicación del principio de progresividad tributaria; v) la creación de incentivos a los municipios para que apliquen exenciones tributarias en favor de beneficiarios de las políticas de acceso y formalización de tierras.

Ahora bien, en el segundo informe, de agosto de 2018, sobre el cumplimiento del Acuerdo, el Instituto Kroc reiteró la importancia del CMP para la materialización de la Reforma Rural Integral pactada en el punto 1 en razón de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y del fortalecimiento y la modernización de la “institucionalidad pública local” gracias al acceso a la información que facilitaría los procesos de “planificación del desarrollo rural, el ordenamiento territorial y la protección medioambiental” y el aumento del presupuesto de las autoridades locales por el incremento en el recaudo del impuesto predial, “lo que sería a su vez un paso muy importante en una descentralización efectiva” (Instituto Kroc, 2019, pp. 33-34).

Entre los efectos esperados de la implementación, el Instituto Kroc incluyó, además, la captura de información útil para adelantar los procesos de OSPR a cargo de la ANT, la interoperabilidad del catastro y del registro, la consolidación de un inventario de baldíos de la Nación, la georreferenciación de los predios, la coherencia entre los valores catastrales y los valores reales de los predios y la protección de los derechos de los campesinos y de los empresarios del campo (Instituto Kroc, 2019, pp. 34-35).

Sobre la implementación efectiva, el Instituto Kroc señaló que solo se había avanzado de forma mínima en la materialización de la primera de las cinco disposiciones sobre CMP, haciendo referencia a la puesta en marcha de la actualización catastral con enfoque multipropósito a través de los 23 pilotos municipales. De igual forma, resaltó la necesidad de tramitar la aprobación de la Ley de Catastro como elemento necesario para echar a andar el modelo (Instituto Kroc, 2019, p. 26).

Con respecto a la conformación de un inventario de baldíos de la Nación, señalada por el Instituto Kroc, es necesario advertir que, en cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-488 de 2014, el extinto Incoder presentó el CMP como política idónea para la identificación masiva de tierras baldías, como consta en el apartado de la propuesta de indicadores del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Baldíos, de la otrora máxima autoridad de tierras, incluido en el Auto 222 del 23 de mayo de 2016, de la Corte Constitucional (Auto 222, 2016). Esta respuesta institucional fue retomada por la ANT al indicar que el CMP y la estrategia de Barrido Predial Masivo permitirían superar las limitaciones institucionales al proporcionar:

[...] información completa y exacta sobre la situación legal y real de los predios, anulando la separación entre el catastro y el registro, eliminando los errores e inconsistencias sobre la identificación e individualización de predios y la titularidad de los mismos, e identificando las diferentes formas o relaciones de tenencia de la tierra. (Auto 040, 2017; Auto 222, 2016)

Al respecto, la Corte estimó que la simple mención y el alistamiento del CMP y de la estrategia de Barrido Predial Masivo, como medios para la superación de los problemas de administración de las tierras baldías, no significaba ni su realización, ni que se hubieran “logrado [las] transformaciones en el funcionamiento del sector que lleven a la superación de las falencias que dieron origen a la intervención de este Tribunal” (Auto, 040, 2017; Auto 222, 2016). En la actualidad, de acuerdo al noveno reporte

trimestral de la ANT, de julio de 2019, la estrategia nacional del inventario de baldíos sigue siendo el CMP.

En conclusión, para finales de 2019, ya es suficientemente claro que los mandatos de fondo y de proceso que estableció el Acuerdo Final de Paz en relación con el CMP deben ser cumplidos de buena fe por todas las instituciones bajo los criterios de integralidad y de coherencia, de acuerdo con lo dispuesto en el AL02/17.

Finalmente, también es evidente, en este punto, que hay una concurrencia de obligaciones constitucionales entre el cumplimiento del Acuerdo y la garantía de reserva de adjudicación de los baldíos de la Nación en favor de los campesinos desposeídos, además de la correspondiente consolidación de un inventario de tierras baldías, ordenado en la Sentencia T-488 de 2014.

Hacia un nuevo modelo de catastro multipropósito bajo el gobierno Duque

En su informe de marzo de 2019, el Instituto Kroc señaló que, con corte a diciembre de 2018, de las “cinco acciones” que había identificado como obligaciones del Acuerdo Final de Paz en materia de catastro, cuatro no presentaban avance y solo había una “implementación mínima” de la relacionada con la ejecución de los siete pilotos iniciales y su extensión a otros 16 (Kroc Institute, 2019, p. 26).

Al respecto, Kroc destacó el compromiso del gobierno Duque por darle continuidad a la política con la operación de crédito internacional para financiar su ampliación y la inclusión de municipios PDET en la priorización (Instituto Kroc, 2019, p. 38).

Sin embargo, como se verá en lo que sigue, si bien la nueva administración ha hecho gestiones para avanzar en los pilotos que iniciaron con el gobierno Santos, una serie de decisiones recientes en la materia indica que está dando un viraje hacia un modelo de CMP más concentrado en las características cartográficas de los predios y cuya utilidad distributiva es más bien restringida, tomando distancia de un modelo verdaderamente multidimensional y con información útil para la implementación de la Reforma Rural Integral del AFP.

En efecto, a través del Conpes 3951 el DNP autorizó al gobierno la gestión de los préstamos con el Banco Mundial y el BID para la financiación del fortalecimiento tecnológico e institucional de las entidades comprometidas en el CMP (IGAC, SNR, ANT), además de la financiación

parcial de la expansión a los municipios priorizados (DNP, 2018b, p. 15). Esos préstamos estarían dirigidos a solventar tres componentes del CMP: fortalecimiento institucional, fortalecimiento tecnológico e implementación y mantenimiento territorial del catastro. Sobre ese último aspecto, el Conpes 3951 determinó la necesidad de:

1. Definir los criterios técnicos de recolección de información (calidad y contenido) así como los pasos previos para la preparación de los insumos registrales y catastrales.
2. Seleccionar los municipios priorizados según los criterios de necesidad, oportunidad y equidad.
3. Seleccionar, del universo de municipios priorizados, en cuáles se implementará la política de OSPR y definir la forma de operar en terreno.
4. Facilitar el acceso de la ciudadanía a los servicios de catastro y del uso de la información por parte de las entidades territoriales.

En esa misma línea, el actual gobierno Duque ha emprendido una serie de ajustes al modelo original a partir de los resultados arrojados por los pilotos para la ampliación y el escalamiento del modelo a nivel nacional. Así lo ha manifestado la ANT en sus respuestas a la Procuraduría y a la Contraloría en las que ha advertido que la adopción de esos cambios era el principal pendiente para el inicio del Barrido Predial Masivo en varios de los municipios focalizados que ya contaban con la aprobación para el inicio de su ejecución (CGN, 2019, p. 153).

De acuerdo con Lorena Garnica, el nuevo modelo de Duque tiene cuatro elementos definitorios: el quiebre del “monopolio” del IGAC, la apuesta por la descentralización, el desmonte del certificado predial registral y la inclusión de la relación costo-efectividad como criterio orientador de la operación (Garnica, 2019). Como ya se vio en apartados anteriores, el modelo Santos contemplaba medidas de los dos primeros tipos (ver Conpes 3859 de 2016), aunque es cierto que bajo la administración Duque se han profundizado la tercerización y la descentralización. Las otras dos medidas, por su parte, son reacciones a los resultados de la implementación de los pilotos y también al proyecto de ley de CMP de Santos, con lo que el nuevo gobierno ha marcado una distancia notable en cuanto al concepto de multipropósito que manejaba el catastro de la anterior administración.

Como un primer paso para la implementación de este nuevo modelo, el gobierno actual dispuso de un nuevo marco de política pública para

el CMP que fue expuesto en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y en la expedición del Conpes 3958 de 2019. Tomando como referente los datos sobre los altos costos de la operación de los pilotos y sus escasos resultados, el actual modelo adopta explícitamente (i) un nuevo enfoque caracterizado por la aplicación del criterio costo-eficiencia; (ii) una implementación por fases “con un enfoque gradual e incremental”; y (iii) el establecimiento del catastro como un servicio público que pueda descentralizar y tercerizar su operación (DNP, 2019b, pp. 1.101-1.102).

En aplicación del criterio de costo-eficiencia, en el Conpes 3958 se destaca el fortalecimiento de las bases de información geográfica basadas en fotografías aéreas de alta precisión como herramienta para optimizar recursos en la actualización catastral (DNP, 2019a, p. 45), circunstancia que no representa una novedad real ni en los procesos catastrales ni en la implementación del CMP, al punto que ese método de recolección fue usado en el piloto de Ovejas (Usaid, 2019a). Si bien este uso no excluye de forma explícita el levantamiento de información predial en campo, el Conpes señala que servirá para determinar “las zonas ya cubiertas y se podrán optimizar los recursos técnicos y financieros para disponer la cartografía de manera oportuna” (DNP, 2019a, p. 51), lo que evitaría la duplicidad de esfuerzos (DNP, 2019a, p. 50). Con esto resulta probable que, en adelante, se autorice la actualización catastral a partir de este tipo de imágenes sin constatación en terreno, situación parecida a la que se presentaría con la recolección de información agrológica que dependerá de las necesidades de información que establezca el IGAC (DNP, 2019a, p. 51).

En lo que tiene que ver con los alcances multipropósito del catastro de Duque, el Conpes 3958 señala que el “enfoque gradual e incremental” se aplica tanto a la ampliación geográfica del proceso de actualización, como a la implementación progresiva del enfoque multipropósito en los procesos de orden catastral (DNP, 2019a, p. 45). En ese mismo orden de ideas, señala la necesidad de ajustar y de simplificar las variables recaudadas por razones de redundancia, insostenibilidad o porque resultan excesivas para el territorio intervenido (DNP, 2019a, p. 52), lo que coincide con el uso de un concepto más restringido de Barrido Predial Masivo, en el que este se refiere, principalmente, al levantamiento de las características físicas de los predios (DNP, 2019a, p. 70).

Como puede observarse, en estos aspectos, el modelo Duque se aleja del modelo de Reforma Rural Integral y de sus distintas variantes de

la administración Santos.⁵ La preferencia por las imágenes aéreas como técnica principal de recolección de la información repercute, necesariamente, en la utilidad y en el propósito del catastro, y lo convierte en un modelo más modesto, enfocado en lograr la interoperabilidad de la información (DNP, 2019a, p. 20), principalmente cartográfica, y en promover su uso con fines de planeación territorial. Esto se hace evidente en el Conpes 3958 en el que uno de los objetivos explícitos es dinamizar el mercado inmobiliario (DNP, 2019a, pp. 28 y 65) y garantizar la rentabilidad de las inversiones privadas y de la productividad rural (DNP, 2019a, pp. 9 y 65).

En cuanto a la implementación del CMP, el Conpes 3958 opta por profundizar en el esquema de descentralización y de tercerización, trazado en el Conpes 3859 de 2016, al adoptar parte del modelo de gestores y operadores que se había incluido en el proyecto de ley del *fast track* con dos modificaciones: (i) añade la categorización de la gestión catastral como un servicio público, con lo que facilitaría la prestación por parte entidades territoriales (gestores) o por intermedio de particulares (operadores); y (ii) elimina el registro nacional de reconocedores prediales y de operadores catastrales.

Para su escalamiento, el Conpes 3958 estableció la necesidad de realizar los ajustes necesarios para que el presupuesto destinado al catastro, por parte de los entes territoriales, fuera considerado un gasto de inversión “permitiendo que estas entidades puedan apalancar recursos de crédito para la financiación de esta actividad” (DNP, 2019a, p. 57).

De igual forma, con el Conpes 3958 de 2019 se asumió una ruta de priorización en aplicación de los criterios de necesidad, oportunidad y equidad previamente perfilados en el Conpes 3951 de 2018. Así, se dividió el universo de municipios en tres categorías: (i) los municipios que pueden asegurarse por sus propios medios (presupuestales y administrativos) el sostenimiento del catastro de forma directa; (ii) los municipios de capacidad intermedia que pueden asumir el catastro de forma asociativa en subregiones o con gestión departamental y con la concurrencia de la Nación en parte de la financiación; y (iii) los municipios y áreas no municipalizadas (ANM) que, por su escasa capacidad, requieren que esa

5 El Conpes 3958 es explícito en señalar que remplace el 3859 de 2016 como instrumento de política pública al incorporar “una visión y (sic) alcance más amplio”, conservando únicamente los lineamientos en materia de avalúos (observatorio inmobiliario y esquemas diferenciados para zonas protegidas o de importancia ecológica)” (DNP, 2019a, pp. 45 y 55).

TABLA 8
Cuadro comparativo de los modelos de CMP
de los gobiernos Santos y Duque

	Modelo del gobierno Santos	Modelo del gobierno Duque
Presupuesto proyectado	2,6 billones de pesos	5,2 billones de pesos
Tiempo de ejecución	8 años (2016-2023)	7 años (2019-2025)
Metodología	Barrido Predial Masivo – visita predio a predio	Barrido Predial Masivo – sin necesidad de visita predio a predio
Descentralización	Delegación territorial	Gestores catastrales territoriales y nacionales (ANT)
Tercerización	Terceros para entidades territoriales o la Nación. Registro Nacional de Reconocedores Prediales	Operadores catastrales contratados por los gestores. Sin registro de operadores
Papel del IGAC	Máxima autoridad catastral. Supervisor. Operador catastral residual	Máxima autoridad catastral (principalmente técnica y reglamentaria). Gestor catastral
Papel de la SNR	Máxima autoridad registral. Enlace de información	Máxima autoridad registral y supervisor de gestores y operadores
Información sobre usos	Se recoge	No se recoge
Relación con registro	Certificado plano predial catastral (certificado único predial registral) – número único predial	Número único predial
Relación con OSP	Enlace de las políticas simultáneo	Políticas independientes
Relación con otras políticas públicas	Apoyo cartográfico, interrelación institucional y recaudo de información (conflictos de usos del suelo)	Apoyo cartográfico, interrelación institucional y promoción de uso territorial y nacional

FUENTE: elaboración propia.

gestión sea adelantada por el IGAC y financiada, principalmente, por la Nación. Entre este último grupo se encuentran las ANM, los municipios PDET y aquellos con ecosistemas estratégicos, áreas protegidas o territorios étnicos (DNP, 2019a, p. 61).

En desarrollo del modelo de delegación y de tercerización, de forma coordinada, con las nuevas determinaciones en la política pública de catastro, el gobierno Duque logró la aprobación legislativa de los artículos

79 a 82 de la Ley 1955 de 2019 que expide el Plan de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. De esta manera se implementó normativamente buena parte de las recomendaciones del Conpes 3958.

En esas disposiciones se determinó que la función catastral sería elevada a la categoría de servicio público y estaría encargado de la formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral. Este nuevo estatus facilita la tercerización y la privatización de su operación en virtud de lo establecido en el artículo 365 de la Constitución Política sobre servicios públicos, sin necesidad de invertir a particulares de funciones públicas.

De igual forma, la Ley del Plan separó la actividad catastral en cuatro actores: el IGAC, como máxima autoridad catastral; los gestores catastrales, como entidades responsables de gestionar el catastro; los operadores catastrales, como actores operativos que pueden realizar labores catastrales por contrato con los gestores; y la Superintendencia de Notariado y Registro, como autoridad de inspección y control.

En este esquema, el IGAC conserva su calidad de máxima autoridad catastral con un alcance de regulación técnica y residual en lo operativo. Sin embargo, dicha calidad de máxima autoridad no facultaría al IGAC para la supervisión y la sanción de las actividades catastrales incorrectas y tampoco tendría potestad para la intervención y la corrección de las acciones de los otros gestores catastrales, distanciándose así del modelo contemplado en el Conpes 3859 de 2016.

Los gestores tendrían a su cargo la prestación del servicio público de formación, actualización, conservación y difusión catastral. Además de la ANT, habilitada por la Ley del Plan, podrán ser gestores catastrales las autoridades administrativas del nivel central o territorial que cumplan con las condiciones técnicas, financieras y jurídicas para asumir las funciones respectivas (resoluciones 817 y 828 de 2019) y que estén facultadas para alimentar y actualizar directamente la información recaudada en el Sistema Nacional de Información Catastral. En la actualidad, como parte de este proceso de descentralización, el IGAC ha acreditado como gestores catastrales a las áreas metropolitanas de Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas y la Virginia) y de Bucaramanga (Bucaramanga, Girón, Floridablanca y Piedecuesta) mediante las resoluciones 937 y 1267 de 2019, respectivamente. Finalmente, los operadores serán personas jurídicas de derecho público o privado que podrán ser encargadas de la elaboración de los insumos requeridos para la actividad catastral.

El Decreto 1983 del 31 de octubre de 2019 reglamentó en detalle el procedimiento y los requisitos técnicos para la habilitación de gestores catastrales; incluye la posibilidad de que estos contraten los servicios catastrales en favor de otras entidades territoriales con una figura de gestión catastral provisional por periodos de mínimo dos años, luego de los que deberán entregar la información al IGAC que reasumiría la gestión catastral.

En cuanto a los requisitos para ser operador catastral, el Decreto señaló los siguientes: estar constituido como persona jurídica cuyo objeto esté relacionado con la realización de actividades que sirvan de insumo para la gestión catastral (formación, actualización y conservación), contar con profesionales o técnicos que puedan desarrollar esos procesos y tener la capacidad financiera para ejecutar esas acciones, aspecto que deberán comprobar los gestores al momento de contratar a los operadores.

A diferencia del proyecto de ley del *fast track*, el modelo planteado en la Ley del Plan de Desarrollo del gobierno Duque desiste del manejo de un certificado predial único como medio para condicionar los negocios sobre la tierra a la actualización catastral de los predios, lo que facilitaba los procesos de conservación y distribuía las cargas catastrales entre el Estado y los particulares. La renuncia a la aplicación de este mecanismo tiene como principal consecuencia la “autonomía” de la información institucional (Garnica, 2019), lo que lleva a persistir en la división catastro-registro y a quitarles fuerza a las acciones coactivas que podrían impulsar a los particulares a concurrir en la actualización del catastro, como sucede cuando se impone como requisito el aporte actualizado del certificado para la realización de negocios sobre los predios.

Ahora bien, un aspecto distintivo del Plan de Desarrollo del actual gobierno fue la diferenciación que introdujo entre labor catastral y conversión del catastro en multipropósito. En efecto, la actualización catastral que pueden realizar los gestores catastrales y la implementación del enfoque multipropósito aparecen como dos procedimientos diferentes. Si bien esa diferencia parece estar soportada en la futura adopción de los procedimientos respectivos del CMP, resulta llamativo que la Ley del Plan no hubiese impuesto la obligación expresa de adoptar dichos procedimientos en la gestión catastral, dejando abierta la posibilidad de que se contraten actividades catastrales sin ese enfoque.

Sobre este último aspecto es necesario destacar la ausencia de un eje articulador entre el CMP y las políticas de formalización y de

administración de la tierra, en oposición a lo previsto en el Conpes 3951. En efecto, el nuevo modelo se desliga del OSPR que se constituye en un proceso especial a cargo de la ANT, tal y como se evidencia con su calidad especial de gestor catastral. En el Conpes 3958, las referencias a la informalidad se limitan al mantenimiento del catastro y no se extienden a los procesos de definición de derechos; por su parte, al comparar las metas contempladas por en el DNP para formalización y regularización de derechos de propiedad, estas se limitan a 48.000 predios (DNP, 2019b, p. 1.342), entre privados y otorgados en acceso a tierras, número que contrasta con la expectativa de actualizar el catastro al 60% de los municipios (DNP, 2019b, p. 1.103).

En agosto de 2019, el Congreso de la República aprobó la Ley 1995 “Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial”, con la que se impusieron límites por un periodo de cinco años, a partir de la sanción de la ley, a los incrementos del impuesto predial unificado que podrían cobrarse luego de los procesos de actualización y de conservación catastral en los siguientes términos: para las actualizaciones, hasta el IPC más el 8% del valor; para los predios no actualizados, hasta el 50% del monto liquidado el año anterior;⁶ para las casas de estratos 1 y 2 de hasta 135 SMLMV, hasta el 100% del IPC. Por otra parte, el artículo 3º excluye de este trato preferente, entre otros, a los predios que hayan cambiado su uso, a los que se hayan urbanizado, a los lotes con construcción reciente, a los predios formados y a aquellos de un área menor a cien hectáreas.

Estos límites al impuesto predial no existían en el sistema jurídico colombiano en el que los límites a los incrementos se restringían al reajuste de los avalúos sin actualización que, de acuerdo con el Conpes 3859 de 2016, era uno de los principales motivos de las diferencias entre valores reales y valores catastrales. La Ley 1995 suscita dudas relevantes sobre los propietarios de múltiples predios que, considerados individualmente, sean menores a cien hectáreas, pues se verían igualmente beneficiados por esta medida. Así mismo, en tanto la limitación es sobre el impuesto y no sobre el avalúo, quedan dudas sobre la forma en que se presentaría el

6 Al parecer, hace referencia al 50% del IPC; no obstante, la redacción errática del texto legal no da claridad sobre si se refiere al 50% del incremento del año anterior o al 50% total del impuesto.

incremento progresivo del impuesto hasta alcanzar el valor que le debería corresponder por el avalúo. Esta situación podría representar un tercer nivel de desajuste, ya no solo entre los valores comerciales y los catastrales, sino entre el avalúo catastral y el impuesto predial.

De igual forma, por problemas de redacción de las disposiciones de la Ley, no se tiene certeza de si el tope aplicable a predios no actualizados hace referencia al 50% del IPC, al 50% del incremento del año anterior o al 50% total del impuesto. Muestra del carácter errático de dicha Ley es la anotación final sobre vigencias que, extrañamente, hace referencia al artículo 6° de la Ley 44 de 1993, que trata sobre derechos de autor, y al artículo 55 del Decreto Ley 1421 de 1993, sobre las competencias del Consejo de Bogotá para crear o suprimir dependencias por iniciativa del Alcalde Mayor.

Un último aspecto sobre la implementación del actual modelo está relacionado con la reciente reglamentación incluida en el Decreto 418 de 2020 (en adelante Decreto 418 o Decreto marco de Duque). En esta, se refuerzan varias de las novedades previamente descritas, por ejemplo:

- Se distingue el catastro en sentido lato del catastro con enfoque multipropósito (artículo 2.2.2.1.1).
- Se establecen tres tipos de información catastral (física, jurídica y catastral) retomando las funciones clásicas del catastro (artículo 2.2.2.2.1)
- A pesar de lo anterior, se afirma que la “gestión catastral tiene implícito un enfoque multipropósito” (artículo 2.2.2.1.1).
- El Barrido Predial Masivo se amplía al conjunto de estrategias dirigidas a conseguir la información física, jurídica y económica de los predios, incluyendo “métodos directos e indirectos de captura de información”. Estos últimos son el uso directo de imágenes de sensores remotos (artículos 2.2.2.2.5 y 2.2.2.2.6).
- Se distingue el CMP de la OSPR y la ANT aparece como el gestor catastral habilitado para implementar catastro con estos fines. En este orden de ideas, los otros gestores no estarían condicionados a dirigir el CMP hacia procesos de formalización, acceso o administración de tierras (artículo 2.2.2.2.19).

En conclusión, el modelo de CMP del actual gobierno presenta diferencias destacables frente al modelo de Santos que, a pesar de algunas variaciones a través del tiempo, tendió a enmarcarse en el modelo de Reforma Rural Integral establecido en el Acuerdo Final de Paz. El gobierno

Duque, en cambio, se ha inclinado a promover un modelo predominantemente cartográfico y, aunque se propone resolver problemas relacionados con la seguridad jurídica, no dispone de mecanismos idóneos para ello, en especial al haber abandonado el certificado predial único. Los cambios más significativos son el aumento de la autonomía de los gestores descentralizados, la flexibilización de los operadores, la reducción de los alcances multipropósito del catastro hasta el punto de desligarlos de la labor de la actualización o de afirmar que dicha característica es implícita y la simplificación del barrido predial. Este nuevo esquema busca reducir los costos de operación, establece rutas para dotar al catastro de un carácter multipropósito de forma escalonada y está dirigido hacia la consolidación del mercado de tierras.

EL CMP EN LUCES Y SOMBRAS. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y RIESGOS DEL MODELO

Como se ha mostrado a lo largo del texto, la política pública de actualización masiva del catastro y de implementación de un enfoque multipropósito ha estado surcada por oscilaciones de los tomadores de decisión acerca de sus principales aspectos metodológicos, institucionales, presupuestales y normativos. En la actualidad, el gobierno de Duque le ha dado un nuevo impulso a esta política bajo un modelo que apuesta, de forma decidida, por la unificación y la simplificación de los procesos, la reducción de costos, la tercerización de operaciones y la participación de las entidades territoriales en la expansión de la política. No obstante, más allá de la conservación del nombre de la política, es prudente proponer reflexiones sobre los impactos de esos cambios en los alcances y en los contenidos del CMP.

Como se mencionó en el capítulo anterior, en el Plan de Desarrollo 2018-2022, el gobierno Duque se propuso la ambiciosa meta de actualizar e implementar el CMP en el 60% de los municipios del territorio nacional, cubriendo, entre otros, la totalidad de las zonas PDET. Para alcanzar esta meta en cerca de dos años y medio, debe haber una fuerte aceleración de los procesos de gestión catastral; resulta, entonces, oportuno tomar las precauciones pertinentes para garantizar el éxito en la ejecución y en la integridad de la política. Para este fin, se deben tener en cuenta los resultados tempranos de la puesta en marcha del CMP en Colombia y las experiencias internacionales en contextos cercanos y similares que facilitan la identificación de riesgos concretos, de problemas predecibles y de prácticas exitosas.

En ese orden de ideas, en este último capítulo se examinarán algunas experiencias latinoamericanas de las que, por comparación con el caso

colombiano, pueden extraerse algunas lecciones acerca del diseño y la implementación del modelo de CMP del actual gobierno. Posteriormente, se esbozará un esquema de riesgos que se derivan de ese modelo y se ofrecerá una batería de recomendaciones que, según nuestro criterio, podrían ayudar a reducir los riesgos y a acercar la política pública a lo mandado constitucionalmente.

Experiencias en Sudamérica como referente de realidad

En agosto de 2019, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) organizó el encuentro internacional “Catastro y Formalización de Tierras. La Clave para el Desarrollo Rural Sostenible” en el que participaron funcionarios y expertos internacionales que compartieron la experiencia de sus países en la consolidación del catastro y la aplicación del enfoque multipropósito. Para efectos comparativos, resulta relevante retomar las experiencias presentadas por Brasil, Ecuador y Paraguay.

El caso brasileño¹ tiene como hito normativo la promulgación de la Ley 10267 de 2001 con la que se buscó resolver el problema de la debilidad técnica de la ubicación, extensión y límites jurídicos de las tierras rurales.² Mediante esa Ley se emprendió un proceso de modernización de la información cartográfica catastral y registral que incluyó la obligación de realizar levantamientos prediales de cada uno de los bienes inmuebles del país.

Para lograr ese propósito, la política pública incluyó la concurrencia de los propietarios a través de un sistema escalonado de reportes obligatorios en el que los propietarios de las tierras de mayor extensión debían aportar al Inkra los levantamientos topográficos de sus predios. El no reporte de la información solicitada en los tiempos establecidos era castigado con multas. La consolidación progresiva de los levantamientos permitió al Inkra reducir sus ejercicios a la comprobación de la exactitud de los planos; de esa manera hubo un importante ahorro de esfuerzos presupuestales.

-
- 1 Intervención de Marcelo José Pereira da Cunha, coordinador general de Cartografía del Inkra (Pereira da Cunha, 2019).
 - 2 En Brasil, los catastros urbanos se encuentran bajo la administración de los municipios, en oposición al catastro rural nacional que está a cargo del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Inkra).

El esquema brasileiro incorporó la obligatoriedad de la actualización catastral para la realización de negocios sobre la tierra (ventas, hipotecas, englobes, etc.) al establecer un certificado predial sin el cual no se podía realizar el registro de los negocios. Así, se aseguró la conservación permanente del catastro y la coincidencia de la información registral con la información cartográfica-catastral.

En materia ambiental,³ se incorporaron múltiples incentivos para promover el autoreporte de quienes ejercen la tenencia de los predios especialmente justificados en las obligaciones sobre áreas de reserva mínima (el marco jurídico brasileño obliga a la preservación de un porcentaje de todos los predios) y en la posibilidad de recibir pagos por servicios ambientales por la protección de áreas de importancia estratégica (áreas de protección de mayor tamaño a las obligatorias, fuentes hídricas, bosques, etc.).

Finalmente, en cuanto a la interoperabilidad de la información para la planeación de políticas públicas,⁴ en Brasil se ha logrado establecer un sistema de información cartográfica unitario que facilita la comprensión de las necesidades territoriales de acceso a políticas y a servicios públicos, con la aplicación de variables cruzadas y de la evaluación de las condiciones de cada zona. Así, por ejemplo, se puede establecer la necesidad de garantizar distritos de riego para la producción agropecuaria, de concentrar esfuerzos contra el agotamiento del suelo, la deforestación o del uso del agua, y de mejorar la conectividad de redes de telefonía celular al observar los obstáculos geográficos y la densidad poblacional de los territorios.

En Ecuador,⁵ por su parte, se observan dos coincidencias fundamentales con el caso colombiano: la puesta en marcha de programas de formalización territorial y la descentralización, tercerización y financiación por crédito de los procesos de formación y actualización catastral. La formalización tiene origen en las políticas de reforma agraria de los sesenta y fue objeto de reformas, en los setenta y en los noventa, que facilitaron la operación diferencial en los territorios (sectores). Entre 2002 y 2008 se llevó a cabo un programa masivo de formalización denominado Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales (PRAT) que ayudó

3 Intervención de Jaine Ariely Cubas Davet, directora de Registro y Promoción Forestal (Cubas Davet, 2019).

4 Intervención de Sérgio Paganini Martins, investigador de la Universidad de São Paulo (Paganini Martins, 2019).

5 Intervención de Geovanna Alexandra Chávez Cangas, directora metropolitana de Catastro de Quito (Chávez Cangas, 2019).

a mejorar el índice de informalidad en la tenencia de la tierra que, para la fecha de inicio, era de 70%.

No obstante, una vez terminada la política de formalización masiva, se han presentado importantes retos tanto para continuar con la regularización, como para mantener la formalidad al pasar a un sistema de formalización por petición de parte en el que persisten problemas estructurales. Ejemplos de estos son la poca integración de las entidades, especialmente catastro y registro,⁶ la ausencia de estímulos para la concurrencia de los tenedores (poseedores u ocupantes) informales pues hay un temor al pago de impuestos, las demoras del trámite de formalización (6 meses a 3 años), las dificultades en la interlocución con las autoridades que derivan en la contratación de abogados para el seguimiento del proceso y casos de corrupción en cobros por realizar el proceso.

En materia de catastro, la aplicación del enfoque multipropósito (denominado en Ecuador como multifinanciado) coincidió con un proceso masivo de actualización según el cual el 75% de los municipios (cantones en Ecuador) carecía de catastro geográfico. En este caso, las autoridades territoriales, que desde 2008 tienen a su cargo el catastro, adelantaron la actualización de forma diferenciada: en el caso de los municipios pequeños, se optó por un apoyo del Gobierno nacional (SIG Tierras) para la conformación de un catastro geográfico en las áreas rurales con resultados exitosos para 57 cantones. Por otra parte, la actualización catastral en las áreas urbanas, adelantada por cada municipio, presentó problemas serios por cuenta de la calidad de los productos entregados, de la selección de operadores sin experiencia ni capacidad técnica para adelantar los procesos de recolección de información y del endeudamiento que supuso para los municipios que debían tener un catastro actualizado para recibir financiación de parte del Gobierno nacional para otros proyectos (Chávez Cangas, 2019).

Además, se reconocieron los problemas en el otorgamiento de adjudicaciones pues, sin la totalidad del catastro, no se tiene plena certeza sobre la naturaleza baldía de las tierras, lo que ha dado lugar a disputas

6 El caso ecuatoriano es aún más complejo que el colombiano por el sistema de folios personales en el que la propiedad privada se ordena de acuerdo con los datos del dueño y no del predio. Sin embargo, la migración al sistema de folio real (similar al folio de matrícula inmobiliaria) se estaría aprovechando para garantizar la correspondencia de la información registral y catastral.

entre propietarios y adjudicatarios. Se advirtió, entonces, acerca de la conveniencia de adelantar procesos de formalización y de catastro de forma simultánea.

Al igual que Ecuador, Paraguay⁷ cuenta con un sistema descentralizado de catastro desde 1992 en el que los municipios son responsables de su administración que incluye tanto la recaudación de impuestos, como la formación y actualización cartográfica. A pesar de ello, para 2015, el 91% de los municipios carecía de catastro. Igualmente, había un gran desfase entre valores catastrales y comerciales, y un bajo recaudo del impuesto predial –con un cobro efectivo de apenas el 20% de los predios a nivel rural y de un 40% en lo urbano–. Para atender esos problemas, se ha iniciado una política de modernización del catastro (de un sistema escrito a un sistema electrónico) y de articulación institucional, especialmente con registro. Con el avance de estas estrategias, y con la prestación de servicios de certificación, el catastro ha logrado legitimidad y reconocimiento en tanto un instrumento necesario para los negocios sobre inmuebles y para la regularización de la tenencia de la tierra.

Sobre este último aspecto, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) instaló equipos de trabajo en catastro y registro para garantizar el flujo de información. De igual forma, asumió un modelo de intervención territorial masiva (parecido al Barrido Predial Masivo) en el que las autoridades de tierras recogen información por “colonias” y no por predios, cambiando así el modelo de demanda a uno de oferta. Finalmente, para tratar de resolver los costos legales del proceso para los beneficiarios, se pasó de un cobro del 10% al 3% del predio. Esta política fortaleció la cultura del catastro y de la tenencia formal de la propiedad.

En conclusión, las experiencias internacionales latinoamericanas aportan ideas relevantes para la reducción de costos y para la participación de la ciudadanía en la formación y el mantenimiento del catastro. Brasil dispone de mecanismos coercitivos que garantizan la coherencia de la información registral y catastral, y de estímulos para el autoreporte de información para alimentar y actualizar las diferentes funciones del catastro. En el caso ecuatoriano, la experiencia del SIG Tierras permite entender las ventajas de una operación centralizada para apoyar a los municipios más necesitados y los riesgos de una descentralización y de una

7 Intervención de Francisco Ruiz Díaz, director general de Catastro del Ministerio de Hacienda (Ruiz Díaz, 2019).

tercerización sin la debida regulación de la idoneidad de los operadores y de la calidad de los productos. En este mismo sentido, el caso paraguayo es el ejemplo de que la descentralización de la administración del catastro no garantiza su eficiencia ni su calidad. Finalmente, sobre los procesos de regularización, en el caso ecuatoriano se destacan las ventajas de una implementación coordinada con el catastro; en la experiencia paraguaya, por su parte, se nota un interés por reforzar la legitimidad institucional del catastro y de la formalización, así como de las ventajas de la operación masiva territorial y de la coordinación institucional, especialmente en el manejo de la información.

Riesgos asociados a la implementación del modelo de CMP

Como se ha visto a lo largo del documento, la definición de la estrategia para la implementación del CMP supone preguntas sobre sus funciones o usos, su diseño, la metodología con que planea levantar, sus costos y su financiamiento. A su vez, la implementación material conlleva la evaluación de los retos identificados en los pilotos de prueba y la puesta en marcha de mecanismos de control para garantizar la calidad de los productos y la

TABLA 9
Riesgos de la implementación del CMP

Riesgos de gestión	Incumplimiento	No implementación del modelo o de la actualización catastral masiva, ya sea por no ejecución o por falta de presupuesto.
	Inocuidad	Continuidad del modelo de catastro anterior, sin enfoque multipropósito; que no existan herramientas para el mantenimiento.
	Inconexidad	Respecto de las obligaciones derivadas del Acuerdo Final de Paz del que se desprende como política pública territorial rural.
Riesgos de corrupción	Detrimento presupuestal	Sobrecostos en la ejecución, contratación irregular, errores en el desarrollo de los procesos, mala calidad de los productos por falta de control.
	Favorecimiento de terceros	Influencia ilícita para que el catastro facilite la apropiación ilegal (acaparamiento de baldíos o despojos), oculte tenencias o permita avalúos fraudulentos, ya sea por presión o por acuerdos con terceros.

FUENTE: elaboración propia.

integridad del proceso. En atención a estas preguntas, desde Dejusticia advertimos que la implementación de una política de CMP inadecuada conlleva cinco tipos de riesgos que pueden categorizarse como de gestión y de corrupción de la siguiente forma.

Riesgos de gestión: (1) Incumplimiento

De acuerdo con el Acuerdo Final de Paz y con los Conpes 3859 de 2016 y 3958 de 2019, la actualización masiva del catastro y la implementación del modelo multipropósito deberían ejecutarse en un tiempo de entre siete y ocho años. Se puede decir que esos términos resultan de difícil cumplimiento por la dimensión de la tarea y teniendo en cuenta el corto avance alcanzado en casi tres años y medio de ejecución (dos años del gobierno Santos y un año y medio del gobierno Duque) al cabo de los cuales se ha culminado el barrido predial en un municipio y se está escalando la intervención en otros quince municipios,⁸ ubicados en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Córdoba, Cundinamarca, La Guajira, Magdalena, Meta y Tolima. De estos, solo dos se han iniciado: El Guamo en Bolívar, a cargo de PNUD, y Rioblanco en Tolima, a cargo de OIM.

Las proyecciones del Conpes 3958 y del Plan de Desarrollo 2018-2022 contemplaron un apoyo a los municipios con baja capacidad técnica y presupuestal, incluyendo los 170 municipios PDET. Sin embargo, a la fecha, no se han emprendido procesos de formación y de actualización diferentes a los que habían empezado su curso en el gobierno Santos bajo el modelo integrado de CMP y OSPR. En la actualidad, no hay claridad sobre el orden de priorización, sobre la metodología a emplear (las modificaciones al Barrido Predial Masivo todavía son poco precisas) y sobre la forma en que se hará esa intervención en zonas PDET en las que se ha reactivado la violencia sociopolítica, como el Catatumbo, el Bajo Cauca o el sur de Córdoba.

La expectativa gubernamental acerca del uso de imágenes satelitales o fotografías aéreas de alta precisión tomadas, previamente, por otras

8 De acuerdo con los últimos datos conocidos, se tiene proyectado aplicar el barrido predial para CMP y OSP en los catorce municipios que ya cuentan con Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad. Su ejecución estaría a cargo de las siguientes agencias: OIM: Rioblanco (Tolima), Planadas (Tolima) y Topaipí (Cundinamarca); PNUD: El Guamo (Bolívar), Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba); FAO: San Juan del Cesar (La Guajira), Fonseca (La Guajira) y Ciénaga (Magdalena); Usaid: Ataco (Tolima), Chaparral (Tolima), San Jacinto (Bolívar) Montelibano (Córdoba), Cáceres (Antioquia) y Puerto Lleras (Meta).

autoridades gubernamentales (por ejemplo la FAC) y que, de acuerdo con lo expuesto en el seminario organizado por FAO, daría para una cobertura de cerca del 35% del territorio nacional⁹ y representaría un avance significativo en el recaudo de información geográfica que, igualmente, debe someterse a los procesos respectivos de validación técnica por parte del IGAC para que este constate que la misma se puede utilizar para construir los planos. Más allá de contar con esas imágenes, y de su consolidación en información cartográfica catastral, estas no pueden reemplazar el reconocimiento predial en terreno para constatar la información y precisar los datos jurídicos, sociales, económicos y de tenencia material y usos del suelo.

En efecto, en el actual modelo existen riesgos de imprecisión de la información cartográfica dada la discrecionalidad de operadores y de gestores para visitar los predios y por las limitaciones de la interpretación de aerofotografías o de imágenes de satélite de alta precisión. Usar solamente esas imágenes como soporte puede llevar a interpretar cercamientos intraprediales o segmentaciones por uso como linderos entre predios; también, se puede confundir la funcionalidad de las construcciones y se pueden excluir áreas de conservación.

En relación con la financiación de la política, las personas entrevistadas señalaron que los préstamos del Banco Mundial y del BID alcanzarían para la implementación del catastro en 72 municipios, sin que se tenga certeza de la forma en que se garantizaría el CMP en el resto del país, sobre todo por el debilitamiento presupuestal del IGAC y porque la concurrencia de los municipios (con regalías, por ejemplo) estaría condicionada por su autonomía política y administrativa.

Finalmente, sobre la interoperabilidad cartográfica, es necesario que el IGAC establezca los parámetros de elaboración y de articulación de la información para los productores de las capas no prediales (Parques Nacionales Naturales de Colombia, Agencia Nacional de Infraestructura, entidades territoriales, etc.) en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.2.12 del Decreto 148 de 2020, para que se pueda integrar a un solo sistema de administración de tierras y resolver el problema, ya existente, de incompatibilidad técnica que ha dificultado el uso por integrado y acumulado de la información geográfica territorial.

9 El dato fue compartido por Alejandra Carolina Botero Barco, consejera presidencial para la Gestión y el Cumplimiento (Botero Barco, 2019).

Riesgos de gestión (2) Inocuidad

La aplicación preferente del criterio costo-eficiencia, establecido en el Conpes 3958 de 2019, puede reducir el enfoque multipropósito a su mínima expresión. Con la eliminación de variables del modelo por un asunto de costos, puede que el catastro se limite a sus dimensiones cartográfica y económica que, si bien generan un cierto conocimiento de las realidades territoriales y del enlace con las cartografías temáticas para el ordenamiento y la planeación, lo dotarían de un alcance muy modesto en materia de garantía de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra. Por otra parte, con la renuncia al uso del certificado predial y a la respectiva obligación de actualización, se carecería de mecanismos para la conservación permanente, lo que llevaría a una necesidad recurrente de procesos de actualización, como sucede hoy en día.

En efecto, pareciera que el aspecto en el que ha habido un avance más coherente ha sido el de la estandarización de la información cartográfica bajo el modelo LADM que permitiría el uso de capas de información temáticas para facilitar la comprensión de las realidades territoriales a escala predial. Dicho resultado se lograría gracias a la exigencia, a todas las autoridades administrativas que generan cartografía, de especificaciones técnicas compatibles, como las redes geodésicas, las escalas por zona (áreas urbanas o rurales) o los formatos de salida de la información (Interlis).

Con respecto a la integración o a la interoperabilidad informática de catastro y de registro, esta sigue ligada a la necesidad de llevar a cabo labores masivas de comprobación en terreno. En efecto, como señala el Conpes 3859 de 2016, y como han demostrado los planes OSPR de los pilotos, hay variables que no se suelen tener en cuenta al momento de señalar la comunicación de esos sistemas prediales. Estas son las diferencias de datos entre las dos bases (dueño, área, linderos, nomenclatura), la aparición de nuevas unidades prediales o las dificultades para ubicar derechos inscritos en folios de matrícula sin cédula catastral. Es decir, la automatización de la información requiere de una modernización de orden tecnológico, pero para todos los casos en que no se haya logrado una correspondencia plena de los datos se debe hacer comprobación en terreno para constatar que el folio de matrícula inmobiliaria y la cédula catastral correspondan con el predio observado, y realizar las rectificaciones y correcciones de linderos y área necesarias.

Para la garantía de un primer nivel¹⁰ de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra es indispensable que en el catastro se consoliden datos coherentes con registro y con las otras entidades competentes (por ejemplo, ANT) sobre la naturaleza jurídica del predio (baldío, fiscal, privado, de uso público, etc.), la forma de tenencia que se ejerce sobre este, la identificación de quien la ejerce y a que título, así como sobre la extensión y los linderos del mismo. Al respecto, el artículo 2.2.2.2.15 del Decreto marco, que establece los mecanismos de integración de catastro y registro, presta especial atención a los procesos de actualización y de rectificación de cabida y de linderos con efectos registrales.

En la actualidad, para facilitar la coherencia con la información física, se ha dispuesto que los gestores catastrales puedan realizar rectificaciones de linderos cuando exista acuerdo con los titulares y los colindantes. Estas se respaldarían en actos administrativos que deberían inscribirse en el folio de matrícula respectivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley 1753 de 2015 (Plan de Desarrollo 2014-2018) y en las resoluciones interadministrativas 1732/SNR-221/IGAC de 2018 y 5204/SNR-479/IGAC de 2019.

Sobre ese asunto quedan dudas acerca de la competencia del IGAC y de los otros gestores para asumir dichas actuaciones debido a los condicionantes del artículo 105 de la Ley del Plan 2014-2018, que modificó el artículo 65 de la Ley 1579 de 2012 (Estatuto Registral), en los siguientes aspectos: (i) su procedencia exclusiva en procesos de actualización y formalización bajo la metodología de Barrido Predial Masivo (inciso primero); (ii) la exclusión de su aplicación en los predios que colinden con bienes fiscales, baldíos, de uso público y, en general, imprescriptibles (inciso primero); (iii) la necesaria regulación por parte del Gobierno nacional (inciso tercero); y (iv) la participación de los registradores como las autoridades administrativas encargadas de realizar la corrección (inciso segundo).

Esta situación se vería solventada solo parcialmente con los artículos 2.2.2.2.16 a 2.2.2.2.19 del Decreto marco¹¹ con lo que se cumpliría el re-

10 Un segundo nivel deberá enlazar el conjunto de restricciones, responsabilidades e intereses que recaen sobre el área; este nivel podría lograrse con la interoperabilidad del catastro con las cartografías temáticas.

11 Es extraño que el Decreto 148 no reglamente, de forma explícita, el artículo 105 de la Ley 1753 ni el párrafo del artículo 65 de la Ley 1579, así como tampoco la Ley 14 de 1983, a pesar de derogar integralmente los contenidos del Decreto 3496 de 1983, que era su norma reglamentaria.

quisito de reglamentación exigida por el artículo 105 de la Ley 1753, pero en contravía de su contenido.

En efecto, en el mencionado Decreto se autoriza a los gestores catastrales a realizar la rectificación de los linderos (artículo 2.2.2.2.19) sin que tengan competencia legal para ejercer esas funciones, y se excluye a los registradores que eran la autoridad competente de acuerdo con la Ley 1753. Tampoco se restringe su aplicación a procesos de formación o de actualización bajo Barrido Predial Masivo, como ordena la ley, al haberse eliminado la previsión contenida en el proyecto de Decreto¹² según la cual esos procedimientos solo “serán aplicables durante la implementación de medios de actualización catastral masiva”. De igual manera, el Decreto 148 se limita a excluir la aplicación de la rectificación en los casos en que se vean involucrados baldíos o espacio público (parágrafo 4 del artículo 2.2.2.2.19), permitiendo su uso en los predios que colinden¹³ con las otras categorías de tierras públicas y/o imprescriptibles contempladas en el artículo 105 de la Ley 1753.¹⁴

Finalmente, con la renuncia al uso de un certificado predial único, incluido previamente en el proyecto de ley del *fast track*, se elimina un mecanismo que facilitaría la conservación catastral en materia cartográfica y jurídica, al ser un requisito para la celebración de los negocios jurídicos. De igual forma, con la contratación de gestores catastrales temporales por parte de las autoridades territoriales, y con la posterior devolución de la competencia al IGAC, se pueden presentar problemas para garantizar los procesos de conservación dada la poca proximidad de oficinas de catastro o de tierras para su trámite.

Riesgos de gestión: (3) Inconexidad

En Colombia, a diferencia del resto de Latinoamérica, el CMP se encuentra ligado política y jurídicamente a los procesos de consolidación de la

12 En octubre de 2019, el DANE publicó el proyecto de Decreto marco. En el artículo 2.2.2.2.15 de dicho proyecto se limitaba la aplicación de esos mecanismos a la actualización masiva catastral, elemento que fue eliminado en el artículo 2.2.2.2.16 del Decreto 148.

13 De igual forma, la restricción legal era más amplia al extender la prohibición a los predios que fuesen colindantes con independencia de si la rectificación afectaba o no un predio de naturaleza baldía.

14 “[...] bienes imprescriptibles o propiedad de entidades de derecho público, bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos o cuya posesión, ocupación o transferencia estén prohibidas o restringidas por normas constitucionales o legales” (Ley 1753, 2015).

paz territorial y de los derechos sobre la tierra de la población campesina. Como se señaló en el apartado respectivo, el origen político del modelo de Reforma Rural Integral es el Acuerdo Final de Paz que organiza los contenidos y las finalidades del CMP en cuatro mandatos o funciones, entre ellas, la planeación de políticas públicas sectoriales y del refuerzo de la garantía de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra; el desarrollo de las políticas de acceso y de formalización de tierras y de regularización de su uso, con su respectiva identificación para su integración al Fondo de Tierras del punto 1; y el robustecimiento del sistema tributario predial de forma equitativa y en beneficio de las rentas territoriales.

No obstante, como se advierte en el caso del riesgo de inocuidad, la versión simplificada del CMP, para la expansión nacional, puede afectar esos alcances y, por lo tanto, violar el cumplimiento de buena fe de los compromisos del Acuerdo Final al que, en virtud del AL02/17 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, está obligado Estado colombiano en su conjunto.

La poca o nula relación entre los compromisos del AFP, las decisiones de política pública y la implementación normativa reciente parece guardar cierta coherencia con las diferencias manifestadas por el Centro Democrático y el Partido Conservador, partidos de la actual bancada de gobierno, durante la renegociación que se realizó luego de la derrota del plebiscito del 2 de octubre de 2016.

Con ocasión de la victoria del No, el gobierno Santos recibió múltiples propuestas de modificación del Acuerdo, algunas de las cuales se les llevaron de vuelta a la mesa de negociación como puntos para discutir con las FARC-EP (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2019, p. 1).

En materia de catastro, el Centro Democrático había solicitado que los procesos de actualización catastral se ciñeran a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 101 de 1993, según el cual el cálculo de los avalúos catastrales debe tener “en cuenta la productividad y no el uso potencial” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2019, p. 18). De igual forma, solicitó que en los procesos de actualización se respetaran la “propiedad privada legítima y sus usos actuales” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2019, p. 19). El expresidente Andrés Pastrana, por su parte, manifestó su desacuerdo con el principio de progresividad tributaria y con la participación de las comunidades en la determinación del impuesto (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2019, p. 19). Al momento de concertar las propuestas para discutir con las FARC-EP, los voceros del No y

el gobierno resolvieron proponerles que el avalúo se hiciera de acuerdo con la productividad y no con el potencial del predio, y que el CMP tuviera como fin “formalizar y actualizar el catastro, no [...] determinar el avalúo de los predios”. Sin embargo, dichas propuestas no fueron incluidas y se limitaron a una breve adición: “[e]l avalúo catastral se hará por parte de la autoridad competente de conformidad con la ley”, manteniendo la reserva de legalidad, pero sin que se prohibiera la modificación de las normas sobre el asunto.¹⁵

En el caso de la actualización de los valores catastrales, se observa que no se ha iniciado la implementación de las tres disposiciones en materia tributaria del CMP, identificadas por el Instituto Kroc. En la actualidad, no se han dispuesto proyectos legislativos para la aplicación del principio de progresividad tributaria que, adicionalmente, estimulen la regularización de los usos del suelo y desincentiven los procesos de acumulación ociosa, improductiva y/o especulativa. Tampoco se ha dispuesto de un mecanismo o sistema que sirva para la gestión y cobro del impuesto predial por parte de las autoridades territoriales ni se han incluido alivios presupuestales que faciliten la condonación del impuesto predial en favor de los pequeños productores y de los beneficiarios de Reforma Rural Integral.

En oposición, la Ley 1995 de 2019 estableció unos límites generalizados a los incrementos del impuesto predial unificado por un término de cinco años; estos límites, inéditos en Colombia, impactan en los beneficios inmediatos de los procesos de actualización catastral para los municipios, generan una extraña disparidad entre impuesto y avalúo catastral y facilitan la continuidad de la desigualdad tributaria territorial al no centrar el conjunto de medidas en la población identificada en el Acuerdo Final de Paz.

Por otra parte, se observa que, en el Decreto 148, o Decreto marco, el principal referente del avalúo son los valores del mercado. Para cumplir dicho propósito, el Decreto contempla la puesta en marcha de observatorios inmobiliarios catastrales administrados por los gestores y la aplicación de cuatro métodos de valoración: por comparación o de mercado;

15 Al respecto puede observarse que buena parte de las adiciones que tenían por objetivo evitar la reforma legal señalaron, de forma explícita, la aplicación de las leyes o la normatividad vigente, como fue el caso de la expropiación y de la extinción de dominio o de la conformación de zonas de reserva campesina.

de capitalización de rentas; de reposición (aplicable a construcciones); y residual (aplicable a proyectos de construcción urbanísticos).¹⁶

El Decreto no indica cuándo procede el método de comparación y cuándo el de capitalización, ni establece si esos métodos de valoración sustituyen el método masivo de zonas homogéneas y geoeconómicas establecido en la Ley 14 de 1983, luego de derogar el Decreto 3496 de 1983 que reglamentaba esa norma. Tampoco incluye variables relevantes como el potencial productivo de los predios, los usos inadecuados o las variables ambientales, estas últimas referidas, además, en los Conpes 3859 de 2016 y 3958 de 2019.

En lo que respecta a la integración del CMP con las políticas de tierras, la obligación del Acuerdo se extiende a tres efectos esperados: la formalización de predios, el inventario de baldíos y la identificación de otros predios que puedan integrarse al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Al respecto, el informe de la comisión interpartidista de seguimiento al acuerdo de paz insistió en la necesidad de “articular los procesos de dotación y formalización con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y el catastro multipropósito, para lograr el objetivo de acceso integral” (Congreso de la República, 2019, p. 56).

Si bien la Misión Rural y el Decreto Ley 902 de 2017 habían señalado que esos objetivos se lograrían con la política de ordenamiento social de la propiedad, la experiencia reciente de Ovejas ha demostrado su debilidad para adelantar procesos de administración de tierras o de identificación de predios que podrían usarse para la distribución pues se limita a implementar una política de formalización. Muestra de ese entendimiento restringido es la descripción del OSPR en el Conpes 3951 de 2018, en el que esa política se ciñe y se identifica con la formalización de tierras (DNP, 2018b, p. 40).

En cualquier caso, con todas sus limitantes, en el modelo de intervención actual hay una abierta desconexión entre la política CMP y la de OSPR. En ese sentido el Conpes 3951 de 2018 discriminó las zonas en las que se implementaría el CMP y aquellas en las que la ANT adelantaría la POSPR. En ese mismo orden de ideas, en el de Decreto marco –en el que

16 Los métodos incluidos en el Decreto 418 coinciden con los ya dispuestos en la Resolución 620 de 2008 que regula técnicamente los avalúos especiales para efectos de adquisiciones y compensaciones por parte de las entidades territoriales, en orden a lo señalado en el Decreto 1420 de 1998 y en la Ley 388 de 1998.

también se reglamenta la gestión catastral de la ANT para fines de OSPR y para el “desarrollo de proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”, se señala que la OSPR puede desarrollarse con los insumos de CMP en las zonas en las que previamente se haya implementado, pero no se indica cómo se garantizará que esos insumos sean útiles para ese proceso, o si representarían un reproceso con costos adicionales, como mostró el piloto de Ovejas, debido al tipo de información levantada y a la tiempos de implementación de las dos políticas que pueden dar lugar a que los procesos se presenten con intervalos que lleven a la desactualización de la información.

En ese sentido, es importante contar con mecanismos que informen de manera constante los hallazgos territoriales en la formación y en la actualización catastral masiva de los gestores, y en la implementación del enfoque multipropósito, especialmente en relación con los índices de informalidad y la existencia de predios que puedan encausarse para su intervención por procesos agrarios, así como sobre la identificación preliminar de eventuales baldíos. Al respecto resulta conveniente la incorporación de datos sobre la informalidad que se incluiría en el modelo Duque con el Decreto marco (Artículo 2.2.2.2.9) que solventaría una deficiencia de los procesos catastrales que se limitaban a describir las mejoras, tal y como se había advertido desde el Conpes 3859 de 2016.

En criterio de Dejusticia, para que la intervención tenga un impacto integral en los territorios y sea coherente con los mandatos del Acuerdo Final, es necesario que el catastro se haga de manera integrada (en una sola intervención) o coordinada (con recaudo de la información pertinente con su remisión oportuna) con las políticas de formalización y de titulación tierras, de modo que los esfuerzos por darle acceso a la propiedad a los poseedores y ocupantes que tengan derechos o expectativas legítimas deriven, a su vez, en un catastro actualizado y viceversa.

Sobre este último aspecto, resulta oportuno retomar las críticas realizadas por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final de Paz de la FARC (CSIVI-FARC). Esta señaló las profundas divergencias entre el modelo de catastro del Acuerdo Final de Paz y el implementado por el gobierno, en tanto el segundo opta por la descentralización y la privatización de las funciones catastrales y está dirigido, ante todo, a promover la inversión, la productividad rural, y la reactivación del mercado de tierras. Como bien lo muestra la CSIVI-FARC, este modelo puede terminar por afectar negativamente el plan de

priorización de territorios acordado en el Acuerdo y por entorpecer la aplicación de los planes de ordenamiento social de la propiedad (CSIVI-FARC, 2019, pp. 31-32).

De cualquier modo, un modelo que se centre en la consolidación de la interoperabilidad de la cartografía y de la información catastral y registral desaprovecha una oportunidad histórica de recoger información sobre suelos y usos de la tierra que permita identificar conflictos de usos del suelo. Sin esta recolección, es poco lo que se puede avanzar en el ordenamiento productivo y social de la propiedad y de la tenencia de la tierra, así como en la gestión de este tipo de conflictos en el territorio nacional. Esto no es solo una oportunidad perdida, sino que puede generar reprocesos pues, a medida que los conflictos sean abordados por las distintas entidades, estas, en todo caso, deberán hacer de nuevo visitas a terrenos y labores de verificación.

Riesgos de corrupción: (1) Detrimento patrimonial

Desde su formulación en el Conpes 3859 de 2016, los modelos de CMP le han apostado a la descentralización progresiva y a la participación de terceros para la recolección de insumos. El modelo Santos llegó a proyectar la descentralización total del catastro con la participación “de terceros, delegatarios y catastros descentralizados” (DNP, 2016, p. 51) que, en el proyecto de ley de *fast track*, serían denominados gestores catastrales. El modelo Duque moderó la meta de descentralización absoluta del modelo inicial de Santos con la proyección de un padrínazgo catastral del IGAC en favor de los municipios sin capacidad institucional y presupuestal para su levantamiento y con la promoción de esquemas asociativos (intermunicipales o departamentales) para la habilitación de gestores catastrales (DNP, 2019a, p. 61), pero reforzó la autonomía de estos gestores al otorgarles la categoría de servicio público a la gestión catastral además de un amplio margen de discrecionalidad en la selección de los operadores.

En materia de tercerización, el modelo Santos llegó a proponer la categoría de operadores catastrales como un conjunto de personas jurídicas (de derecho privado o público), habilitadas y registradas, que podían realizar labores de *forma permanente* de los procesos de actualización, formación y conservación catastral en nombre de los gestores. El modelo Duque no incluye un registro o habilitación de los operadores, pero permite la prestación de servicios de forma temporal al caracterizar sus productos como “insumos”; adicionalmente, en los que respecta a los requisitos el Decreto 1983 de 2019, se incluyen solo aspectos meramente formales,

como el objeto social, el presupuesto para el desarrollo de las actividades o “contar con profesionales y/o técnicos que *contribuyan* a los procesos de formación, actualización y conservación catastral” (itálica fuera de texto).

Esta flexibilización de la tercerización, que parece responder al interés de garantizar la libre competencia, representa riesgos importantes acerca de la idoneidad de los operadores contratados, y sus actividades, y de la calidad de los productos, en especial si se tiene en cuenta la experiencia reciente de Ecuador. La ausencia de un registro de operadores y los pocos requisitos técnicos para la prestación de esos servicios podrían dar lugar a contrataciones poco rigurosas, o incluso amañadas, de los operadores, con los respectivos riesgos sobre el presupuesto, la idoneidad de la labor contratada o la calidad y la utilidad de los productos finales. Así sucedió en Ecuador donde, aprovechando la gestión descentralizada y la ausencia de requisitos técnicos de los operadores, se realizaron contrataciones de empresas sin experiencia que a su vez subcontrataban a otras empresas para la ejecución de los contratos.

El caso de Ecuador es igualmente revelador sobre el endeudamiento municipal pues se estimuló la actualización del catastro como prerrequisito para la financiación del Gobierno nacional de otro tipo de proyectos. Por este motivo, varios municipios solicitaron créditos para la consolidación del catastro. Con los problemas derivados de una contratación costosa e ineficiente, los municipios se endeudaron y, en la actualidad, carecen de catastro por cuenta de la precariedad de los productos entregados. Esta situación podría replicarse en Colombia con el agravante de las limitaciones impuestas por la Ley 1995.

Riesgos de corrupción: (2) Favorecimiento de terceros

Volviendo a lo expuesto en el primer capítulo sobre el poder de veto que han tenido históricamente algunas clases políticas sobre iniciativas como el catastro y el cobro de impuestos, es un riesgo inminente que esos sectores opten por obstaculizar el correcto desarrollo de los procesos de formación y de actualización catastral, dadas las ventajas que supone mantener en la informalidad el acaparamiento de las tierras, además de los efectos tributarios derivados del catastro. Estos intereses suelen ser representados por actores legales e ilegales que disponen de diferentes repertorios para conservar sus privilegios o para consolidar nuevas realidades en su favor.

Si bien el catastro no tiene por función definir derechos, sí consolida y arroja información institucional sobre los predios de un territorio específico. Por este motivo, el CMP constituye un insumo fundamental para

adelantar posteriores procesos de formalización o de ordenamiento social de la propiedad. En este sentido, un tercero interesado podría cooptar a los operadores o a los propios operadores catastrales y así manipular los procesos de gestión catastral con el fin de modificar la información cartográfica que delimita la extensión, los límites y la ubicación de los predios. Pero si a esto se suma la potestad, previamente mencionada, de modificar los linderos de los folios de matrícula cuando se cuente con la autorización de la parte involucrada, el resultado es que, por vía de los distintos actos administrativos se pueden modificar los derechos registrados.

En el caso de derechos sin registro en instrumentos públicos, de tenencias no inscritas en catastro o de baldíos de la Nación, el catastro puede ser instrumentalizado para el ocultamiento de procesos de acaparamiento o de despojo de tierras, ya sea por errores, por presión sobre los gestores o por acuerdos ilícitos. Esto es posible a partir de la eliminación de formaciones catastrales previas o a través de la rectificación o actualización de los linderos y las cabidas por acuerdo entre partes en los que se pueden presentar anexiones de baldíos o de predios privados que se encuentren entre los predios delimitados.

Respecto a los métodos y evidencias de la valoración predial, hay riesgos de favorecimiento de terceros, como el ocultamiento o la modificación arbitraria de la información económica para que no se vea reflejado el verdadero valor de los predios. Esto podría consolidarse si se aprueba la discrecionalidad de los operadores y de los gestores para decidir si es necesario, o no, realizar visitas a los predios.

Los riesgos son mayores en zonas caracterizadas por una alta incidencia del conflicto armado, de las economías ilícitas (cultivos de uso ilícito, contrabando, minería ilegal), de los procesos de deforestación en zonas protegidas y sin formación catastral o por una desactualización generalizada. Buena parte de esas circunstancias se presenta en los municipios PDET, priorizados por el actual gobierno para la implementación desde el nivel central con la intervención del IGAC. Esta decisión facilitaría el control institucional de los procesos gracias a la vigilancia que pueden ejercer los organismos de control.

De igual forma, estos riesgos existen con independencia de si los procesos los adelantan instituciones nacionales o autoridades territoriales; sin embargo, la ampliación de los responsables de la política constituye una dispersión de los focos de riesgo, circunstancia que requiere de rutas especiales que faciliten la recepción de quejas o de denuncias, su

trámite expedito, la prevención de los hechos irregulares y, en general, la participación territorial en el control, tanto de las comunidades ubicadas en las zonas intervenidas (compromiso del AFP), como de los organismos de control.

Sobre este punto es prudente recordar que, en el desarrollo del piloto de Ovejas, se prescindió de la aplicación de la exposición pública de resultados en materia de CMP, circunstancia que, de repetirse, afectaría el control social de la implementación del CMP. De igual forma, en el artículo 2.2.2.5.4 del Decreto 1170 de 2015, incorporado por el Decreto 1983 de 2019, se estableció que el IGAC tiene a su cargo expedir la “regulación” que establezca los “criterios básicos de atención al ciudadano, de calidad del servicio, de protección al usuario”, norma que, más allá de su cuestionable jerarquía normativa, no ha sido expedida a pesar de que se venció el término de tres meses dispuesto en el parágrafo 1. Estos aspectos parecen indicar una tendencia preocupante sobre la escasa relevancia que tienen los mecanismos de control social y de atención a la ciudadanía en la implementación del CMP.

En la actualidad, el modelo de inspección, vigilancia y control de la gestión catastral a cargo de la SNR se centra, especialmente, en el cumplimiento de los requisitos del producto, en el deber de actualización y en las especificidades técnicas de los procesos (artículo 81 de la Ley 1955 de 2019). Por su parte, en el Decreto marco se aclara que las facultades de la SNR se materializan en la potestad sancionatoria y en la prevención y mejoramiento de los procesos (orientar e instruir para aplicar el régimen jurídico; diseño de planes de mejoramiento). En contraste, y en comparación con el régimen existente para las funciones registral y notarial, no se incluyen las visitas generales como el mecanismo predilecto de control. De igual forma, no existe la facultad de intervención que en el Estatuto Registral (Ley 1579 de 2012) permite a la SNR suplir y corregir las acciones irregulares de los registradores.

En conclusión, en criterio de Dejusticia, los riesgos de gestión y de corrupción que acarrea la puesta en marcha del CMP son inherentes a lo que representa un plan de escala nacional para hacer frente a un déficit histórico de información que ha encubierto las desigualdades estructurales de los sistemas de tenencia y de uso de la tierra, que ha permitido una generalizada impunidad tributaria y que ha facilitado prácticas de despojo. Dichos riesgos requieren que las autoridades estatales y los operadores privados desplieguen esfuerzos y estrategias claras para que el CMP se

ejecute materialmente en los territorios de forma eficaz, para que cuente con atributos que hagan valiosa su intervención en materia de seguridad jurídica y de justicia tributaria, así como en la aplicación de los propósitos de la Reforma Rural Integral, especialmente en lo que tiene que ver con acceso a la tierra y formalización y regularización de los usos, así como para mitigar los peligros sobre desviaciones de un proceso que terminen por favorecer a terceros. Para esto, es indispensable que se disponga de los escenarios, canales y mecanismos para la veeduría y el control social del proceso por parte de la sociedad civil, en general, y de las comunidades y organizaciones campesinas o rurales, en particular.

RECOMENDACIONES

A partir del seguimiento a la implementación del catastro multipropósito, Dejusticia ha podido afianzar una postura comprensiva, crítica y propositiva sobre la implementación de este tipo de intervención territorial como parte de los compromisos contenidos en el punto 1.1. del Acuerdo Final de Paz. En este sentido, gracias al conocimiento de la puesta en marcha de este modelo de catastro y al diálogo sostenido con la Procuraduría General de la Nación, ha sido posible identificar varios aspectos relevantes que deben tomarse en cuenta para la extensión del catastro multipropósito al resto del país y para garantizar que su diseño sea lo suficientemente robusto como para aportar en la resolución de algunos de los problemas de fondo de la administración de lo rural.

Recomendaciones para mitigar riesgos de gestión

- **Establecer un modelo de intervención contextualizada y participativa.** Se deben implementar medidas de estudio del contexto territorial para contar con un diagnóstico aproximativo de las zonas que se van a intervenir que permita la identificación de actores, riesgos e impactos del proceso, y la formulación de medidas de prevención o contención. Para este propósito resulta útil considerar la aplicación del enfoque de Acción sin Daño que se implementó en los procesos de restitución de tierras.

Es importante llevar a cabo procesos de socialización que mitiguen las resistencias tempranas de la población y faciliten la construcción de canales de comunicación con las comunidades para garantizar el conocimiento del proceso y las instancias de control o de trámite de diferencias.

Así mismo, es necesario que se contemplen momentos procesales para la evaluación general de las divergencias entre la información institucional y la realidad territorial. En los planes de ordenamiento social de la propiedad se identificaron variables no predecibles que repercutieron en la ejecución presupuestal y metodológica de los pilotos, como los altos índices de informalidad en la tenencia de la tierra, la identificación de nuevas unidades prediales sobre formaciones catastrales previas o problemas causados por la ubicación incierta de derechos registrados. Estos deben ser analizados en detalle para escoger, de forma concertada, los mecanismos más eficaces y garantistas para su tratamiento con el fin de evitar afectaciones a derechos de terceros.

- **Incorporar los requisitos técnicos e institucionales necesarios para el uso de medios indirectos de recolección de información cartográfica.** La apuesta gubernamental para el uso de imágenes aéreas y satelitales que ya existen, así como su adquisición por parte de los operadores y gestores, requiere la aplicación de tres procesos: (i) la comprobación de la capacidad institucional y técnica del IGAC y de los gestores catastrales para la producción cartográfica con ese tipo de insumos; (ii) la verificación de la calidad y de la utilidad de la información gráfica de acuerdo con los estándares cartográficos del IGAC, especialmente en criterios de temporalidad y de ortocorrección¹; y (iii) la comprobación necesaria en territorio que permita identificar quién ejerce la tenencia, de qué forma (propiedad, posesión, ocupación, mera tenencia), cuáles son los linderos y cuáles las características productivas y económicas de cada predio.
- **Seleccionar los municipios priorizados.** Si bien el Gobierno nacional y el DNP indicaron que la expansión del modelo se haría, en parte, con la priorización de los municipios que carecen de las capacidades institucionales y presupuestales, en la actualidad no se ha establecido un orden real de municipios que debe incluir, necesariamente, a los municipios PDET en orden a lo dispuesto por el Acuerdo Final de Paz y por el Plan de Desarrollo.

1 Esta precaución es igualmente aplicable a escenarios de adquisición o de encargo de este tipo imágenes y fotografías para garantizar que los insumos gráficos sean los necesarios y que van a cumplir con los requisitos de calidad para su uso catastral.

En ese sentido, contando con el IGAC como gestor, no se tiene claridad sobre la forma en que se va a implementar, si se va a realizar de forma progresiva o simultánea, en fases por grupos de municipios en diferentes zonas o si se van a barrer regiones, si se va a ejecutar con la participación de operadores y con respecto a qué tipo de productos o insumos, y si se va a coordinar con otras políticas sectoriales, como el OSPR.

- **Acoger la lección aprendida sobre la actualización masiva catastral con enfoque multipropósito en subregiones.** A pesar de que dicha recomendación fue incluida en las lecciones aprendidas del Conpes 3951 de 2018, la operación del CMP no se concentra en subregiones con características similares que faciliten la expansión progresiva de la intervención, tal como lo demuestra el escalamiento reciente de 15 municipios en 6 departamentos a cargo de 4 operadores diferentes.
- **Restablecer el Barrido Predial Masivo como metodología de intervención.** Para que el CMP recoja la información relevante de los procesos, es indispensable contar con la necesaria visita predio a predio, especialmente de aquellos que se forman por primera vez o que requieren la actualización de información jurídica, económica o física. Si bien la interpretación de las imágenes aéreas puede servir para ordenar la intervención, no es prudente dejar al arbitrio de los operadores o gestores la definición de la visita predial ya que es indispensable que ese tipo de decisiones estén debidamente fundamentadas en actos administrativos que puedan ser controvertidos.

De igual forma, como se insistió en el informe de la Misión Rural y en el Conpes 3859 de 2016, el Barrido Predial Masivo y sus correspondientes labores de comprobación en terreno son la mejor manera de identificar las diferencias de percepción entre actores involucrados en disputas por linderos o por los usos de la tierra. La captura oportuna de esta información permitirá formular soluciones a dichos conflictos, evitará que se dé soporte administrativo a actos sobre los que las partes involucradas no tuvieron oportunidad de pronunciarse y facilitará la documentación, gestión y reconducción de los mismos ante las instancias competentes respectivas cuando los mecanismos alternativos de resolución de conflictos no sean suficientes para el trámite de las diferencias.

- **Establecer restricciones a la rectificación y a la aclaración de cabida y de linderos.** Es necesario que se amplíe el conjunto de restricciones sobre los escenarios en que puede aplicarse el procedimiento administrativo de rectificación y de aclaración de cabida y de linderos. Guardando el principio de legalidad, esta solo debe proceder cuando se realicen ejercicios de actualización en el marco del Barrido Predial Masivo y no deben llevarse a cabo cuando “afecte derechos de terceros o colinde con bienes imprescriptibles o propiedad de entidades de derecho público, bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos o cuya posesión, ocupación o transferencia estén prohibidas o restringidas por normas constitucionales o legales”.
- **Implementar el Certificado Único Predial Registral u otro mecanismo de reporte unificado.** Es necesario establecer la base legal de un instrumento que obligue a la correlación y a la precisión de la información catastral y registral. En este sentido, se observa que el Certificado Único Predial Registral, contemplado en el proyecto de ley del fast track, podría ser una herramienta eficaz para ese propósito al obligar a los titulares del derecho a guardar la identidad de la información para poder realizar negocios jurídicos sobre la tierra. En efecto, si se tiene en cuenta la experiencia de Brasil, ese tipo de certificados ayudan a garantizar la interrelación y la coherencia de la información catastral y registral en cuanto a ubicación de cabida, de linderos, naturaleza jurídica y titularidad de los predios, y facilitan los procesos de conservación catastral al obligar a los particulares a informar sobre las modificaciones de los predios. Acorde con esta medida, se debe contemplar la exclusión del ordenamiento jurídico de las ventas de cuerpo cierto sobre bienes inmuebles, con la derogatoria del artículo 1889 del Código Civil.
- **Contemplar el reporte de información catastral por parte de particulares.** Siguiendo la experiencia de Brasil, resulta conveniente contemplar el aporte obligatorio de información catastral para predios de gran extensión a través de una ley que establezca un sistema escalonado (es decir, por periodos anuales y dependiendo del tamaño del predio) que determine la entrega de ese tipo de información y establezca sanciones y estímulos. Esto ayudaría a reducir los costos de la gestión catastral que podría limitarse, para esos casos, a una comprobación.

- **Contemplar modelos de integración institucional catastro-registro.** En Colombia todavía hay una división funcional e institucional del catastro y del registro sin que se hayan establecido mayores debates sobre la conveniencia de ese modelo. En efecto, la experiencia ha demostrado que la apuesta por la interoperabilidad de información ha sido de difícil cumplimiento debido a que el sistema de registro carece de una base cartográfica georreferenciada lo que obliga, en la mayoría de los casos, a establecer identidades prediales a partir del reconocimiento de variables como la titularidad o la nomenclatura, o a partir de la relación que señalen los titulares. En este sentido, es necesario explorar alternativas de integración institucional que garanticen la administración coherente de esas bases de información. Este es el caso del estado de Sonora, en México (MAPP/OEA, 2005, p. 18), donde se creó un instituto que no reemplazó las instancias operativas de catastro y registro, que siguen siendo oficinas diferentes en los municipios, pero que integró las dos direcciones de información y control en una sola entidad del orden estatal, para concentrar el flujo de reportes y facilitar su integración inmediata.
- **Crear oficinas municipales de catastro y tierras en municipios que no ejercen gestión.** Para facilitar la comunicación de los gestores y operadores con la población asentada en los territorios intervenidos, para facilitar la continuidad de la intervención cuando se esté a la espera de procesos de OSPR, para atender las quejas y los reclamos sobre su operación y para facilitar la cercanía institucional para los trámites de conservación catastral, es necesario que se contemple la creación de oficinas de tierras y catastro en todos los municipios, con independencia de su calidad de gestores catastrales. Estas oficinas pueden funcionar dentro de otras dependencias de las alcaldías y deben contar con las capacidades técnicas y tecnológicas para el recaudo de la información. Sobre ese aspecto, el informe de Adriana Fuentes sobre el piloto de Ovejas destacó la importancia del establecimiento de esas oficinas para la asesoría y la consulta de la ciudadanía (Fuentes, 2019, p. 35); se les podrían añadir funciones de recepción de información con fines de conservación catastral.
- **Redefinir las funciones de los gestores catastrales temporales.** De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1983 de 2019, los ges-

tores catastrales deben administrar ese servicio en otros municipios de forma temporal. No obstante, debido al carácter temporal de ese ejercicio y a la entrega de la información al IGAC o a otro gestor que lo reemplace, se advierte que los gestores ejercerían funciones propias de un operador, siendo posible que, a su vez, terciaricen la intervención con operadores.

Esta confusión de funciones se asemeja al rol de juez y parte que, supuestamente, tenía el IGAC con la regulación del catastro y su administración, de acuerdo con lo señalado en el Conpes 3859 de 2016. Ese tipo de “contratación” debe resolverse por medio de convenios con una mayor estabilidad institucional en los que los resultados deben ir más allá de la formación y la actualización, deben contar con el aval directo del IGAC y deben integrar la totalidad de la información recaudada en el Sistema Nacional Catastral.

- **Contemplar pilotos de CMP con énfasis ambiental y de ordenamiento productivo y de usos del suelo.** A pesar del conjunto de funciones del CMP contempladas en el Acuerdo Final, se advierte que no se han presentado escenarios de gestión en los que se explore el recaudo de información ambiental y de usos del suelo. En efecto, los esfuerzos por integrar el CMP con el OSPR no han sido exhaustivos en la identificación de conflictos sobre usos, como se demuestra en el piloto de Ovejas, con la débil inclusión de información que permita la apertura de procesos agrarios especiales, especialmente de extinción de dominio agraria y de deslinde de tierras de uso público.

En ese orden de ideas, se considera oportuno contemplar el pilotaje de CMP con énfasis en ese tipo de información. Este esfuerzo podría coordinarse con la gestión catastral de la ANT y podría asignarse a la Dirección de Parques Nacionales Naturales de Colombia, con la implementación del pago de servicios ambientales, la delimitación de la frontera agraria y la constitución de zonas de reserva campesina.

- **Incluir variables obligatorias que sean funcionales con el OSPR y el Fondo de Tierras de la Reforma Rural Integral.** Debido a que el actual modelo de CMP permite el adelantamiento de la actualización y la formación masiva en momentos diferentes a la intervención de la ANT para fines de OSPR, es necesario que se establezcan tipos de información necesaria para que la misma

pueda ser utilizada por la ANT en la selección de los municipios a intervenir y para evitar dobles esfuerzos institucionales.

La implementación descentralizada del CMP debe incluir algún nivel de detalle sobre la naturaleza jurídica de los predios que debe ir más allá de la identificación de folios de matrícula. Es decir, el CMP debe incluir datos como falsas tradiciones, incongruencias relevantes sobre las áreas y linderos en predios que colindan con bienes fiscales, información acerca del uso público o de baldíos, y sobre asientos registrales que soporten aparentemente la propiedad privada de formas diferentes a la adjudicación de baldíos. Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos pueden aportar oportunamente parte de esta información.

La identificación de ese tipo de fenómenos debe dar lugar a reportes tempranos a la ANT. De esta manera, el CMP podrá ayudar a la conformación del inventario de baldíos y a la identificación de predios que podrían integrarse al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.

- **Incluir variables sobre posibles conflictos de uso del suelo y de tenencia ociosa.** En el mismo sentido, para facilitar la articulación entre CMP y OSPR sobre procesos agrarios, así como con otras políticas de regularización de los usos del suelo, el Barrido Predial Masivo debe incluir la recolección de las formas en que se explotan o usan los predios y señalar, siempre que sea posible de acuerdo con la información institucional, la existencia de aparentes conflictos de usos del suelo, así como subexplotación o tenencia ociosa de la tierra. Este tipo de información será igualmente útil para la aplicación del principio de progresividad tributaria del Acuerdo Final de Paz y del modelo de regularización de usos del suelo contemplado por la Misión Rural.
- **Definir los límites de aplicación de los métodos de valoración predial.** De acuerdo con el Decreto marco, los gestores catastrales podrán decidir sobre la aplicación de dos métodos de valoración predial: el método de comparación o mercado y el de capitalización de rentas. En orden a lo dispuesto en el decreto reglamentario, la definición sobre cuál método aplicar es discrecional. Como alternativa, se pueden combinar los dos métodos y aplicar el de valoración de rentas cuando haya usos disimiles, adecuaciones especiales o tenencia ociosa que no permitan asimilar las con-

diciones por la comparación del mercado o zonas relativamente homogéneas. De igual forma, se debe aclarar que el método de comparación del mercado no excluye el avalúo de las mejoras y las construcciones en los predios.

- **Diseño e implementación del sistema de recaudo municipal y de los alivios presupuestales por las exenciones tributarias diferenciales.** Tal y como señala el instituto Kroc, el Estado colombiano no ha avanzado en la implementación de cuatro de las cinco disposiciones de CMP del Acuerdo Final. Al día de hoy está en mora la puesta en marcha de un sistema de recaudo tributario que modernice y fortalezca el cobro del impuesto predial. En efecto, como lo demuestra el caso paraguayo, la ausencia de mecanismos de recaudo puede transformar en insustanciales los procesos de actualización predial para efectos de las rentas municipales, menguando y desfinanciando los esfuerzos de descentralización territorial y la mejora de las condiciones de vida de la población ante la imposibilidad de los municipios de adelantar programas y políticas en su beneficio y en mejora de servicios públicos, como la salud, la educación, la salubridad o la infraestructura.

En lo que respecta a los incentivos para la aplicación de exenciones tributarias, se advierte que estas medidas ayudan a atenuar las resistencias tempranas del proceso y facilitan un trato adecuado para quienes tengan mayores apremios económicos y cumplan funciones económicas, sociales y ecológicas. El Acuerdo Final de Paz señala que estas medidas se deben aplicar a las personas beneficiarias de los programas de acceso y de distribución de tierras, así como a los pequeños productores. Por su parte, el Conpes 3958 de 2016 y el Conpes 3859 de 2019 reconocían la necesidad de establecer criterios de avalúo diferenciales para los predios que cumplieran funciones ambientales.

En este sentido, el Estado debe implementar un modelo de alivios tributarios, que podría contemplar tanto a los sujetos referidos en el Acuerdo, como a los titulares de los predios que cumplan funciones ambientales relevantes, guardando así armonía con lo propuesto por la Misión Rural sobre recompensas por ciertos usos del suelo.

- **Elaborar la propuesta legislativa para la inclusión del principio de progresividad y de un modelo diferencial de cobro de im-**

puestos por usos del suelo. De acuerdo con el modelo del instituto Kroc, el Acuerdo Final de Paz incluyó una disposición sobre la integración del principio de progresividad tributaria en el CMP. Adicionalmente, estableció como fines del CMP, entre otros, propiciar el uso adecuado y sostenible de la tierra y estimular la desconcentración de la propiedad privada improductiva.

Una lectura integral de esos mandatos desemboca, necesariamente, en que se debe realizar una modificación legislativa para establecer un esquema de valorización y de cobros del impuesto predial que impacten en la tenencia ociosa y promuevan el uso adecuado de la tierra.

Para dicho propósito puede recogerse la propuesta de la Misión Rural sobre un sistema tributario de presiones y alivios por usos del suelo que constituye un complemento oportuno de los procesos de presión tributaria contra la propiedad privada improductiva.

■ **Evaluar la eliminación del régimen de limitaciones a las actualizaciones catastrales establecido en la Ley 1995 de 2019.**

Contrario a lo establecido en el Acuerdo Final de Paz, la Ley 1995 de 2019 impuso unos límites a los incrementos del cobro del impuesto predial para casos de actualización catastral que no guardan correspondencia con los sujetos señalados en el Acuerdo. En ese sentido, dicha disposición constituye una actuación contraria al mandato del Acto Legislativo 02 de 2017 al representar una transgresión de la obligación de cumplir de buena fe lo acordado, tanto en integralidad como en coherencia, al introducir un límite no contemplado en la legislación (los límites existen para el ajuste, pero no para la actualización) que impacta en el aumento del cobro tributario municipal que se deriva del CMP y de la actualización masiva.

Por estos motivos, es necesario que se considere su derogatoria o su modificación para cobijar a los sujetos contemplados en el Acuerdo, para evitar favorecimientos injustificados y para incluir un sistema de compensación a favor de los municipios.

■ **Restablecer la asignación presupuestal directa para actualización y conservación catastral.** Para garantizar la continuidad de los procesos catastrales y su financiación efectiva, se deben hacer los esfuerzos necesarios, especialmente de orden legislativo, para resta-

blecer la asignación presupuestal directa del recaudo del impuesto predial para el adelantamiento de la gestión catastral.

Recomendaciones sobre riesgos de corrupción

- **Establecer un registro de operadores y reconocedores con los respectivos requisitos técnicos.** En el proyecto de ley del *fast track* se había incluido un registro nacional de operadores catastrales y de reconocedores prediales bajo el entendido de que así se facilitarían unos estándares de idoneidad sobre las labores desempeñadas. En el caso de los reconocedores prediales, en el Conpes 3859 se advertía que era necesario habilitar a ciertos profesionales y técnicos para que pudieran ejercer ese tipo de funciones. El proyecto de ley del *fast track* establecía que con el registro de operadores y de reconocedores se garantizaba que dichas acciones fueran llevadas a cabo por personal idóneo que, además, sería responsable directo por los daños o perjuicios contra usuarios, terceros o la administración, y los que podrían ser sancionados con la exclusión del Registro Nacional.

La experiencia de Ecuador llama la atención sobre los riesgos reales de un proceso de descentralización del catastro que permita la participación de todo tipo de actores en la operación catastral. Esto implica que es necesario fortalecer la capacidad institucional del IGAC, de modo que pueda implementar, para todo el territorio nacional, un análisis riguroso de la idoneidad del amplio número de operadores catastrales y de reconocedores prediales que competirían para operar la política. También, supone la puesta en marcha de una estrategia efectiva de seguimiento a la gestión de los que resulten escogidos, de la mano de los organismos de control y de la SNR como autoridad encargada de la vigilancia, inspección y control del servicio. Para esto es necesario contar con criterios claros y confiables en la política pública para, de forma simultánea, garantizar que no haya asignaciones de operadores “a dedo”, que sus operaciones hagan un uso racional y adecuado de los recursos públicos, que la información recogida se haga en tiempos razonables y que sea verdaderamente multipropósito.

- **Considerar la reforma legislativa de las funciones de inspección, vigilancia y control del CMP con la inclusión de las medidas correctivas y preventivas.** En contraste con las competencias

que tiene la SNR sobre el servicio catastral, el Estatuto Registral facultó a esa superintendencia para la intervención de las oficinas de registro de instrumentos públicos. Dicha atribución consiste en un estudio pormenorizado de las actuaciones de la oficina intervenida que puede motivar la suspensión de la autoridad registral territorial y la sustitución temporal por parte del director de la intervención (nombrado por la SNR). En este periodo puede revocar los actos administrativos irregulares y remitir las quejas y denuncias para los respectivos procesos disciplinarios o penales. Debido a la necesidad de una alta idoneidad técnica para la corrección de las actuaciones y los procesos, esa facultad podría ser desempeñada de forma coordinada por la SNR y el IGAC. En cualquier caso, una potestad de este tipo podría ser determinante para resguardar los derechos de los usuarios y los terceros, así como para corregir anomalías en el funcionamiento del CMP.

En lo que respecta a las medidas preventivas, se recomienda retomar los planes de desempeño contemplados en la propuesta de ley del *fast track* que facilitaba el mejoramiento de la operación a partir de la identificación de “afectaciones” catastrales. Ante el incumplimiento del plan de desempeño, la SNR podría proceder a la sanción del operador o del gestor.

- **Establecer mecanismos participativos de recolección de información y de control social de la gestión catastral (audiencias y veedurías).** La recolección y la validación de la información con instancias de participación comunitaria permite una constatación actualizada, basada en testimonios de las relaciones de tenencia de tierras y de territorios previas y actuales. En este sentido, el trabajo comunitario facilitará la identificación de variaciones injustificadas en las unidades prediales que puedan corresponder con apropiaciones abusivas o abiertamente ilegales.

Este tipo de ejercicios debe complementarse con la inclusión en el procedimiento de audiencias de exposición de resultados y con la promoción de la veeduría ciudadana para el control social de la operación y de gestión catastral garantizando la transparencia de los procesos y facilitando la participación comunitaria, en orden a lo señalado en el Acuerdo Final de Paz.

- **Fijar como obligatoria la conservación de la formación histórica catastral.** Para evitar un desconocimiento de derechos, es

indispensable que el Sistema Nacional Catastral y los gestores catastrales garanticen la conservación de las formaciones catastrales no vigentes para que puedan hacerse ejercicios de comparación y para que los usuarios que aleguen alguna afectación a sus derechos puedan contar, para su contraste, con la información previamente inscrita en catastro.

- **Incluir la explicación de las variaciones catastrales producto de la actualización.** La explicación histórica de las variaciones catastrales obligará a guardar coherencia entre la información material y jurídica vigente y aquella que, previamente, reposaba en las bases catastrales. En efecto, debe evitarse el desconocimiento injustificado de las unidades prediales preexistentes y es necesario que se expliquen las razones para los cambios en los polígonos, en las áreas, en los linderos o incluso la eliminación de predios.
- **Facilitar el trámite de diferencias de la ciudadanía con la información catastral.** De forma similar a como acontece con las consecuencias tributarias de la actualización, la ausencia de canales de atención a la ciudadanía, y para que las personas más vulnerables puedan cuestionar los actos administrativos del catastro, puede haber resistencias al CMP. La conjunción de estas dos tensiones podría dar lugar a una reproducción de un fenómeno similar al de los segundos ocupantes en la política de restitución en el que se tejen alianzas entre sectores sociales vulnerables y no vulnerables contra la implementación de la política.

En ese orden de ideas, es recomendable que, en algunos casos y en razón a las condiciones económicas del reclamante, se invierta la carga de la prueba para efectos de las impugnaciones que se hagan de los actos administrativos catastrales por errores en la información, de modo que sean las autoridades catastrales (los gestores o sus operadores) los que se encarguen de recoger la información técnica en terreno (en avalúos, agrología y topografía) para sustentar dicho trámite. Esto garantizaría un acceso justo y pronto a una revisión administrativa de lo actuado, al menos en aquellos casos en los que las partes interesadas carezcan de los medios económicos o técnicos para recoger la información necesaria.

REFERENCIAS

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Usaid. (2019b). *Sistematización de la experiencia del piloto Ovejas, Sucre*.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Usaid. (2019a, 13 de junio). *Formalización y catastro multipropósito*. Presentación de resultados.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Usaid. (2017). *Leciones aprendidas, fase de alistamiento. Proyecto de implementación del modelo de asignación de derechos a través de Barrido Predial Integral para fines de catastro multipropósito y formalización, piloto Ovejas, Sucre*.
- Agencia Nacional de Tierras. (2018, 14 de septiembre). Resolución 6060 del 14 de septiembre de 2018. <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/09/Resolucion-6060-2018.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras. (2018, 16 de agosto). *Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de Ovejas (Sucre)*. Agencia Nacional de Tierras. <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/07/20180528-Plan-Ordenamiento-Ovejas-VF.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras. (2018, 6 de agosto). *Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de Puerto Gaitán*. Agencia Nacional de Tierras. <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/09/4375-2018-Y-POSPR.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019, 13 de septiembre). *Colombia mejorará su sistema de catastro rural-urbano con apoyo del BID*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.iadb.org/es/noticias/colombia-mejorara-su-sistema-de-catastro-rural-urbano-con-apoyo-del-bid>
- Banco Mundial. (2019, 14 de marzo). *El catastro multipropósito será una realidad en Colombia con el apoyo del Banco Mundial*. Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/03/14/colombias-multipurpose-registry-will-become-a-reality-with-world-bank-support>
- Botero Barco, A. C. (2019, 29 de agosto). *Política en materia de catastro y formalización de la tenencia de la tierra* [ponencia]. Catastro y Formalización de Tierras. La Clave para el Desarrollo Rural Sostenible. Sistematización propia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. CNMH-UARIV.

- Chávez Cangas, G. A. (2019, 28 de agosto). *Experiencia de Ecuador. Catastro y formalización de tierras de lo nacional a lo local*. Catastro y Formalización de Tierras. La Clave para el Desarrollo Rural Sostenible. Sistematización propia.
- Comité Operativo Directivo del Convenio 570 de 2016. (2017, diciembre). *El Barrido Predial Masivo del Catastro Multipropósito. Lineamientos Técnicos para el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*. Agencia Nacional de Tierras.
- Congreso de la República de Colombia. (1935, 23 de diciembre). *Ley 78 de 1935*. Diario Oficial n.º 23.075. <http://www.suin-juriscol.gov.co/view-Document.asp?id=1624360>
- Congreso de la República de Colombia. (1936, 30 de diciembre). *Ley 200 de 1936*. Diario Oficial n.º 23.388. <http://www.suin-juriscol.gov.co/view-Document.asp?ruta=Leyes/1654991>
- Congreso de la República de Colombia. (2015, 9 de junio). *Ley 1753 de 2015*. Diario Oficial n.º 49.538. <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley-1753-2015.html>
- Congreso de la República de Colombia. (2019, agosto). *¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del gobierno Duque? Retos y recomendaciones. Informe 01: seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz*. Congreso de la República de Colombia. <https://www.elespectador.com/sites/default/files/pdf-file/final-informe-final-noenrendenlapaz-1.pdf>
- Congreso de la República. (1821). *Ley 30 de 1821*.
- Contraloría General de la República. (2019, julio). *Informe de auditoría de cumplimiento. Implementación Reforma Rural Integral (vigencias 2017-2018)*. Contraloría General de la República. <https://www.ica.gov.co/modelo-de-p-y-g/archivos/2019ee0089133-rr-i-2017-2018-no-00871-aud-cumpli.aspx>
- Contraloría General de la República. (2019, junio). *Informe de auditoría de cumplimiento. Implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito*. Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1486504/INFORME+DE+AUDITORIA+017+-+IMPLEMENTACI%C3%93N+DEL+CATASTRO+NACIONAL++CON+ENFOQUE+MULTIPROP%C3%93SITO.PDF/7e3412c4-6989-4f8d-b738-648349f98fd9?version=1.0>
- Corte Constitucional. (2014, 9 de julio). Sentencia T-488 de 2014. (Jorge Iván Palacio, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-488-14.htm>

- Corte Constitucional. (2016, 23 de mayo). Auto 222 de 2016. (Jorge Iván Palacio Palacio, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/a222-16.htm>
- Corte Constitucional. (2017, 11 de octubre). Sentencia C-630 de 2017. (Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-630-17.htm>
- Corte Constitucional. (2017, 7 de febrero). Auto 040 de 2017. (Jorge Iván Palacio Palacio, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2017/a040-17.htm>
- Corte Constitucional. (2019, 18 de julio). Auto de Seguimiento A-387 de 2019 (Alberto Rojas Ríos, M. S.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2019/A387-19.htm>
- Corte Constitucional. (2019, 5 de diciembre). Sentencia C-588 de 2019 (José Fernando Reyes Cuartas, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-588-19.htm>
- CSIVI-FARC. (2019). *La implementación del Acuerdo de Paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación*. Centro de Pensamiento y Diálogo Político. <https://nuestropartidoescolombia.info/wp-content/uploads/pdf/LA%20IMPLEMENTACION%20DEL%20ACUERDO%20DE%20PAZ.pdf>
- Cubas Davet, J. A. (2019, 28 de agosto). *Experiencias socioambientales de Brasil. Catastro ambiental rural*. Catastro y Formalización de Tierras. La Clave para el Desarrollo Rural Sostenible. Sistematización propia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010, 15 de febrero). *Conpes 3641. Política nacional para consolidar la interrelación entre catastro y registro*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3641.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016, 13 de junio). *Conpes. 3859. Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3859.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018, 26 de noviembre). *Conpes 3951. Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3951.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación. (2018, 29 de junio). *Conpes 3932. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3932.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019a, 26 de marzo). *Conpes 3958. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3958.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019b). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Departamento Nacional de Planeación.
- Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad. (2019, 10 de abril). Memorando: respuesta de la DGOSP a oficio No. 2019200282022. En Agencia Nacional de Tierras. *Respuesta al requerimiento “seguimiento Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural”, oficio 263-1110625-2019/DFTM/ACDO*.
- Fuentes, A. (2019). *Estudio de caso comparativo entre los municipios de Ovejas y Carmen de Bolívar, en relación con los avances en la implementación de las medidas de acceso a tierras y los planes de desarrollo con enfoque territorial previstos en el acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP* [manuscrito no publicado].
- Garnica, L. (2019, 5 de marzo). El nuevo enfoque del catastro multipropósito en el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo. *Ámbito Jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/administracion-publica/el-nuevo-enfoque-del-catastro-multiproposito-en>
- Gobierno Nacional de Colombia y CSIVI-FARC. (2018). *Plan Marco de Implementación. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3932-Anexo%20B-Plan%20Marco%20de%20Implementación%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3932-Anexo%20B-Plan%20Marco%20de%20Implementación%20(PMI).pdf)
- Gobierno Nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11-1.2016nuevoacuerdofinal.pdf>.
- Gómez, M. (2013, 26 de mayo). *Histórico primer acuerdo de Gobierno y FARC en proceso de paz*. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12825874>

- Junta Militar del Gobierno de la República de Colombia. (1957, 8 de noviembre). *Decreto 290 de 1957*. Diario Oficial n.º 29.552. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1902669>
- Kroc Institute. (2019a). *Estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Dos años de implementación. Informe 2: diciembre de 2016-diciembre de 2018*. Univesidad de Notre Dame.
- Instituto Kroc. (2019b). *Estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Dos años de implementación. Informe 3: diciembre de 2016-diciembre de 2018*. Univesidad de Notre Dame.
- La Liga Contra el Silencio. (2019, 11 de marzo). *Un congresista se adueña de la tierra en Vichada*. La Liga Contra el Silencio. <https://ligacontraelsilencio.com/2019/03/11/un-congresista-se-aduena-de-la-tierra-en-vichada/>
- LeGrand, C. (2016). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia y Cinep.
- Machado, A. (2017). *El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia*. Debate.
- MAPP/OEA. (2005). *Foro de mejores prácticas de las Américas. Modernización de los sistemas de catastro y registro*. OEA.
- Matiz, I. (2018). Reforma Rural Integral y catastro multipropósito en el marco de los Sistemas de Administración de Tierras (SAT). En M. P. García (Ed.), *Lecturas sobre derecho de tierras* (tomo 2). Universidad Externado de Colombia.
- Misión para la Transformación del campo colombiano. (2015). *El campo colombiano, un camino hacia el bienestar y la paz* (tomo 2). Departamento Nacional de Planeación.
- Misión para la Transformación del Campo Colombiano. (2015). *El campo colombiano, un camino hacia el bienestar y la paz* (tomo 1). Departamento Nacional de Planeación.
- Misión para la Transformación del Campo Colombiano. (2015). *El campo colombiano, un camino hacia el bienestar y la paz* (tomo 3). Departamento Nacional de Planeación.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2011, 22 de noviembre). *Sistematización [de] opciones y propuestas de los voceros del No y lo acordado en el nuevo Acuerdo*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. <http://docs.dpaq.de/11562-21-11-2016-cuadro-propuestas-y-ajustes-definitivo.pdf><http://docs.dpaq.de/11562-21-11-2016-cuadro-propuestas-y-ajustes-definitivo.pdf>

- Paganini Martins, S. (2019, 28 de agosto). *Análisis territorial en políticas públicas. Catastro y Formalización de Tierras. La Clave para el Desarrollo Rural Sostenible. Sistematización propia.*
- Palacios, M. (1979). *El café en Colombia. Una historia económica, social y política.* Editorial Presencia.
- Pereira da Cunha, M. J. (2019, 28 de agosto). *Experiencia de Brasil en procesos de catastro y formalización. Catastro y Formalización de Tierras. La Clave para el Desarrollo Rural Sostenible. Sistematización propia.*
- Presidencia de la República de Colombia. (1935, 13 de agosto). *Decreto 1440 de 1935.* Diario Oficial n.º 22.974.
- Presidencia de la República de Colombia. (1970, 27 de julio). *Decreto 1250 de 1970.* Diario Oficial n.º 33.204. <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto-1250-1970.html>
- Presidencia de la República de Colombia. (1995, 5 de diciembre). *Decreto 2157 de 1995.* Diario Oficial n.º 42.138. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Cz8mRr7MTjQJ:historico.presidencia.gov.co/prensa-new/decretoslinea/1995/diciembre/05/dec2157051995.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=co&client=safari>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 11 de mayo). *Acto Legislativo 02 de 2017.* Diario Oficial n.º 50.230. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%2002%20DE%2011%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 28 de mayo). *Decreto Ley 893 de 2017.* Diario Oficial n.º 50.247. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2019). *Primer informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019.* Procuraduría General de la Nación. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementación%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza.* IDH-PNUD.
- Ramos, L. (2003). La modernización del catastro colombiano. *Revista de ingeniería*, (18), 156-166.
- Ramos, L. y Ubaque, M. (2004). La proyección del catastro colombiano. *Revista de ingeniería*, (19), 139-148.

Reyes, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Debate.

Ruiz Díaz, F. (2019, 28 de agosto). *Formación de capital social: caso asentamiento Unión-Minga Guazú*. Catastro y Formalización de Tierras. La Clave para el Desarrollo Rural Sostenible. Sistematización propia

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES. La justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam

2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas

2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA. La desproporción de leyes de drogas en América Latina

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato

2012

• DOCUMENTOS 4

ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES. Experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali

Publicación digital e impresa

Yukyan Lam, Camilo Ávila

2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO. La geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

Publicación digital

Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo,

Felipe Jiménez Ángel

2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Annika Dalén

2013

• DOCUMENTOS 7

LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO. Un estudio experimental en Bogotá

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C.,

Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.

2013

• DOCUMENTOS 8

LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA

Publicación digital

Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital

Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA. Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO

Publicación digital e impresa

Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO

Publicación digital e impresa

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA. La segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades

Publicación digital e impresa

María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito, Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO. Una historia por contar

Publicación digital

Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

OBLIGACIONES CRUZADAS. Políticas de drogas y derechos humanos

Publicación digital

Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES.

Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA.

El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales

Publicación digital e impresa

Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

NO INTERRUMPIR EL DERECHO.

Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE

Publicación digital

Nina Chaparro González, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA.

Oscuridad en lo privado y luz en lo público

Publicación digital e impresa

Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?

Una tensión entre seguridad e intimidad

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO

ARMADO. Una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

CASAS DE JUSTICIA:

una buena idea mal administrada

Publicación digital

Equipo de investigación: Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO.

***El papel del juez constitucional cuando la interrupción
del embarazo no se garantiza***

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

**EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA
DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

CUIDADOS PALIATIVOS.

***Abordaje de la atención en salud
desde un enfoque de derechos humanos***

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

**SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS.**

Justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.

La construcción del estado local en Colombia

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo, Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

• DOCUMENTOS 29 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES.

La participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González, Margarita Martínez Osorio
2016

• DOCUMENTOS 30 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LA PAZ AMBIENTAL.

Retos y propuestas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco,
Helena Durán Crane
2016

• DOCUMENTOS 31 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA
Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO**

Publicación digital e impresa

Ana María Ramírez Mourraille, María Paula Ángel Arango,
Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes,
Vivian Newman Pont
2017

• DOCUMENTOS 32

JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO.

Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa

Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga del Pilar Vásquez Cruz
2017

• DOCUMENTOS 33

SIN REGLAS NI CONTROLES.

*Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas
dirigida a menores de edad*

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo Peralta
2017

• DOCUMENTOS 34

ACADEMIA Y CIUDADANÍA.

Profesores universitarios cumpliendo y violando normas

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Andrea Ramírez Pisco, Juan Camilo Cárdenas Campo
2017

• DOCUMENTOS 35 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL

Publicación digital e impresa

Nelson Camilo Sánchez León

2017

• DOCUMENTOS 36 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ

Publicación digital e impresa

Carolina Villadiego Burbano, Sebastián Lalinde Ordóñez

2017

• DOCUMENTOS 37

DELITOS DE DROGAS Y SOBREDOSIS CARCELARIA EN COLOMBIA

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny Yepes, Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera

2017

• DOCUMENTOS 38 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

COCA, INSTITUCIONES Y DESARROLLO.

Los retos de los municipios productores en el posacuerdo

Publicación digital e impresa

Sergio Chaparro Hernández, Luis Felipe Cruz Olivera

2017

• DOCUMENTOS 39 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

RESTITUCIÓN DE TIERRAS, POLÍTICA DE VIVIENDA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS.

Ideas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa

Aura Patricia Bolívar Jaime, Angie Paola Botero Giraldo,
Laura Gabriela Gutiérrez Baquero

2017

• DOCUMENTOS 40

CÁRCEL O MUERTE.

El secreto profesional como garantía fundamental en casos de aborto

Publicación digital

Ana Jimena Bautista Revelo, Anna Joseph, Margarita
Martínez Osorio

2017

• DOCUMENTOS 41

SOBREDOSIS CARCELARIA Y POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

Publicación digital e impresa

Sergio Chaparro Hernández, Catalina Pérez Correa

2017

• DOCUMENTOS 42

SOBREPESO Y CONTRAPESOS.

La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad

Publicación digital e impresa

Valentina Roza Rangel

2017

• DOCUMENTOS 43

VÍCTIMAS Y PRENSA DESPUÉS DE LA GUERRA.

Tensiones entre intimidad, verdad histórica y libertad de expresión

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango,

María Ximena Dávila Contreras

2018

• DOCUMENTOS 44

LO QUE NO DEBE SER CONTADO.

Tensiones entre el derecho a la intimidad y el acceso a la información en casos de interrupción voluntaria del embarazo

Publicación digital

Nina Chaparro González, Diana Esther Guzmán,

Silvia Rojas Castro

2018

• DOCUMENTOS 45

POSCONFLICTO Y VIOLENCIA SEXUAL.

La garantía de la interrupción voluntaria del embarazo en los municipios priorizados para la paz

Publicación digital

Ana Jimena Bautista Revelo, Blanca Capacho Niño,

Margarita Martínez Osorio

2018

• DOCUMENTOS 46

UN CAMINO TRUNCADO. Los derechos sexuales y reproductivos en Montes de María

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila, Margarita Martínez, Nina Chaparro

2019

• DOCUMENTOS 47

ETIQUETAS SIN DERECHOS. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo, Ana María Narváez

2019

• DOCUMENTOS 48

RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOOGLE Y OTROS NEGOCIOS EN COLOMBIA.

La protección de datos personales en la era digital

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango
2019

• DOCUMENTOS 49

ELOGIO A LA BULLA. Protesta y democracia en Colombia

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez
2019

• DOCUMENTOS 50

LOS TERCEROS COMPLEJOS. La competencia limitada de la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa

Sabine Michalowski, Alejandro Jiménez Ospina,
Hobeth Martínez Carrillo, Daniel Marín López
2019

• DOCUMENTOS 51

DIME DÓNDE ESTUDIAS Y TE DIRÉ QUÉ COMES.

Oferta y publicidad en tiendas escolares de Bogotá

Publicación digital e impresa

Valentina Roza Ángel
2019

• DOCUMENTOS 52

LOS CAMINOS DE DOLOR.

Acceso a cuidados paliativos y tratamiento por consumo de heroína en Colombia

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira, Lucía Ramírez
2019

• DOCUMENTOS 53

LOS SEGUNDOS OCUPANTES EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.

Reto a la reparación con vocación transformadora

Publicación digital e impresa

Hobeth Martínez Carrillo
2019

• DOCUMENTOS 54

CANNABIS EN LATINOAMÉRICA.

La ola verde y los retos hacia la regulación

Publicación digital e impresa

Alejandro Corda, Ernesto Cortés, Diego Piñol Arriagada
2019

• DOCUMENTOS 55

ACCESO, PROMOCIÓN Y PERMANENCIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO.

Avances, retos y recomendaciones

Publicación digital e impresa
Silvia Ruiz Mancera, Lucía Ramírez Bolívar,
Valentina Rozo Ángel
2020

• DOCUMENTOS 56

ENTRE LA BATA Y LA TOGA.

El rol de los tribunales de ética médica en la garantía de los derechos sexuales y reproductivos

Publicación digital e impresa
María Ximena Dávila, Nina Chaparro
2020

• DOCUMENTOS 57

LA IMAGINACIÓN MORAL EN EL TRÁNSITO HACIA LA PAZ.

Experiencias regionales de convivencia pacífica en Montes de María

Publicación digital
Ivonne Elena Díaz García
2020

• DOCUMENTOS 58

FESTÍN DE DATOS.

Empresas y datos personales en América Latina

Publicación digital e impresa
Coordinadores académicos: Vivian Newman Pont,
Juan Carlos Upegui, Daniel Ospina-Celis
2020

A lo largo de la historia de Colombia, la debilidad

de los sistemas de información sobre la tierra ha generado efectos contraproducentes en el régimen de derechos sobre la tierra, sobre el recaudo tributario de las entidades territoriales y sobre la eficacia de las políticas públicas territoriales. Por tal motivo, hay un consenso pacífico, tanto político como institucional, sobre la necesidad de superar esas deficiencias a través de la actualización masiva del catastro con un enfoque multipropósito.

Más allá de los mandatos políticos incluidos en la Reforma Rural Integral, y de los continuos esfuerzos estatales por ponerla en marcha, la política pública de catastro multipropósito ha estado marcada por un alto grado de indeterminación. Este aspecto ha pasado desapercibido por cuenta de los escasos estudios acerca del tema y por el carácter técnico de los debates que suscita.

El presente libro busca correr ese velo para promover un debate informado sobre su diseño y avance. Para lograr ese objetivo, es indispensable hacer una reconstrucción de la política y de los problemas estructurales a los que pretende dar respuesta, así como de los cambios que ha sufrido y de los obstáculos que ha enfrentado. Estos son la base de una propuesta de modelo de riesgos y de una batería de recomendaciones para su implementación en el marco del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo Final de Paz.