

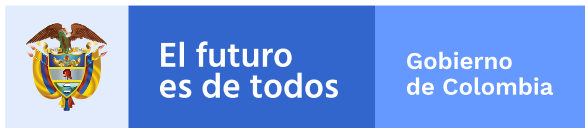
UNIDAD 3

CATASTRO MULTIPROPÓSITO

Preliminar

KIT

para el fortalecimiento de
capacidades



Esta publicación se da en el marco del Contrato de Préstamo No. 8937 8937-CO del 13 de agosto de 2019 con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), así como del Contrato de Préstamo No. 8937 4856/OC-CO firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 25 de octubre de 2019, con el propósito de ejecutar el “*Programa para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural – Urbano*”, mediante el *Subcomponente 2.4 Fortalecimiento de la ICDE*



UNIDAD 3 CATASTRO MULTIPROPÓSITO

Via estratégica para el Fortalecimiento de Capacidades Territoriales

Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales - ICDE

Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC
Centro de Investigación y Desarrollo de Información
Geográfica - Oficina CIAF
2021

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1 EL CATASTRO Y SUS DEFINICIONES

GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS

TIPOS DE CATASTRO

CARACTERÍSTICAS Y RETOS DEL CATASTRO

2 EL ENFOQUE MULTIPROPÓSITO

3 VENTAJAS Y BENEFICIOS DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO

VENTAJAS DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE CATASTRO MULTIPROPÓSITO



4

MITOS DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO

EL DNP nos cuenta los mitos en torno a la Política de Catastro Multipropósito/
[pendiente DNP](#)

5

FINANCIAMIENTO

Encuentre aquí los principales lineamientos y fuentes para financiar la actualización catastral en su municipio /[pendiente DNP](#)

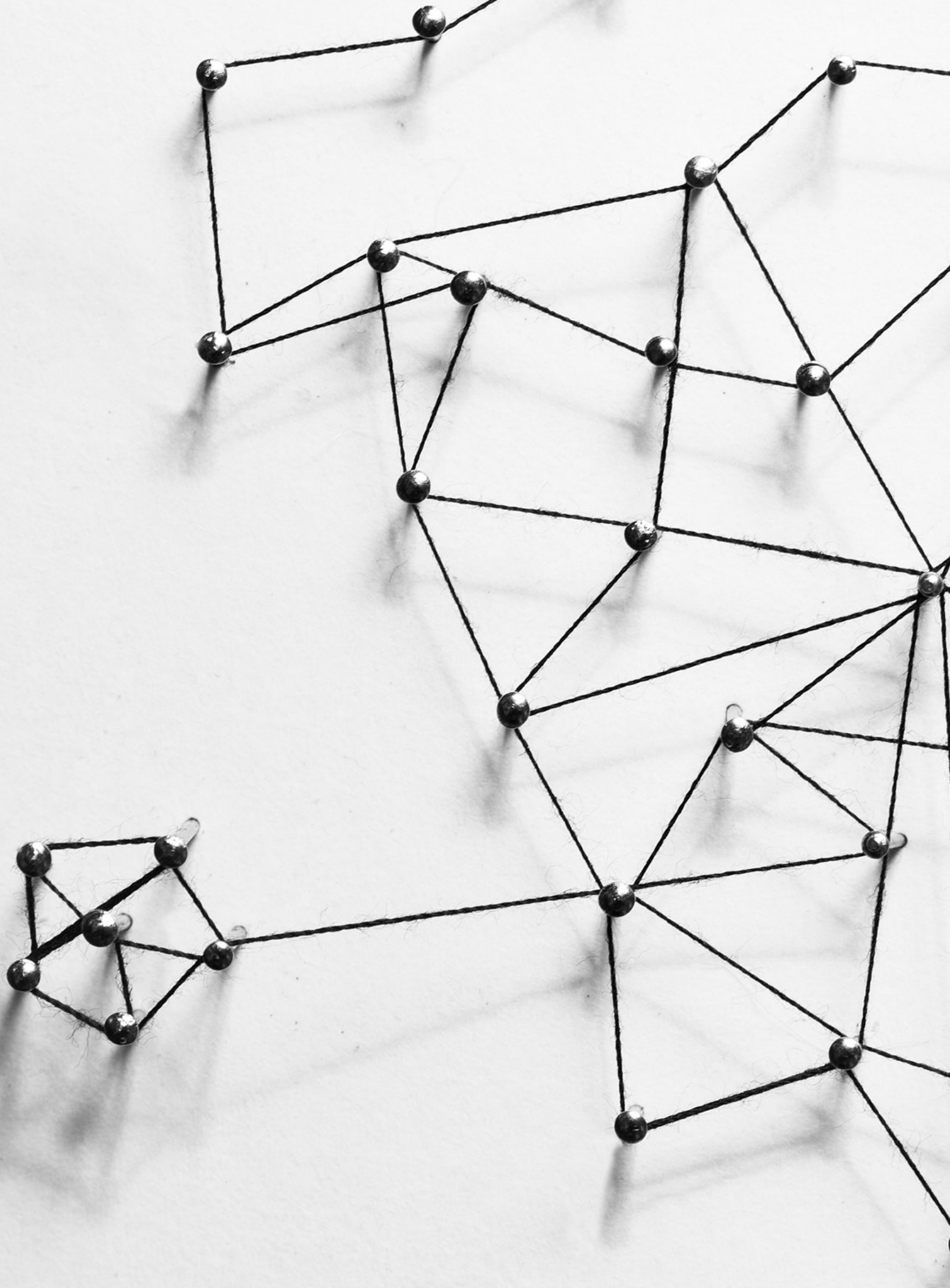


6

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Conozca las ventajas de la participación ciudadana en el proceso de actualización catastral /
[p 13](#)





INTRODUCCIÓN

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC gracias al apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, tiene el gusto de presentarles la Unidad Temática 3 asociada al Catastro Multipropósito. Esta Unidad está pensada para servir como complemento y apoyo a las entidades territoriales, en torno a conocer los elementos mínimos asociados a la implementación de la política de Catastro Multipropósito y Administración del Territorio, en el marco del proceso de fortalecimiento de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales - ICDE.

Es imprescindible que las entidades territoriales del país reconozcan la importancia de los conceptos y procesos subyacentes a la actualización catastral con enfoque multipropósito. Necesidad que se fundamenta en el estado y la desactualización que el catastro tiene actualmente en Colombia:

Del total de la superficie del territorio colombiano, el 28,4 % del área no tiene formación catastral, y el 50,1 % del territorio tiene catastros desactualizados (892 municipios); lo que significa que sólo existe información catastral actualizada en el 21,5 % de la superficie del país.

Esta situación es determinante a la hora de priorizar y comprender las acciones que desde el ámbito nacional y territorial se deben tomar para garantizar el objetivo de actualizar el catastro en Colombia. Este proceso contempla con mayor relevancia, la urgencia por actualizar los datos y la información catastral de las zonas rurales del país, cuya complejidad se representa en que 26,5 millones de hectáreas no han sido formadas, aunado al hecho que algunos municipios del país tienen un rezago de entre 15 y 25 años en promedio en su información catastral.

Algunos municipios del país tienen un rezago de entre 15 y 25 años en promedio en su información catastral.

El estado de desactualización catastral en Colombia, puede ser explicado con base en la tendencia fiscal y tributaria que el catastro ha tenido a lo largo de su historia. Tal como lo podrán encontrar en esta Unidad, el catastro con enfoque fiscal o tributario ha delimitado de forma estructural la posibilidad de que la información de los predios y usos del suelo, pueda ser usada y aprovechada para apoyar los procesos de planeación, ordenamiento territorial, así como para la protección ambiental.

Es por esto que surge la idea de que el catastro deba tener un enfoque multipropósito

o multibeneficio, que permita que los municipios del país no concentren sus esfuerzos en el recaudo de impuestos usando la información catastral. No en vano, el fundamento que existe en torno a la política de Catastro Multipropósito, está soportado en amplios y profundos debates normativos, fiscales y técnicos que reafirman la necesidad de proveer al país y a sus territorios de los conocimientos y herramientas necesarias para iniciar y man-

tener en el tiempo la actualización catastral con enfoque multipropósito así como el fortalecimiento de los procesos asociados a la administración, planeación y ordenamiento del territorio.

A través de esta Unidad Temática, los territorios del país podrían contar con información asociada a tres (3) secciones distribuidas de la siguiente forma:





1 EL CATASTRO Y SUS DEFINICIONES

Es indudable que la implementación de la política de Catastro Multipropósito y Administración del Territorio, trae consigo unas necesidades y esfuerzos administrativos, fiscales y técnicos para las entidades territoriales del país. Bajo esta premisa, en esta sección abordaremos los principales conceptos en torno al catastro, así como la importancia del enfoque multipropósito en el ciclo de la política pública nacional y territorial.

Gestión y Administración de Tierras

El sentido y el objetivo detrás del catastro y del enfoque multipropósito se enmarca en un elemento inherente a la gestión pública territorial, que es la gestión y administración de la tierra. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (1996) la gestión y administración de tierras es:

(...) el proceso por medio del cual los recursos y la tierra son puestos a buen efecto. Cubre todas las actividades relacionadas con la gestión de la tierra como un recurso, tanto desde una perspectiva ambiental como desde una perspectiva económica. Puede incluir la extracción minera, la gestión de la propiedad inmobiliaria, y la planeación física de las ciudades y el campo.

Por su parte la Administración del Territorio - AT, tiene una connotación más operativa, la cual hace referencia, de acuerdo a la ONU (1996), a la gestión y los procesos de registro de información asociada a cuatro elementos estructurales: 1. La propiedad, 2. El valor, 3. El uso de la tierra y 4. Los recursos. Estos procesos son determinantes a la hora de comprender la relación de la tierra y los Derechos, las Restricciones y las Responsabilidades (DRR).

El registro, en el marco de la Administración de Tierras, hace referencia a la identificación y grabación de datos sobre las relaciones entre las personas y la tierra por parte de las autoridades competentes. El proceso de registro tiene que ver con el reconocimiento con los Derechos, Restricciones y Responsabilidades (DRR) relacionados con la tierra.

Es por lo anterior, que iniciativas de política pública, como lo es la actualización catastral con enfoque multipropósito, son proporcionales a la urgencia por establecer un marco de entendimiento e interacción estándar con la administración de la tierra. De ahí que los procesos asociados a la administración de la tierra, son estratégicos e inherentes a las nuevas formas de entender la relación de la sociedad, los gobiernos y las economías con la tierra.

La necesidad asociada a la identificación, procesamiento y disposición de datos acerca de la tierra, es asumida mediante el establecimiento de Sistemas para la Administración de la Tierra - SAT. Este sistema es entendido como un marco de acuerdos, estándares, procesos e información necesaria para la implementación de políticas y normas para la administración de la tierra.

En este punto es importante entender, que estos lineamientos y objetivos, no obedecen a procesos aleatorios ni ajenos a las realidades locales, por lo que el fortalecimiento en la gestión catastral con enfoque multipropósito, objetivo de política nacional, está totalmente fundamentado. Esto en razón a que, la administración del territorio es un proceso complejo de gestión pública, que dada las necesidades de la sociedad hoy en día, requiere de respuestas institucionales que mejoren la eficiencia y la eficacia en torno a la protección de los derechos a la tierra, la equidad social y la paz.

El catastro y sus definiciones

Tradicionalmente, el catastro ha sido definido como una herramienta que facilita y permite la identificación, medición y registro de los predios, formales e informales, de los territorios. Esta concepción de catastro, aplicada en Colombia y en la mayoría de países de Latinoamérica es conocida como Catastro tradicional, el cual tiene como fundamento centrar la atención de los datos en torno al reconocimiento del predio, sus dimensiones, ubicación y valor.

En otras palabras, esta concepción y aplicación del catastro busca que los linderos y límites de los predios sean establecidos con precisión para evitar problemas o litigios entre las partes. Es común que se presenten conflictos debido a inconsistencias en las mediciones y descripciones de las propiedades de los predios o incluso se favorezca la no asignación del valor correcto para el recaudo de impuestos sobre la propiedad.

Por otra parte, existe el *Catastro económico*, el cual es aplicado para determinar el valor

real de los predios, basado en reglas asociadas a la normatividad local y de los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial. El valor del predio en este caso, es complementado con información de las construcciones que se encuentran y hacen parte de las categorías de zonificación establecidas en el ordenamiento territorial.

Los catastros con fines fiscales son los responsables de la asignación de un valor o costo sobre la propiedad, para el correspondiente cobro de los impuestos. Este proceso catastral, es determinado luego de la medición e identificación de las características del predio o propiedad.

Existe un tercer tipo de catastro que se denomina *Físico*, cuyo interés radica en construir y comprender las características geométricas de los predios. Este tipo de catastro se interesa por consolidar información cartográfica y demás información alfanumérica que permita identificar de forma nominal cada parcela así como sus características físicas.

Con la identificación de estos tipos de catastro, podemos identificar tres (3) elementos comunes vinculados al ejercicio:

1 Identificación de forma individual cada predio

2 Garantizar la integridad, calidad y consistencia de los datos geoespaciales de cada predio

3 Fortalecer el registro de la propiedad y la información de cada predio

En últimas, el objetivo histórico y tradicional del catastro, bajo estos tres (3) modelos, radica en caracterizar y asegurar los derechos de propiedad de la tierra, a su vez que se asigna y determina con base en características físicas, económicas y normativas, un valor de recaudo o impuesto por la ocupación y uso de la tierra.

CARACTERÍSTICAS Y RETOS DEL CATASTRO



Contiene información de los intereses sobre la tierra (Derechos, Restricciones y Responsabilidades).



Promueve la inclusión de información geoespacial y geométrica de los predios, así como otros datos que permiten complementar y entender los intereses asociados a la tierra.



Incluye el valor del predio.



Mejora la eficiencia en la planeación y uso de la tierra.



Permite identificar y mejorar la provisión de vivienda e infraestructura básica, así como la oferta de servicios públicos.



Mejorar los procesos de recaudo y tributación a la propiedad y uso de la tierra.



2 EL ENFOQUE MULTIPROPÓSITO

A pesar de la existencia de estos modelos de gestión catastral anteriormente mostrados, en Colombia así como en otros países de la región, se evidenciaron rupturas en torno a la forma como se planificaba y se ordena el territorio. Esta situación se vio acentuada por la fragilidad de la población en torno a situaciones de pobreza, desastres naturales e incluso por emergencias producidas por la degradación del medio ambiente.

Teniendo en cuenta este fenómeno, se ha generado un consenso en torno a la necesidad de desarrollar e implementar sistemas de información y respuestas institucionales que recojan de manera integral una multiplicidad de problemáticas asociadas al ordenamiento territorial. De este modo, estas nuevas respuestas cubren las necesidades y fundamentos de los tres (3) modelos de catastro que se mencionaron anteriormente: Tradicional, Económico y Físico.

En este sentido, la combinación temática y metodológica de estos modelos se conoce como Catastro Multipropósito, el cual permite y fomenta la interconexión de datos, recursos humanos, financieros y cartográficos sobre un territorio. Sin embargo, vale la pena mencionar que la intención del Catastro con enfoque multipropósito no es la de sustituir las políticas locales para el ordenamiento y administración del territorio, sí es considerado como un instrumento clave para tal fin.

El fortalecimiento en el ordenamiento y la administración del territorio mediante la implementación de procesos de gestión y actualización catastral con enfoque multipropósito, es posible gracias a que los datos y la información geoespacial que se manejan son esenciales para monitorear la transformación del territorio que se habita. Además de permitir tener en cuenta variables fiscales asociadas a la ocupación y uso de la tierra.

De igual manera el propósito del enfoque multipropósito es ampliar el espectro de usos y beneficios en torno al acceso por parte de los territorios así como de sus usuarios a la información y los datos temáticos dispuestos por las entidades públicas y privadas para acompañar el proceso de gestión y actualización catastral.

Estas bases de datos suelen proporcionar información sobre el medio ambiente, las redes de transporte y los servicios urbanos.

Para el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC el catastro Multipropósito hace referencia a:

Un sistema de información que registra datos actualizados de la tierra, basado en predios formales e informales. La información obtenida contiene especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores y otros datos; y registra intereses sobre los predios, en términos de ocupación, valor, uso y urbanización.

Con base en estas consideraciones, hemos podido evidenciar valiosos avances conceptuales, normativos y metodológicos respecto a la forma por la cual se interactúa y se habita el territorio. Uno de estos avances se mate-

rializa en el reconocimiento de la planeación y el ordenamiento territorial haciendo uso de información de carácter ambiental.

Este avance puede ser reconocido como **catastro ambiental**, el cual contempla la posibilidad de hacer uso de datos e información que identifiquen las características ambientales así como los recursos naturales que se encuentran en el territorio o en las parcelas a estudiar o intervenir.

Lo anterior, resulta de extrema importancia para los municipios y distritos del país, en la medida en que dada la falta de claridad y actualización en torno a la propiedad y uso de los recursos naturales y medioambientales, se puede lograr que, a través de procesos de actualización y gestión catastral con enfoque multipropósito, se determinen los valores y beneficios sociales y ambientales de la tierra en consonancia por los procesos propios del ordenamiento territorial.

Tener en cuenta la información de los recursos naturales y ambientales a la hora de hacer los procesos de levantamiento y actualización catastral puede contribuir a mejorar la planificación y el uso del suelo, complementar y fortalecer los procesos de ordenamiento territorial y sobre todo ayuda a diseñar políticas de gestión ambiental en torno a la mitigación de los impactos que puedan tener las actividades económicas propias del territorio.

De este modo, el fin último del Catastro Multipropósito se enmarca en tres pilares o ejes estructurales:

1 El catastro debe ser funcional a la descentralización del país, de modo que se fortalezca la planeación y el ordenamiento de la tierra y así los territorios sean agentes y promotores de su propio desarrollo.

2 La gestión catastral con enfoque multipropósito debe contar con el acompañamiento de las entidades del orden nacional a los territorios, de acuerdo a los lineamientos y protocolos en torno a la producción, disposición, uso y aprovechamiento de datos e información.

3 Se debe promover que la actualización y el levantamiento de la información catastral del país se integre y coincida con los sistemas y bases de datos que contienen los registros de la propiedad en el país.

Bajo esta premisa, es esencial que las entidades territoriales del país reconozcan la importancia del Catastro Multipropósito en el marco del ciclo de la gestión pública. Esto quiere decir, que la implementación de la política no debe estar aislada a los procesos y a las agendas de planeación local de modo que el ordenamiento del territorio, el diseño, la implementación y monitoreo de las políticas públicas asociadas sean concebidas de manera integral y sean funcionales a las necesidades y competencias locales.





3 VENTAJAS Y BENEFICIOS DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO

El catastro multipropósito se ha convertido en un instrumento de vital importancia para muchas ciudades y territorios en el mundo, dada la relación positiva entre la inversión y los beneficios obtenidos. Existen diversos factores que han determinado el potencial en torno al logro de resultados para las administraciones locales que decidan su implementación.

En la última década, Colombia ha iniciado una fase de transformación en la implementación de las políticas relacionadas con la administración de tierras; esto incluye la reorganización de la institucionalidad agraria, la implementación de la restitución de tierras y por supuesto, la actualización del catastro con enfoque multipropósito. Entre las iniciativas que materializan el trabajo articulado de las entidades vinculadas a la administración del territorio, está: “El Programa para la adopción e implementación de un Catastro

Multipropósito Urbano – Rural”, cuya ejecución está a cargo del DNP, el IGAC, la SNR y la ANT, y que inicia la fase de expansión de esta política con la financiación del BID y del Banco Mundial.

La importancia y el potencial que tiene el Catastro Multipropósito en los territorios, se fundamenta en el aumento de la capacidad y el interés de las entidades del orden nacional y los Gobiernos para producir, administrar y disponer de información técnica especializada en torno a tecnologías geoespaciales para la administración y el ordenamiento de la tierra.

Catastro

Multipropósito y sus ventajas

En la actualidad, es innegable que el desarrollo y adopción de nuevas tecnologías geoespaciales son imprescindibles para la adecuada formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas. El aumento en la producción y demanda de datos hace que los gobiernos nacionales y locales se adapten a estas nuevas formas de gobierno en torno a los desafíos sociales, económicos y ambientales.

De igual manera, para las administraciones territoriales, el diseño e implementación de nuevas y eficaces formas de planificación territorial también se ha convertido en una imperante y constante necesidad de acuerdo al crecimiento de la población, los cambios en las actividades económicas y productivas, así como por la transformación y uso responsable de los recursos con el medio ambiente.

A través de la política de Catastro Multipropósito, el país puede mitigar uno de los mayores obstáculos que históricamente han frustrado los procesos de planeación, ordenamiento y desarrollo territorial, que es la deficiente capacidad para capturar, procesar y analizar información catastral de manera integral y

eficiente. En este sentido, aquí se identifican algunos de los beneficios y potenciales resultados que Colombia y sus territorios podrán evidenciar mediante la actualización catastral con enfoque multipropósito:

Datos para el territorio:

La relevancia de los datos entorno a los procesos de planeación, ordenamiento y administración del territorio en el marco de la implementación de procesos de gestión y actualización catastral con enfoque multipropósito radica en el fortalecimiento y estandarización de la forma por la cual accedemos y usamos la información geoespacial dispuesta.

Los datos y la información geoespacial son determinantes y de un inmenso valor para los diferentes sectores de la sociedad, dada la permanente interacción a través de diferentes tecnologías y herramientas cotidianas.

Es decir, el desarrollo y disposición de datos geoespaciales por parte de los agentes nacionales y territoriales, es determinante no sólo en lo que se refiere al uso de la información en sí, sino a la hora de entender los Derechos, Deberes y Restricciones de cada predio e inmueble. Esto significa mejorar la relación de eficiencia entre el registro y la información catastral y en últimas la reducción en los trámites asociados.

Estos objetivos en la producción, disposición y uso de datos, se debe garantizar mediante la adopción de nuevas tecnologías y métodos



que faciliten y fortalezcan el acceso y aprovechamiento de la información por parte de las entidades territoriales durante los procesos catastrales. Ante esta situación, entidades como el IGAC a través de la ICDE disponen de herramientas y conjuntos de datos e información geoespacial que los usuarios nacionales y territoriales podrán acceder de manera libre y sin ningún tipo de restricciones.

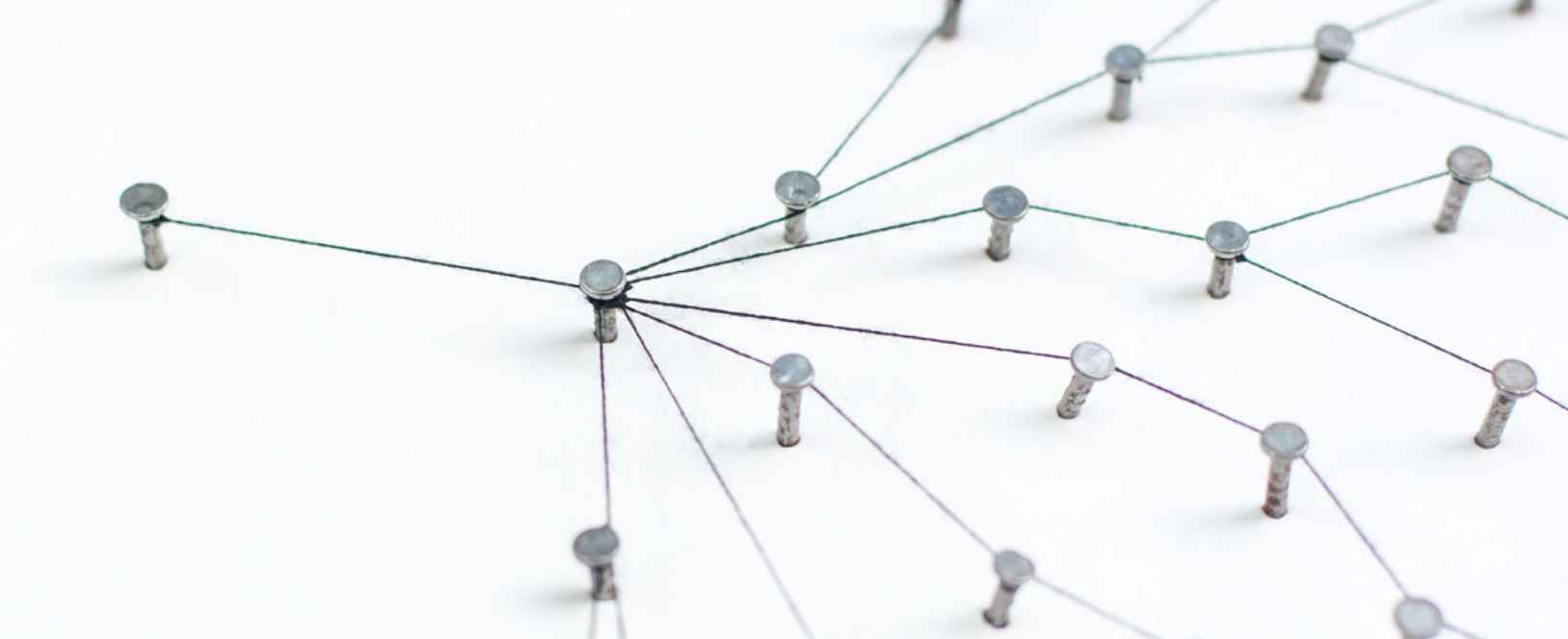
Planeación territorial más efectiva

La planeación del territorio en los ámbitos urbano y rural es un proceso complejo que requiere la identificación y entendimiento integral del uso y la configuración física, económica y geográfica del suelo y la tierra. Con la implementación del catastro con enfoque multipropósito, las administraciones territoriales, podrán acceder a través de la ICDE, a contenidos especializados en torno a estándares de información, guías y otras herramientas validadas y funcionales a las necesidades y requerimientos que se identifiquen en los territorios de Colombia.

Con la implementación de la política en los territorios de Colombia, se mejorará el acceso a la información necesaria para reconocer y fortalecer la gobernanza en torno a la gestión y actualización catastral. Esto se sustenta en la garantía por parte de las entidades del orden nacional en la provisión de los insumos requeridos para acompañar la planeación territorial (por ejemplo: insumos cartográficos, geodésicos, estándares de información, etc.)

Se puede decir que un buen catastro es aquel que contribuye de forma eficiente a la distribución equitativa de las cargas impositivas, promueve la seguridad de la propiedad raíz y crea la base para la planificación urbana y regional, como este registro ahora contempla, además de los aspectos datos económicos, físicos y legales tradicionales, los datos ambientales y sociales de la propiedad y las personas que la habitan.

Es por lo anterior, que se considera prioritario que en el ciclo de política pública de los territorios, se entienda la urgencia de promover la articulación entre la política de Catastro con enfoque Multipropósito con los lineamientos y políticas de ordenamiento territorial. Prioridad que se enmarca en el objetivo del Gobierno Nacional por acompañar a las entidades territoriales en la implementación de la política, mediante el fortalecimiento de capacidades para el aprovechamiento de la información dispuesta en la planeación y gestión territorial.



La planeación territorial eficiente, en el marco de implementación de la política de Catastro Multipropósito, puede ser complementada con procesos de participación ciudadana. Esto en la medida en que al contar con la presencia, visión y participación de la comunidad, se puede capturar información relevante en torno al uso, disposición y aprovechamiento del suelo, de acuerdo a las necesidades y restricciones ya sean poblacionales, económicas o políticas que se tengan en el momento o que se perciban relevantes para el futuro.

Recaudo más eficiente

Es innegable que el catastro tradicional es esencial para los procesos de recaudación de impuestos de uso y propiedad del suelo, sin embargo, mediante el Catastro Multipropósito se propone, mediante la interconexión de datos con otra información, que el proceso sea más eficiente y genere mejores resultados para la administración territorial y para la comunidad en general.

Esta afirmación se sustenta en la medida en que al contar con más acceso a información se puede aumentar el número de contribuyentes o aumentar la relación de equidad entre recaudación y las características de quienes tributan de acuerdo a sus capacida-

des, restricciones y respecto a la forma por la cual disponen y usan el suelo.

Una de las principales características del catastro con enfoque multipropósito, es la incorporación de nuevas áreas a las bases de datos. El reconocimiento de estas áreas puede contribuir a mejorar los procesos de planeación y ordenamiento del territorio, en razón al potencial reconocimiento, integración y aprovechamiento de estas zonas en las dinámicas del territorio.

Incluso la adopción del Catastro Multipropósito respecto a la integración y uso de bases de datos y estándares de información, puede fomentar la inclusión de medidas y variables que contribuyan al aumento de la productividad y sostenibilidad del suelo.

Beneficios sociales

Gran parte de los objetivos planteados en la política de Catastro Multipropósito, están encaminados hacia la mejora de la vida de los ciudadanos. Si bien los procesos de actualización y gestión catastral suelen orientarse tradicionalmente hacia la identificación de predios para el recaudo de impuestos, a través del catastro con enfoque multipropósito se resuelven varias de las problemáticas sociales más comunes en Colombia:

1 Resuelve la informalidad en la tenencia de la tierra, lo cual tiene una implicación directa en torno a asegurar y proteger los derechos de propiedad sobre la tierra, prevenir el despojo y sobre todo tiene el potencial de mejorar el valor de la propiedad al hacer parte de un registro catastral actualizado.

2 La actualización catastral con enfoque multipropósito aumenta la identificación de predios que antes no estaban en las bases de datos y en los registros oficiales, lo que puede contribuir a mejorar el recaudo de impuestos de acuerdo a las características físicas y económicas del predio. Impuestos que pueden mejorar la financiación de programas de impacto social o ambiental y que estén orientados al ordenamiento territorial.

3 Mediante la implementación de la política de Catastro Multipropósito se puede mejorar la forma por la cual se entiende y se percibe el espacio público ya sea urbano o rural, lo cual permite que se pueda ofrecer mejores servicios públicos, mejorar la oferta de infraestructura en educación, salud, cultura y en general mejorar el bienestar social de los ciudadanos.



OBJETIVOS TRANSVERSALES DEL CATASTRO CON ENFOQUE MULTIPROPÓSITO

- Todo el territorio nacional estará cubierto por el catastro, es decir, los terrenos de propiedad privada, los bienes fiscales patrimoniales, los baldíos y los bienes de uso público, entre otros.
- Las formas o distintas relaciones de tenencia de la propiedad serán incorporadas al catastro.
- Las edificaciones y construcciones incorporadas al terreno serán incluidas en las bases de datos del catastro.
- Los derechos, restricciones y responsabilidades mostradas por el catastro deben tener su origen en la ley y en normas locales.
- Los DRR pueden o no ser objeto de representación geográfica. El catastro representará los DRR que sean susceptibles de dicha representación.

Tenencia de la tierra

Es innegable que la tenencia de la tierra en Colombia es el fundamento de muchos de los problemas y conflictos a lo largo de la historia en el país. Antes de la formulación y agendamiento de la política de Catastro con enfoque Multipropósito y de la adopción del Estándar LADM-COL para la Administración del Territorio, la informalidad en la tenencia de la tierra era una problemática sin mayor solución o abordaje institucional.

Con el Catastro Multipropósito se espera que se consolide la adecuada y eficiencia identificación de los predios y la tierra en el país, de acuerdo con la multiplicidad de variables económicas, sociales, políticas y culturales propias de los territorios en Colombia. Este proceso gradual asociado a las metas fijadas en la política, tiene como objetivo proveer seguridad jurídica y técnica en torno a los procesos de gestión y barrido predial en el país, mediante el diseño y fortalecimiento de sistemas institucionales de registro robustos e interoperables.

La desigualdad en el uso y tenencia de la tierra se reconoce como uno de los detonantes del conflicto armado; en el año 2016 el IGAC calculó que el 25% de los propietarios eran dueños del 95% del territorio. La encuesta DANE de calidad de vida (2011) hizo visible la situación de 800.000 familias campesinas que no tienen tierra en donde trabajar.

El enfoque multipropósito aplicado a los procesos de gestión catastral y a la administración del territorio, tiene como meta que mediante la aplicación de metodologías para la realización del barrido predial, tal como se propone mediante el estándar LADM-COL, se materialicen las siguientes actividades:

- 1 Localización e individualización de todos los predios del país, públicos y privados
- 2 Levantamiento de todas las formas o relaciones de tenencia de la tierra presentes en el territorio, formales e informales
- 3 La revisión, actualización y rectificación de los linderos, área y forma de los predios
- 4 Captura de otros datos y/o información de los aspectos físico, jurídico y económico del catastro, y del registro de la propiedad, relevantes para múltiples usos y usuarios
- 5 Estimar y actualizar los valores catastrales

Es así cómo el Catastro Multipropósito puede contribuir a fortalecer los procesos de actualización y ordenamiento territorial, más allá de la simplificación del catastro en torno a temas fiscales y tributarios. Para lo cual, se tiene como objetivos estructurales el logro de:

1 Consolidación de condiciones estructurales en aras de la provisión de seguridad jurídica en torno a la identificación y registro de la tierra respecto a su uso, valor y ocupación.

2 Fortalecer los procesos económicos, sociales y ambientales asociados a la identificación predial y a la integración de datos e información sobre Derechos, Restricciones y Responsabilidades sobre la tierra.



La participación ciudadana en la implementación de la política de Catastro Multipropósito

La participación es un derecho fundamental amparado por la Constitución Política, y debe ser facilitada y promovida en todas las actividades, programas, políticas y proyectos que desarrolle el Estado colombiano.

En el contexto de la gestión catastral, la participación ciudadana es incluida por la Ley 148 de 2020 como uno de los principios que deben orientar su ejercicio y regulación. Esto implica garantizar una amplia y efectiva participación de las comunidades y de las personas en la generación, mantenimiento y uso de la información catastral.

Involucrar de manera activa y permanente a la comunidad permitirá que el proceso catastral se desarrolle de manera más eficiente y se tomen decisiones más informadas de acuerdo con los contextos de los territorios, permitiendo las siguientes ventajas:

- Dar celeridad al proceso, involucrando a la comunidad en la toma de decisiones sobre las mejores formas de recorrer el territorio y de seleccionar los métodos de medición (rutas, lugares de encuentro, cronogramas de reuniones, condiciones para la identificación predial directo, indirecto o colaborativo).
- Identificar con antelación aquellas conflictividades que pudieran generar demoras en la intervención.
- Proporcionar una atención oportuna a cualquier solicitud y requerimiento, manteniendo una relación directa con los grupos de valor e interés en cada municipio.
- Encontrar y desarrollar estrategias para la sostenibilidad del proceso del Catastro Multipropósito.
- Brindar legitimidad y respaldo al proceso.



Actividades para la promoción de la participación en el Catastro Multipropósito

Se han identificado cuatro categorías de actividades dirigidas a orientar las actividades de participación y de entrada al territorio. Para su registro se han diseñado cinco formatos asociados.

- **Identificación social:** permite conocer las particularidades del territorio y sus dinámicas sociales para definir las Unidades de Intervención y los métodos de medición. Se registra en el formato de identificación social.

- **Mapa y directorio de actores:** identifica actores estratégicos, sus intereses con respecto al Catastro Multipropósito y su nivel de incidencia. Se registra en el formato de mapa y directorio de actores.

- **Estrategia de comunicación:** promoción de mensajes claves, claros y masivos que faciliten el entendimiento de los procesos y la operación.

- **Interlocución comunitaria:** espacios para abordar y organizar el trabajo con la población. Se registra en los formatos de interlocución comunitaria, las encuestas de satisfacción y los formatos de asistencia a espacios comunitarios.

Niveles de interlocución

Se han concebido cuatro niveles de interlocución y uno de socialización de resultados con el objetivo de dar forma a la participación y planear la operación e intervención en campo.

El primer nivel es una reunión municipal a la que se invitan a líderes y lideresas comunitarios, representantes de organizaciones locales y actores institucionales, con el propósito de socializar la operación del Catastro Multipropósito, presentar al equipo técnico, generalizar los lazos de confianza y canales de comunicación, socializar la ruta metodológica y promover la divulgación de la información.

El segundo nivel incluye la realización de talleres, reuniones y entrevistas específicas con lideresas y líderes comunitarios (miembros de Juntas de Acción Comunal, organizaciones de mujeres o representantes de sujetos de especial protección constitucional) de acuerdo con el tamaño del municipio, las Unidades de Intervención y los grupos de veredas.

En el tercer nivel se implementan los acuerdos y cronogramas establecidos en el nivel anterior, mediante actividades que acompañan la identificación predial, de acuerdo con el método que se implemente para ello (directo o indirecto). Posteriormente se realiza la socialización de resultados, firma de actas y reportes de colindancia.

El último nivel es el de Cierre de operación del Catastro Multipropósito. En este nivel se presentan las estadísticas catastrales para los predios levantados, los hechos que pudieron afectar la operación catastral, y las zonas del municipio que no pudieron ser intervenidas.

Participación ciudadana en los métodos de identificación predial

El Decreto 148 de 2020 establece tres métodos de identificación predial que pueden combinarse para adelantar los procesos catastrales con enfoque multipropósito.

Los métodos directos son aquellos que requieren una visita a los predios con el fin de recolectar la realidad de los bienes inmuebles. Los métodos indirectos usan fuentes secundarias como imágenes, registros administrativos, modelos estadísticos y análisis de Big Data, para su incorporación en la base catastral. Finalmente, los métodos declarativos y colaborativos se apoyan en la participación de la comunidad para el suministro de información que sirva como insumo para el desarrollo de los procesos catastrales.

En la práctica, cada uno de los métodos se enriquece de los procesos comunitarios que faciliten la participación de los ciudadanos.

El método directo

mediante la realización de:

- 1** Jornadas de cartografía social con los líderes comunitarios de cada vereda o corregimiento con el fin de consolidar la caracterización territorial y definir detalles de la actuación en campo.
- 2** Reuniones con propietarios, poseedores, ocupantes y demás interesados para exponer la información de la operación catastral, la dinámica del levantamiento de información, el cronograma y la identificación de conflictividades.
- 3** Facilitación de la relación entre los interesados y el personal a cargo del levantamiento de información en las visitas a los predios.

El método indirecto a través de:

- 1** Concurso de las personas del territorio para recabar y corroborar la información obtenida mediante imágenes remotas.
- 2** Trabajo comunitario para delimitar los linderos de los predios con material visible, para la toma posterior de fotografías aéreas.

Los métodos declarativos y colaborativos con base en:

- 1** Información recabada por organizaciones, empresas y comunidades en cumplimiento de sus objetivos misionales.
- 2** Aporta fotografías y documentos que evidencien la relación de tenencia con el predio.
- 3** Formularios virtuales de fácil difusión para que los y las ciudadanas diligencien información que sea requerida en el modelo de aplicación de levantamiento catastral.

Mecanismo de PQRSD

El proceso catastral con enfoque multipropósito incluirá un mecanismo para recibir, registrar y gestionar las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRSD) presentados por la ciudadanía, las comunidades y los diferentes grupos de interés del proyecto.

Este mecanismo permitirá hacer trazabilidad a la recepción y respuesta de los PQRSD, identificar oportunidades de mejora, dar cumplimiento a las salvaguardas del proyecto y mitigar la generación de falsas expectativas, identificar desempeños inadecuados del personal de los operadores catastrales, generar alertas sobre problemáticas asociadas a la implementación del proyecto, estandarizar los tiempos de atención y respuesta, e identificar la necesidad de cambios sistémicos para que ciertos PQRSD no sean recurrentes.

Enfoques diferenciales en el Catastro Multipropósito

El enfoque diferencial es el reconocimiento de las desigualdades sociales debidas a raza, género, edad, condición, entre otros, que limitan el acceso y goce efectivo de los derechos para algunos grupos poblacionales. El Estado tiene la obligación de establecer medidas para que, reconociendo las diferencias de identidades y culturas, dichas asimetrías sean superadas y se respete el derecho a la igualdad y la equidad.

En particular, el enfoque diferencial de género propone analizar y reconocer las diferentes relaciones y roles entre mujeres y hombres, identificando las desigualdades y permitiendo formular propuestas de cambios estructurales con el fin de que las sociedades sean más equitativas e incluyentes.



Este enfoque es importante para el Catastro Multipropósito, dadas las enormes brechas de género que se observan tanto en el acceso como en la distribución de la propiedad. En Colombia las mujeres tienen menos tierra, de menores condiciones para su explotación, y su tenencia es insegura, por lo que la renta que pueden derivar de su tenencia y aprovechamiento es menor.

Para implementar el enfoque de género en el Catastro Multipropósito se proponen las siguientes medidas que buscan la vinculación activa de las mujeres y que estas se registren como partes interesadas:

En cada uno de los niveles de interlocución propuestos deberán invitarse como potenciales aliadas a las instituciones y organizaciones que trabajen con mujeres o que se encarguen del cuidado de menores, así como promover la participación, visión, palabra e historia de las mujeres tanto en las actividades como en la aplicación de los métodos de identificación predial.

Adicionalmente, la estrategia de comunicaciones debe contemplar mensajes que inviten a la participación de las mujeres y refuercen el mensaje sobre la importancia de contar con ellas durante todo el proceso, y el material pedagógico (folletos, cartillas y documentos) debe incluir pautas para los equipos sobre el enfoque diferencial.



Identificación sociodemográfica discriminada por sexo.



Indagar si a nivel municipal o departamental se cuenta con alguna oficina encargada de liderar el trabajo con mujeres o enlace de enfoque diferencial.



Identificar, en el mapa de actores, organizaciones de mujeres y grupos comunitarios que representen los intereses de este género; actores institucionales, de cooperación y ONG que cuenten con programas, proyectos y acciones dirigidas a las mujeres rurales; y las instituciones que se encargan del cuidado de menores de edad.



Identificar si a nivel municipal o departamental se cuenta con una política de género y establecer quién la lidera.



Conflictividad y diálogo comunitario

La conflictividad es una condición o característica de las relaciones sociales que se expresa a través de contradicciones o incompatibilidades, actitudes y comportamientos. Un conflicto puede estar en tres niveles de escalamiento: latente, emergente o manifiesto. En cualquier caso, es importante identificar en qué nivel se encuentra para el desarrollo de estrategias adecuadas en su abordaje.

Si bien la operación catastral no tiene como objetivo resolver las conflictividades que existan entre las partes, desde el enfoque de acción sin daño es importante realizar un abordaje adecuado de los mismos. Para ello es

fundamental entender el contexto del conflicto y seguir algunos pasos mínimos que permitirán tramitarlo asertivamente .

Inicialmente, es fundamental registrar las conflictividades. El modelo LADM permite el registro de tres tipos de conflictividades: 1. Conflictos en los linderos, 2. Conflictos en la tenencia de la tierra, y 3. Conflictos en servidumbres de tránsito. Para el abordaje adecuado de cada conflicto, la implementación de un diálogo comunitario incluye unos pasos básicos que comienzan por analizar el conflicto, diseñar un espacio de diálogo, desarrollarlo, y hacer seguimiento a los acuerdos.



WWW.ICDE.ORG.CO