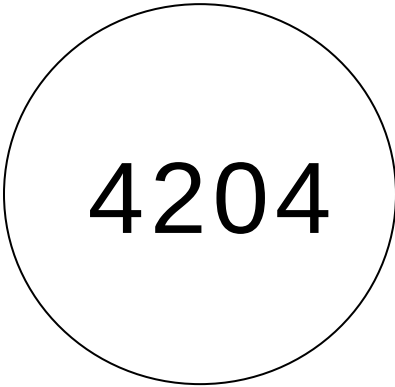


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4204

DECLARACIÓN DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROYECTO DE INVERSIÓN ACTUALIZACIÓN Y GESTIÓN CATASTRAL NACIONAL

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 17 de julio de 2026

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Gustavo Francisco Petro Urrego

Presidente de la República

Francia Elena Márquez Mina

Vicepresidenta de la República

Armando Alberto Benedetti Villaneda

Ministro del Interior

Rosa Yolanda Villavicencio Mapy

Ministra de Relaciones Exteriores

Germán Ávila Plazas

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Cielo Elaine Rusinque Urrego

Ministra de Justicia y del Derecho (E)

Pedro Arnulfo Sánchez Suárez

Ministro de Defensa Nacional

Andrés Felipe Ocampo Martínez

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (E)

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez

Ministro de Salud y Protección Social

Antonio Eresmid Sanguino Páez

Ministro del Trabajo

Edwin Palma Egea

Ministro de Minas y Energía

Diana Marcela Morales Rojas

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

José Daniel Rojas Medellín

Ministro de Educación Nacional

Irene Vélez Torres

Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E)

Helga María Rivas Ardila

Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Yeimi Carina Murcia Yela

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

María Fernanda Rojas Mantilla

Ministra de Transporte

Yannai Kadamani Fonrodona

Ministra de las Culturas, las Artes y los Saberes

Manuel Emilio Palacios Blandón

Ministro del Deporte (E)

Ángela Yesenia Olaya Requene

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Natalia Irene Molina Posso

Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Rovitzon Ortiz Olaya

Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo
Nacional

Rubin Ariel Huffington Rodriguez

Subdirector General del Sistema General de
Regalías

Martha Cecilia García Buitrago

Subdirectora General de Inversiones,
Seguimiento y Evaluación

Jose Lenin Galindo Urquijo

Subdirector General de Descentralización y
Desarrollo Territorial (E)

Resumen ejecutivo

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión denominado *Actualización y Gestión Catastral Nacional*, identificado con el código BPIN 2018011000692, a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). El objetivo es garantizar la implementación integral y sostenida de los procesos de actualización catastral en 9 municipios priorizados al año 2027, con el fin de fortalecer la formalización y regularización de la propiedad, la administración del territorio y las finanzas públicas territoriales.

En el marco de la Política Pública de Catastro Multipropósito y de las estrategias de financiamiento implementadas con apoyo de la banca multilateral, el país ha avanzado progresivamente en la ampliación de la cobertura de actualización catastral bajo enfoque multipropósito. Como resultado, a 1 de enero de 2026 el Gobierno nacional ha alcanzado aproximadamente el 38,9 % del territorio nacional con información catastral actualizada, avanzando en el cumplimiento de la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *Colombia, Potencia Mundial de la Vida* correspondiente al 70 % del territorio nacional. Para ello, se ha financiado y contratado la actualización catastral de 41 municipios, priorizados con base en criterios de necesidad, equidad y oportunidad, especialmente aquellos con altos niveles de desactualización, menores capacidades presupuestales y aquellos definidos en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial.

No obstante, actualmente persiste una limitada implementación integral y sostenida de los procesos de actualización catastral en 9 municipios priorizados que dificultan la formalización y regularización de la propiedad, la administración del territorio y las finanzas públicas territoriales. Estos municipios presentan condiciones territoriales, institucionales y operativas complejas que representan retos adicionales para la implementación de la política de catastro multipropósito y requieren ajustes en los esquemas operativos de intervención para garantizar la ejecución integral de los procesos de actualización catastral.

Para ello, el documento contempla acciones orientadas a garantizar la ejecución de las fases preoperativa, operativa y posoperativa de los procesos de actualización catastral en los municipios priorizados, incluyendo el levantamiento predial, la actualización de información física, jurídica y económica, la determinación de avalúos comerciales y la consolidación de bases de datos catastrales. Estas acciones serán lideradas por el IGAC, en articulación con operadores catastrales y entidades territoriales, en el marco de la ejecución del proyecto de inversión *Actualización y Gestión Catastral Nacional*.

Para estos efectos, el Consejo Superior de Política Fiscal otorgó aval fiscal por 54.917 millones de pesos en la sesión del 25 de junio de 2026, correspondientes a 24.713 millones de pesos de apalancamiento para 2026 y vigencias futuras ordinarias por 30.204 millones de pesos para la vigencia 2027, financiados con recursos de crédito, lo anterior en concordancia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo aprobado para el sector de información estadística.

Clasificación: Q15, O13, O20.

Palabras clave: política catastro multipropósito, actualización catastral, gestión catastral, declaración importancia estratégica, aval fiscal, financiación, banca multilateral.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	10
2.1. Justificación.....	15
3. DIAGNÓSTICO.....	17
4. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	21
4.1. Objetivo general	21
4.2. Plan de acción	22
4.3. Beneficios del proyecto.....	26
4.4. Seguimiento	28
4.5. Financiamiento	29
5. RECOMENDACIONES.....	31
ANEXOS	32
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	32
Anexo B. Aval fiscal otorgado por el Confis	33
BIBLIOGRAFÍA	35

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Caracterización catastral y territorial de los municipios beneficiarios.	18
Tabla 2. Capacidades de los municipios beneficiarios.	20
Tabla 3. Distribución de hectáreas y predios por municipio.	23
Tabla 4. Cronograma de seguimiento.....	29
Tabla 5. Flujo de recursos de la Vigencia Futura Ordinaria.....	29
Tabla 6. Flujo de recursos del proceso de Actualización.....	30

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ANT	Agencia Nacional de Tierras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPIN	Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
Findeter	Financiera de Desarrollo Territorial S.A.
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPU	Impuesto Predial Unificado
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
SAT	Sistema de Administración del Territorio
SINIC	Sistema Nacional de Información Catastral
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
Zomac	Zonas Afectadas por Conflicto Armado

1. INTRODUCCIÓN

El catastro multipropósito, de acuerdo con el Decreto 148 de 2020¹, corresponde al inventario o censo de los bienes inmuebles localizados en el territorio nacional, de dominio público o privado, independientemente de su forma de tenencia. Este instrumento debe mantenerse actualizado y clasificado para permitir la identificación física, jurídica y económica de los predios con base en criterios técnicos y objetivos. En este sentido, constituye un insumo fundamental para la administración del territorio, la planificación del desarrollo, la gestión fiscal y la formulación e implementación de políticas públicas.

La Política Pública de Catastro Multipropósito ha adquirido un carácter estratégico para el país, particularmente a partir de su inclusión en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016, el cual establece la actualización del catastro rural como un elemento clave para la formalización de la propiedad, el desarrollo rural y la inversión social.

A partir de ello, la política se consolidó mediante el documento CONPES 3859 *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*² de 2016, y se actualizó mediante el documento CONPES 3958 *Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito*³ de 2019. Asimismo, su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, y en el PND 2022-2026, *Colombia, potencia mundial de la vida*, evidencia la importancia estratégica del catastro como un insumo fundamental para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas. En particular, el documento CONPES 4184 *Política de Reforma agraria: redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida*⁴ de 2026, señala que la desactualización catastral genera distorsiones en el mercado de tierras, dificulta la formalización de la propiedad y limita la focalización, el monitoreo y la evaluación de la reforma agraria.

En coherencia con la importancia estratégica de esta política, el Estado ha dispuesto diferentes mecanismos de financiación, incluyendo recursos del Presupuesto General de la Nación, y operaciones de crédito con la banca multilateral. En este marco, se aprobaron los documentos CONPES 3951 *Concepto favorable a la nación para contratar operaciones de*

¹ Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, 'Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.

² Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>

³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>

⁴ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4184.pdf>

*crédito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 150 millones*⁵ de 2018, y el CONPES 4146 *Concepto favorable para contratar empréstitos USD 100 millones*⁶. Estos instrumentos han permitido avanzar en la implementación de la política, particularmente en municipios priorizados por presentar altos niveles históricos de conflicto armado, baja integración entre el catastro y el registro de la propiedad, debilidad institucional, y elevados indicadores de vulnerabilidad, especialmente en zonas rurales y con presencia de áreas de importancia ambiental.

No obstante, pese a los avances alcanzados, persisten limitaciones para la implementación integral y sostenida de los procesos de actualización catastral en 9 municipios priorizados, que dificultan la formalización y regularización de la propiedad, la administración del territorio y las finanzas públicas territoriales.

De esta forma, este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), la declaratoria de importancia estratégica del proyecto de inversión *Actualización y Gestión Catastral Nacional*, con código del Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión (BPIN) 2018011000692, el cual tiene como objetivo garantizar la implementación integral y sostenida de los procesos de actualización catastral en 9 municipios priorizados al año 2027, con el fin de fortalecer la formalización y regularización de la propiedad, la administración del territorio y las finanzas públicas territoriales. La priorización se realiza de acuerdo con los criterios de necesidad, oportunidad y equidad definidos en el Documento CONPES 3951 y por el Comité Directivo de los créditos, con el fin de impulsar la formalización y regularización de la propiedad, así como el fortalecimiento de la administración del territorio y las finanzas públicas territoriales.

El presente documento se organiza en cinco secciones. La primera corresponde a esta introducción. La segunda presenta los antecedentes y la justificación. La tercera incluye el diagnóstico, el cual describe la problemática que se busca resolver. La cuarta expone el objetivo, el alcance del proyecto, el plan de acción, el esquema de seguimiento, los costos y el esquema de financiamiento. Finalmente, la quinta sección contiene las recomendaciones al CONPES.

⁷ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3951.pdf>

⁶ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4146.pdf>

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Los cimientos de la Política Pública de Catastro Multipropósito se remontan al PND 2014 - 2018 *Todos por un nuevo país*, expedido mediante la Ley 1753 de 2015⁷, cuyo artículo 104 dispuso la promoción de la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito y la reglamentación del Sistema Nacional de Gestión de Tierras, con base en la información catastral, de registro público de la propiedad y de ordenamiento territorial.

En concordancia con esta directriz, en 2016 se aprobó el documento CONPES 3859 *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*, el cual proporcionó lineamientos iniciales para la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito. Dicho documento estableció dos fases: (i) la realización de un piloto en un conjunto de municipios, orientado a ajustar y planificar metodologías, tecnologías, instrumentos y operativos de campo; y (ii) la expansión progresiva a todo el territorio nacional, con un costo proyectado de 2,6 billones de pesos para la cobertura total del territorio a 2023.

Ese mismo año fue firmado el *Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, el cual, en el punto 1 *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*, establece como compromiso del Estado colombiano la formación y actualización del catastro rural.

En desarrollo de la primera fase definida por el documento CONPES 3859 de 2016, entre 2017 y 2018 se realizaron siete pilotos de catastro multipropósito, los cuales permitieron validar la viabilidad del enfoque de barrido predial masivo, probar esquemas de tercerización de la operación catastral y generar insumos técnicos, operativos y de costeo para la fase de expansión de la política. Estos pilotos, evidenciaron la importancia de incorporar componentes sociales y participativos en el levantamiento de información. Además, revelaron limitaciones asociadas a la complejidad de algunos estándares técnicos, la subestimación de costos y tiempos de operación, las restricciones de talento humano especializado y las dificultades de articulación interinstitucional y adaptación a las realidades territoriales.

Con el fin de financiar la fase de expansión, en noviembre de 2018 se expidió el documento CONPES 3951 *Concepto favorable a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 150 millones*, destinado a financiar parcialmente el Programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. En este se estableció un plazo de cuatro años (2019 - 2024) para la ejecución

⁷ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país.

de las inversiones estratégicas financiadas con estas operaciones de crédito, por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Esta ejecución multisectorial e interinstitucional se fundamenta en la cadena de valor de los procesos del catastro, que abarca desde la generación de insumos cartográficos, geodésicos y registrales para el levantamiento catastral, el desarrollo tecnológico en los sistemas de información catastrales y registrales, hasta el levantamiento de información catastral y su posterior disposición y uso para fines de planeación, fortalecimiento fiscal, regularización y formalización de la propiedad.

En este sentido, el Documento CONPES 3951 define cuatro componentes a financiar: (i) fortalecimiento institucional; (ii) fortalecimiento tecnológico; (iii) implementación territorial del catastro multipropósito y fortalecimiento de capacidades de los gobiernos municipales priorizados; y (iv) administración y gestión del programa. Asimismo, establece para la ejecución del tercer componente los siguientes criterios de priorización de municipios, aplicados por el Comité Directivo del Crédito: (i) criterio de necesidad: municipios con mayor desactualización en sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), alta desactualización cartográfica y baja capacidad de gestión de riesgo de desastres; (ii) criterio de oportunidad: regiones funcionales con al menos un municipio del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o Zonas Afectadas por Conflicto Armado (Zomac); y (iii) criterio de equidad: municipios que no pueden financiar sus propios levantamientos catastrales debido a sus bajos ingresos.

En el marco del Documento CONPES 3951, en 2019 se suscribió el contrato de préstamo número 8937- CO con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por USD 100 millones y el contrato de préstamo número 4856/OC-CO con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por USD 50 millones⁸. Este último tiene como objeto contribuir a la financiación y ejecución del Programa para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano, en adelante, el *Programa*. En septiembre de 2019,

⁸ Mediante los contratos de préstamo, el país ha logrado contratar, a la fecha y a través de operadores catastrales, la intervención de 41 municipios, equivalente a 220.810 predios y 1.873.291 hectáreas. Puntualmente, con recursos del Banco Mundial se han intervenido 27 municipios, de los cuales 4 cuentan con procesos finalizados (101.608 hectáreas) y 23 se encuentran en ejecución (1.587.359 hectáreas). Por su parte, con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo se han intervenido 14 municipios, de los cuales 4 han finalizado (31.014 hectáreas) y 10 se encuentran en ejecución (153.309 hectáreas).

el IGAC, la SNR, la ANT y el DNP suscribieron un acuerdo interinstitucional⁹ para establecer las condiciones y compromisos de las entidades participantes.

Posteriormente, se aprobó el Documento CONPES 3958¹⁰ *Estrategia para la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito*, de 2019. Este documento da continuidad a la fase dos de la política, y define la ruta de expansión en la que se priorizan: (i) municipios financiados con recursos del crédito del CONPES 3951 mencionado anteriormente; (ii) municipios con mayores capacidades y población, que se autofinancian; (iii) municipios con capacidades intermedias, susceptibles de cofinanciación; y (iv) municipios que requieren financiación plena debido a sus bajas capacidades, presencia de ecosistemas estratégicos, condiciones ambientales, características étnicas o pertenencia a municipios PDET. Asimismo, estableció como meta para esta política pasar del 5,68 % del área del territorio nacional con información catastral actualizada, al 60 % en 2022 y posteriormente al 100 % en 2025, bajo un enfoque multipropósito, ajustando la estimación de costos a 5.28 billones de pesos.

Estos lineamientos se articularon con el PND 2018 - 2022 *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, expedido mediante la Ley 1955 de 2019¹¹, el cual introdujo el modelo de gestión catastral como servicio público y promovió la intervención masiva del territorio mediante gestores y operadores catastrales. Además, estableció como meta para el cuatrienio alcanzar el 60 % del área geográfica del país con catastro actualizado y el 100 % del área geográfica de los municipios PDET.

No obstante, la implementación de los lineamientos del Documento CONPES 3958 evidenció limitaciones operativas en los territorios más complejos. En particular, los municipios priorizados en el nivel IV, que requieren financiación plena por sus bajas capacidades, condiciones ambientales o pertenencia a zonas PDET, presentaron dificultades para avanzar en los cronogramas previstos, asociadas a la recolección de información en campo, condiciones de conflicto armado, baja integración entre catastro y registro, y ausencia de información predial actualizada. Estas dificultades revelaron dos necesidades estructurales: de una parte, garantizar la disponibilidad de recursos para la formación y actualización catastral más allá de un período de gobierno, especialmente en territorios sin fuentes de financiación propias; y de otra, consolidar la transformación tecnológica que

⁹ Acuerdo Interinstitucional suscrito el 13 de septiembre de 2019 (DNP 620 2019, SNR 14-2019, ANT 1153^a-2019 e IGAC 13 SEP 2019), a través del cual se acordaron entre otras condiciones, la distribución del presupuesto total del Programa para todas las entidades ejecutoras.

¹⁰ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3958.pdf>

¹¹ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad.

permitiera la interoperabilidad entre los sistemas de información catastrales y registrales, condición sin la cual el enfoque multipropósito no puede materializarse.

Para atender ambas necesidades el IGAC tramitó dos declaratorias de importancia estratégica del proyecto de inversión *Actualización y Gestión Catastral Nacional*: (i) CONPES 4044 de 2021 *Declaración de importancia estratégica de los proyectos de inversión: Actualización y gestión catastral nacional, e Implementación del Sistema Nacional Catastral Multipropósito*¹², orientado al fortalecimiento institucional mediante el desarrollo de Repositorio de Datos Maestros y del Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC); y (ii) Documento CONPES 4071 de 2022 *Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión: Actualización y gestión catastral nacional*¹³, con el propósito de garantizar recursos por 380 mil millones de pesos para la culminación de la actualización catastral al año 2025, mediante un patrimonio autónomo administrador por la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), creado mediante el artículo 107 de la Ley 2159 de 2022¹⁴.

Este último instrumento se orientaba a apoyar a las entidades territoriales con bajas capacidades y municipios PDET no priorizados en el crédito del BID, que requerían financiación total o cofinanciación en el caso de municipios con capacidades intermedias. No obstante, el convenio con Findeter no se suscribió, debido a restricciones asociadas a la Ley de Garantías de 2022, lo que afectó la oportunidad de intervención y ejecución de los recursos.

Como resultado, el IGAC habilitó recursos como medida de contingencia para avanzar en actividades estratégicas, lo que contribuyó al cumplimiento de la meta de actualización del 38,9 % del área geográfica del país (DNP, 2026). Esta experiencia permitió identificar lecciones relevantes en materia de estructuración y ejecución de proyectos, particularmente en relación con la necesidad de contar con esquemas de contratación más ágiles, procesos precontractuales anticipados y alcances operativos acordes con los tiempos fiscales.

Posteriormente, el PND 2022-2026 *Colombia Potencia Mundial de la Vida*, expedido mediante la Ley 2294 de 2023, definió al Estado como prestador directo del servicio público de gestión catastral y facultó al IGAC para definir el modelo de gestión y operación catastral a nivel nacional y custodiar la información a través del SINIC. Asimismo, estableció como

¹² Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4044.pdf>

¹³ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4071.pdf>

¹⁴ Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 o. de enero al 31 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173408>

meta para el cuatrienio alcanzar el 70 % del territorio nacional con información catastral actualizada.

En atención a estos desafíos y a la orientación del programa conforme a los lineamientos del PND 2022-2026, que asignan mayor responsabilidad al IGAC en la definición e implementación del modelo de gestión catastral, en 2023 se tramitó la extensión de los contratos de crédito. Esta fue aprobada por el BID en febrero de 2024, prorrogando su ejecución hasta 2026 mediante el modificatorio número 1.

Igualmente, en 2024 el IGAC definió el Modelo de Gestión y Operación Catastral con enfoque multipropósito y el Plan Estratégico Decenal 2022 - 2031, mediante los cuales se ajusta la meta de cobertura total del país a un 100 % en 2028 y se establecen lineamientos para el mantenimiento de la información hasta 2031.

Adicionalmente, se destaca la expedición del Documento CONPES 4146¹⁵ *Concepto favorable para contratar empréstitos USD 100 millones, a través de un Programa por Resultados, con el objetivo de aumentar la efectividad en la implementación del modelo de gestión y operación catastral en Colombia de 2025*¹⁶. Este instrumento se orienta a: (i) ampliar la cobertura de insumos técnicos para su aprovechamiento en los procesos de gestión catastral; y (ii) fortalecer las capacidades de socios estratégicos para el uso, manejo y mantenimiento de la información catastral.

En 2025, con el propósito de adelantar el proceso licitatorio para la actualización catastral de nueve municipios en el marco del programa financiado por el BID¹⁷, el IGAC tramitó una vigencia futura ordinaria para 2026, la cual fue autorizada¹⁸ por un valor total de 46.680.160.013 pesos (equivalente al 85 % del presupuesto del proceso contractual).

En paralelo al trámite presupuestal, y teniendo en cuenta los procesos licitatorios previos¹⁹ en los cuales los desafíos operativos y territoriales asociadas a condiciones de acceso, seguridad y capacidades institucionales habían limitado la participación de oferentes, el IGAC estructuró el Documento de Solicitud de Ofertas incorporando ajustes a la conformación de los lotes en que se agrupan las intervenciones, con el propósito de superar

¹⁵ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4146.pdf>

¹⁶ El crédito se encuentra actualmente en trámite de aprobación.

¹⁷ Operación CO-L1164-P240728 Disponible en <https://www.iadb.org/es/proyecto/CO-L1164>

¹⁸ Radicado de autorización 1-2025-048951 de mayo de 2025.

¹⁹ En particular, tres municipios han sido incluidos en procesos licitatorios que previamente han sido declarados desiertos, entre otras razones, por condiciones de acceso y seguridad en su área de influencia. Estos municipios corresponden a Sucre (Cauca), El Doncello (Caquetá) y El Paujil (Caquetá), en el marco de los procesos IGAC-CO-L1164-P8403-BID (2021) e IGAC-CO-L1164-P107731-BID (2023). En el proceso de convocatoria más reciente, únicamente se recibió una oferta para su actualización catastral.

las dificultades identificadas y promover la concurrencia de oferentes. Dicho documento surtió el trámite de No Objeción ante el Banco en agosto de 2025 y se publicó en octubre de 2025, dando así apertura oficial al proceso.

Estas fechas permitían proyectar el inicio de la ejecución durante la vigencia; sin embargo, debido a la recepción de un volumen significativo de observaciones y solicitudes de los interesados y en cumplimiento de las Políticas de Adquisiciones del BID, fue necesario publicar cuatro documentos de respuestas y expedir cinco adendas, lo que prorrogó el cierre de la convocatoria hasta el 20 de noviembre de 2025. Dichas ampliaciones, indispensables para garantizar la igualdad de oportunidades y la integridad del proceso, resultaron en una ampliación del cronograma precontractual. Al cierre de la convocatoria se recibieron veintinueve propuestas para la totalidad de lotes estructurados, volumen que superó las expectativas iniciales y requirió un proceso exhaustivo de verificación técnica y financiera, incluyendo la solicitud de aclaraciones a los oferentes sobre experiencia, capacidad financiera y demás criterios de evaluación.

Aunado a lo anterior, es importante resaltar que las Políticas de Adquisiciones del BID aplicables al proceso privilegian la evaluación sustancial de las ofertas sobre aspectos meramente formales y autorizan solicitar aclaraciones que no alteren el contenido de las propuestas. Esta orientación, si bien fortalece la calidad, la objetividad y la debida sustentación de las decisiones de conformidad, agrega variables adicionales al proceso y eleva los tiempos de evaluación más allá de los inicialmente previstos, al exigir agotar cada etapa de aclaración, verificación y No Objeción antes de adoptar decisiones definitivas. En conjunto, estos factores generaron un impacto en los tiempos previstos, lo que impidió la adjudicación del proceso durante la vigencia 2025, como se tenía previsto en la autorización de vigencia futura ordinaria, con lo cual dicha autorización expiró sin ejecutarse.

En 2026, el IGAC adelantó procesos precontractuales que permitieron sustentar la solicitud de una nueva extensión del crédito, la cual fue aprobada mediante la prórroga de su ejecución hasta octubre de 2027.

2.1. Justificación

Los antecedentes descritos evidencian que, a pesar de los avances alcanzados en la implementación de las políticas, persisten limitaciones operativas, financieras, y territoriales que justifican la necesidad de nuevas medidas para garantizar la continuidad de las intervenciones en los nueve municipios priorizados.

El mecanismo del patrimonio autónomo administrado por Findeter, que contemplaba recursos por 300 mil millones de pesos orientados precisamente a municipios con bajas capacidades y municipios PDET, no se materializó al no suscribirse el convenio

correspondiente. Por su parte, los contratos de crédito con la banca multilateral han requerido extensiones sucesivas, lo que evidencia las dificultades estructurales de implementación en territorios con condiciones complejas. En 2025, el IGAC tramitó una vigencia futura ordinaria para avanzar en el proceso licitatorio de los nueve municipios; sin embargo, las dificultades operativas y territoriales descritas impidieron la adjudicación oportuna del proceso, lo que dejó sin respaldo financiero la ejecución de las intervenciones para 2027.

Esta vigencia futura ordinaria autorizaba el compromiso de recursos del presupuesto vigente en 2025 y garantizaba el cupo en la vigencia 2026, sin superar periodo de Gobierno. Sin embargo, al no lograrse la adjudicación en 2025, la autorización expiró sin ejecutarse y perdió eficacia práctica al cierre de dicha vigencia. El desplazamiento del cronograma derivó en la extensión de la ejecución del proyecto hasta 2027, superando así el período de gobierno y generando en consecuencia una situación jurídica diferente dada por el artículo 10 de la Ley 819 de 2003²⁰, el cual exige una declaratoria de importancia estratégica como condición previa e indispensable para autorizar vigencias futuras ordinarias con cargo a ese año, requisito que no puede suplirse con la autorización previa de 2025.

En este contexto, la declaratoria de importancia estratégica del proyecto de inversión *Actualización y Gestión Catastral Nacional* constituye el instrumento idóneo para garantizar la continuidad operativa y el cierre financiero de estos nueve municipios. El presente trámite incorpora aprendizajes derivados de la implementación de instrumentos previos de la política pública, particularmente aquellos relacionados con la necesidad de fortalecer la coordinación institucional, ajustar los modelos operativos a la heterogeneidad territorial y mejorar la planeación precontractual y financiera de las intervenciones. En este sentido, la estructuración del proyecto mediante un proceso de licitación pública internacional, un estado precontractual avanzado y esquemas diferenciados de implementación constituyen medidas orientadas a mitigar riesgos y fortalecer la viabilidad administrativa, técnica y operativa de la intervención.

En particular, la organización de los municipios en siete lotes con criterios de homogeneidad territorial, optimización logística y localización frente a las Direcciones Territoriales del IGAC mitiga el riesgo de declarar desierto el proceso de contratación, que se materializó en licitaciones previas. Adicionalmente, la incorporación de metodologías participativas diferenciadas y mecanismos de aseguramiento de la calidad durante la fase operativa fortalece la sostenibilidad de los resultados²¹. Para la fase posoperativa, el cierre administrativo del proceso catastral y la inscripción en el sistema de gestión catastral del

²⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

²¹ Estos aspectos se desarrollan con mayor detalle en la sección de Plan de acción del documento.

IGAC garantizan la permanencia y utilidad de la información producida. Al habilitar el compromiso de vigencias futuras hasta 2027, la declaratoria permite asegurar los recursos requeridos para la ejecución integral del proyecto en sus fases preoperativa, operativa y posoperativa, en articulación con el Programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano con la banca multilateral. Así, la presente declaratoria contribuye al avance de la Política Pública de Catastro Multipropósito en territorios con altos niveles de rezago institucional y territorial, y al fortalecimiento de la administración del territorio mediante la generación de información predial actualizada para la planificación territorial, la gestión ambiental, la formalización y regularización de la propiedad, así como para el fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales.

3. DIAGNÓSTICO

El presente documento busca solucionar la limitada implementación integral y sostenida de los procesos de actualización catastral en 9 municipios priorizados que dificultan la formalización y regularización de la propiedad, la administración del territorio y las finanzas públicas territoriales. Estos nueve municipios fueron seleccionados por el Comité Directivo del Crédito con base en los criterios de necesidad, equidad y oportunidad definidos en el CONPES 3951 de 2018, que priorizan municipios con mayor desactualización catastral, menores capacidades fiscales e institucionales para autofinanciar sus procesos, y pertenencia a zonas PDET o Zomac.

Si bien el país ha alcanzado resultados importantes en la actualización catastral, a 1 de enero de 2026, el 61.1% del territorio nacional aún no contaba con información catastral actualizada bajo enfoque multipropósito (DNP, 2026)²², lo que equivale a aproximadamente 69,6 millones de hectáreas pendientes de intervención, entre las que se encuentran los 9 municipios priorizados objeto de este documento. En particular, estos 9 municipios presentan vigencias catastrales rurales que oscilan entre 2001 y 2015, acumulando entre 11 y 25 años de desactualización (Tabla 1), lo que evidencia un rezago histórico, producto de la ausencia de procesos sistemáticos y sostenidos de gestión catastral, especialmente en territorios PDET, donde los niveles de informalidad son elevados.

²² Cifras de cierre 2025 reportadas en mayo de 2026. No incluye información de la totalidad de gestores catastrales

Tabla 1. Caracterización catastral y territorial de los municipios beneficiarios.

Municipio	Alcance el Proceso	PDET	ZOMAC	Población	Vigencia rural catastral	Vigencia urbana catastral
Saravena (Arauca)	Actualización	SI	SI	58.996	2001	2014
El Doncello (Caquetá)	Actualización	SI	SI	19.817	2015	2004
El Paujil (Caquetá)	Actualización	SI	SI	18.838	2015	2011
Belén de los Andaquíes (Caquetá)	Actualización	SI	SI	11.371	2014	2014
Almaguer (Cauca)	Actualización	No	No	18.432	2015	2015
Sucre (Cauca)	Actualización	No	No	9.756	2008	2008
Becerril (Cesar)	Actualización	SI	SI	26.931	2011	2011
Agustín Codazzi (Cesar)	Actualización	SI	SI	67.850	2011	2011
San Marcos (Sucre)	Actualización	No	No	64.076	2014	2014

Fuente: DNP e Instituto Geográfico Agustín Codazzi, (2026)

A la desactualización catastral se suma la brecha entre el valor catastral y el valor comercial del suelo, lo que reduce la base gravable del Impuesto Predial Unificado (IPU) y, en consecuencia, limita los recursos disponibles para la provisión de bienes y servicios públicos, especialmente en territorios con alta vulnerabilidad socioeconómica. De acuerdo con los datos reflejados en la Tabla 2, este efecto es especialmente crítico en los nueve municipios priorizados, donde los bajos índices de desempeño fiscal (entre 49,14 y 69,47) reflejan la insuficiencia estructural de sus ingresos propios para financiar sus competencias (DNP, 2025). Esta situación resulta particularmente relevante en municipios clasificados en tipologías de menor capacidad institucional y fiscal (tipologías 3, 4 y 5) caracterizados por una alta dependencia del Sistema General de Participaciones y un bajo recaudo propio (DNP, 2025).

Aunque en términos nominales la intervención en los nueve municipios priorizados representa aproximadamente el 1 % de la meta global, estos territorios además de presentar altos niveles de rezago catastral y bajos índices de desempeño fiscal, registran bajos niveles de desempeño municipal con valores entre 41,2 y 60,57 (Tabla 2). Asimismo, registran una alta presión del gasto de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación, con valores entre 46,78 % y 70,04 %, superiores en la mayoría de los casos al promedio de

los municipios de categoría 6 que corresponde al 49,45 %²³ (DNP, 2025). Estas condiciones restringen su capacidad para asumir y cofinanciar los costos de la actualización catastral, así como para supervisar y sostener en el tiempo los procesos asociados a la gestión catastral, lo que contribuye a la persistencia del rezago histórico.

Adicionalmente, la información predial no corresponde a la realidad actual del territorio, lo que genera baja correspondencia entre las bases catastrales y registrales y dificulta la identificación e individualización de los predios y de las relaciones de tenencia. Esta situación limita la seguridad jurídica sobre la propiedad y contribuye a la persistencia de altos niveles de informalidad predial. Según datos de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), el nivel de informalidad en la tenencia de tierra en los municipios priorizados oscila entre el 33 % y el 96 % (UPRA, 2020). En este contexto, la actualización catastral multipropósito constituye un prerrequisito técnico para la identificación y titulación de predios informales, al permitir la integración de la información catastral y registral (uno de los propósitos centrales del enfoque multipropósito) y determinar con precisión qué predios carecen de título formal, quiénes los poseen y en qué condiciones jurídicas se encuentran. Sin una base catastral actualizada no es posible avanzar en los programas como la formalización masiva, la clarificación de la propiedad rural ni la restitución de tierras en zonas afectadas por el conflicto armado o la ampliación del acceso al crédito y la inversión productiva en el territorio.

De igual manera, la ausencia de información predial actualizada impide que los municipios determinen con precisión los límites físicos de estas áreas y gestionen de manera efectiva los conflictos derivados del uso del suelo y la presión sobre ecosistemas estratégicos y áreas de importancia ambiental, lo que contribuye a la persistencia y profundización de pasivos ambientales. En los municipios priorizados, una proporción significativa del territorio presenta restricciones para el uso y el mercado de tierras, con áreas excluidas o condicionadas que oscilan entre el 33,5 % y el 63,4 % (UPRA, 2019)²⁴, en las que confluyen problemáticas como deforestación, ocupación de zonas de alto riesgo, expansión de la

²³ El promedio de municipios de categoría 6 corresponde a cálculo propio con base en Gastos de Funcionamiento/Ingresos Corrientes de Libre Destinación, calculado y publicado por el DNP en la base de datos de Viabilidad Fiscal, portal CIFFIT, vigencia 2024.

²⁴ En los municipios priorizados se identifican condiciones socioambientales específicas asociadas a la presencia de ecosistemas estratégicos y áreas de especial importancia ambiental. Por ejemplo, San Marcos (Sucre) hace parte de la ecorregión de La Mojana, con presiones por minería ilegal e inundaciones; los municipios del Cauca (Almaguer y Sucre) se ubican en la Zona de Reserva Forestal Central, con presencia de actividades extractivas y monocultivos; los municipios del Caquetá se localizan en zonas de transición amazónica con áreas protegidas del SINAP y problemáticas de deforestación y cultivos ilícitos; en el Cesar (Becerril y Agustín Codazzi) se presentan afectaciones asociadas a la Serranía del Perijá; y en Saravena (Arauca) se registran conflictos por uso del suelo en zonas de reserva forestal. Estas condiciones evidencian la complejidad socioambiental de los territorios intervenidos.

frontera agrícola, minería legal e ilegal y presencia histórica del conflicto armado. Lo anterior se refleja en la ausencia de procesos de zonificación adecuados, así como en la débil articulación con actores territoriales, lo que restringe la preparación institucional y comunitaria requerida para el desarrollo de las actividades catastrales.

Tabla 2. Capacidades de los municipios beneficiarios.

Municipio	Índice de Incidencia del Conflicto Armado IICA (2023)	Índice de Desempeño Fiscal Promedio (2021-2024)	Medición del Desempeño Municipal y Departamental (2024)	Cálculo índice de informalidad vigencia (2019-2020)	Área excluida o condicionada para el mercado de tierras. (2023)	Fecha adopción instrumento de Ordenamiento Territorial o última revisión
Saravena (Arauca)	Muy Alto	69.47	57,14	45 %	47,0 %	1/05/2009
El Doncello (Caquetá)	Medio	53.23	50,44	40 %	45,2 %	4/08/2023
El Paujíl (Caquetá)	Medio	55.35	57,27	45 %	33,5 %	31/10/2018
Belén de los Andaquíes (Caquetá)	Muy Alto	52.23	58,92	33 %	41,3 %	22/05/2013
Almaguer (Cauca)	Medio Bajo	49.14	51,57	96 %	63,4 %	3/03/2006
Sucre (Cauca)	Muy Alto	51.61	45,70	92 %	14,1 %	22/12/2003
Becerril (Cesar)	Medio Bajo	68.16	60,57	43 %	58,5 %	29/11/2013
Agustín Codazzi (Cesar)	Medio Bajo	65.45	41,21	58 %	52,1 %	29/08/2000
San Marcos (Sucre)	Medio Bajo	61.96	53,18	59 %	35,2 %	24/08/2010

Fuente: Departamento Nacional de Planeación con base en UPRA (2019) y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2025).

Sumado a lo anterior, la limitada consolidación e incorporación de la información catastral en los sistemas oficiales, han impactado en la sostenibilidad de los procesos y la generación de insumos confiables para la toma de decisiones. Esta situación se agrava por el rezago en los instrumentos de ordenamiento territorial de los nueve municipios priorizados. Según cifras de la Encuesta Nacional sobre el Estado de los POT realizada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y remitida mediante radicado número 2026EE0019241, los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) y POT de estos municipios fueron adoptados en su mayoría entre los años 2000 y 2013 (Tabla 2), lo que evidencia una desactualización estructural. Sin catastro actualizado no es posible revisar técnicamente estos instrumentos con

fundamentos sólidos, y sin instrumentos de ordenamiento vigentes los municipios carecen de la herramienta normativa para regular el uso del suelo, gestionar el riesgo, orientar la inversión pública y articular la planificación sectorial. Se configura así un círculo vicioso de difícil ruptura que profundiza el rezago catastral, agrava los conflictos socioambientales del territorio, compromete la consolidación del Sistema de Administración del Territorio (SAT) y, en consecuencia, limita la capacidad de las entidades territoriales y nacionales para adelantar procesos de gestión del territorio fundamentados en evidencia.

Además, los municipios priorizados presentan limitaciones en la implementación de esquemas diferenciados de levantamiento predial, en la coordinación institucional con actores territoriales y en la incorporación de enfoques adaptados a contextos de seguridad complejos. Esta situación se encuentra asociada a la presencia histórica del conflicto armado y de grupos armados en el territorio, factores que han incrementado la complejidad de los procesos de gestión catastral. En particular, el análisis conjunto del índice de incidencia del conflicto armado y el rezago catastral evidencia una relación entre la intensidad del conflicto y la desactualización de la información predial, en la medida en que las condiciones de seguridad han restringido el acceso a los territorios, la realización de levantamientos prediales y la participación de actores institucionales, privados y comunitarios (DNP, 2023). Asimismo, estas condiciones han afectado los niveles de confianza de las comunidades hacia los gestores y los procesos catastrales, limitando el desarrollo efectivo de las actividades requeridas para la actualización y gestión de la información predial.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

La declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión *Actualización y Gestión Catastral Nacional*, con código BPIN 2018011000692 constituye un hito fundamental para avanzar en la continuidad, consolidación y ampliación de la cobertura de la actualización catastral en el país, en el marco de la meta del PND 2022 - 2026, del Modelo de Gestión y Operación Catastral con enfoque Multipropósito en Colombia y su Plan Estratégico Decenal 2022-2031.

En esta sección se presenta el objetivo general, el plan de acción, se describe el programa y los beneficios obtenidos con la declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión, así como información relevante relacionada con su seguimiento y esquema de financiación.

4.1. Objetivo general

Garantizar la implementación integral y sostenida de los procesos de actualización catastral en 9 municipios priorizados al año 2027, con el fin de fortalecer la formalización

y regularización de la propiedad, la administración del territorio y las finanzas públicas territoriales.

4.2. Plan de acción

El plan de acción se orienta a garantizar la implementación integral de los procesos de actualización catastral en los municipios priorizados, mediante la articulación de acciones técnicas, operativas y de gestión orientadas a la ejecución de las fases preoperativa, operativa y posoperativa de la gestión catastral que permitan superar las limitaciones identificadas en el diagnóstico, particularmente en materia de capacidades institucionales, condiciones territoriales y disponibilidad de recursos.

El plan de acción contempla la distribución de los 9 municipios en 7 lotes, los cuales fueron conformados teniendo en cuenta su localización geográfica y criterios funcionales²⁵. Esta agrupación permite optimizar los procesos de contratación y la logística de operación al reducir costos de movilización, facilitar la estandarización de metodologías de levantamiento por parte de los operadores y fortalecer los esquemas de supervisión, sin perjuicio de que cada municipio mantenga su proceso catastral individual. A través de estos lotes se pretende actualizar un total de 824.561 hectáreas (IGAC, 2024)²⁶, excluyendo de la intervención las áreas de los municipios que cuentan con presencia de resguardos indígenas legalmente constituidos.

El alcance por lote y municipio de la intervención se detalla en la Tabla 3, que representa la base para la planeación operativa de la intervención. En esta tabla se presentan la magnitud y distribución de hectáreas, tanto rural como urbana, y la estimación de predios por municipio, tomando como referencia la base de predios registrados en el catastro vigente en 2024, la cual sirve como referencia para poder dimensionar el esfuerzo operativo requerido en las fases de identificación, planeación y levantamiento predial²⁷. La distribución entre predios urbanos y rurales refleja la vocación territorial de los municipios, lo que incide

²⁵ Los criterios funcionales incluyeron la homogeneidad de condiciones territoriales, optimización logística de los operativos de campo y localización frente a las Direcciones Territoriales del IGAC.

²⁶ A partir del reporte de la DIVIPOLA para la vigencia 2024

²⁷ Es importante precisar que el número de predios de la línea base corresponde exclusivamente a los predios ya registrados en el sistema catastral vigente; los predios informales o no registrados que se identifiquen durante el levantamiento constituyen un hallazgo adicional del proceso y pueden superar significativamente este número de referencia, especialmente en municipios con altos índices de informalidad como Almaguer, Sucre y San Marcos.

directamente en la complejidad operativa de la intervención, particularmente en aquellos con predominio rural²⁸.

Tabla 3. Distribución de hectáreas y predios por municipio.

Lote No.	Municipio	Área (Ha) ²⁹			No. Predios Base Catastral (2024) ³⁰		
		Urbana (Ha)	Rural (Ha)	Capa Geográfica DIVIPOLA (ha) Origen Nacional	Urbano	Rural	Total
1	Saravena (Arauca)	1.004	80.688	81.692	15.394	5.222	20.616
2	El Doncello (Caquetá)	215	110.335	110.550	5.595	2.161	7.756
3	El Paujil (Caquetá)	105	123.310	123.415	3.137	2.726	5.863
4	Belén de los Andaquíes (Caquetá)	92	117.738	117.830	2.696	1.498	4.194
5	Almaguer (Cauca)	36	23.649	23.685	1.166	14.460	15.626
5	Sucre (Cauca)	20	13.575	13.596	572	3.274	3.846
6	Becerril (Cesar)	271	90.348	90.619	4.652	2.337	6.989
6	Agustín Codazzi (Cesar)	1.174	165.021	166.195	16.599	2.658	19.257
7	San Marcos (Sucre)	705	96.275	96.979	13.316	3.575	16.891
Total		3.622	820.939	824.561	63.127	37.911	101.038

Fuente: Dirección de Gestión Catastral (2025)

La ejecución se desarrollará a través de la contratación de operadores catastrales, mediante proceso de Licitación Pública Internacional adelantado por el IGAC como Gestor Catastral para estos municipios³¹ y responsable de los recursos del préstamo asociado, conforme a los criterios de adquisición y adjudicación definidos por la entidad bancaria.

Una vez adjudicado el proceso licitatorio, el IGAC como máxima autoridad catastral nacional, gestor catastral y contratante, ejercerá las funciones de dirección técnica, coordinación, supervisión, control de calidad, expedición de actos administrativos de

²⁸ La estructura predial varía significativamente entre municipios. Por ejemplo, Agustín Codazzi (Cesar) presenta una alta concentración de predios urbanos, coherente con su rol subregional, mientras que municipios como Almaguer y Sucre (Cauca) tienen una estructura predominantemente rural, lo que implica mayores costos de acceso y levantamiento en campo y se asocia con mayores niveles de informalidad.

²⁹ Corresponde al área geográfica total del municipio sin resguardo indígena.

³⁰ Los datos consignados corresponden a la Base Catastral 2024, toda vez que el proceso se estructuró y aprobó por el Banco en 2025, y se lanzó oficialmente en la misma vigencia. Por tal razón, la información aquí consignada guarda relación con los documentos oficiales del proceso.

³¹ Según Ley 1955 de 2019 y Decreto 148 de 2020

apertura y cierre del proceso, y recepción final de los productos catastrales. Por su parte, los operadores catastrales seleccionados serán responsables de adelantar las fases preoperativa, operativa y postoperativa, de acuerdo con la programación y los alcances definidos para el proyecto.

Se tiene previsto que en el segundo semestre de 2026 se desarrolle la fase preoperativa, la cual comprende las actividades de planeación general de la intervención en el territorio. Esta fase incluye el alistamiento de la información disponible por parte del gestor catastral, la consolidación y organización de la información por parte del operador, y la definición de unidades de intervención mediante la zonificación del municipio, lo que permitirá la realización de la planeación del proyecto por parte del operador. Estas actividades se formalizan a través de la expedición del acto administrativo de apertura del proceso catastral emitida por parte del IGAC en calidad del Gestor Catastral y culminan con las actividades de interlocución con actores territoriales.

Una vez culminada la fase preoperativa, en el cuarto trimestre de 2026, se dará inicio a la fase operativa, la cual inicia con la realización de espacios de socialización y participación en todos los municipios focalizados. Estos espacios tienen como propósito informar a la comunidad, autoridades locales, organizaciones sociales y propietarios sobre el alcance, la metodología, el cronograma y los beneficios del proceso de actualización catastral multipropósito. Asimismo, se promueve la participación en el levantamiento de información (mediante métodos declarativos y colaborativos), así como el conocimiento de los derechos y deberes de los interesados y los mecanismos de atención de peticiones, quejas y reclamos.

En municipios con presencia de conflicto armado activo o reciente como Saravena (Arauca), Sucre y Almaguer (Cauca), estos espacios requieren coordinación previa con autoridades civiles, medidas de seguridad específicas y metodologías participativas adaptadas a comunidades con desconfianza institucional históricamente fundada. En todos los casos, el IGAC, en su calidad de Gestor Catastral, garantizará la aplicación de los salvaguardas sociales, incluyendo mecanismos diferenciados de atención a comunidades vulnerables y la incorporación de enfoques de género y diversidad étnica en las actividades de levantamiento predial.

Posteriormente, durante la etapa operativa el operador catastral adelantará procesos de identificación e individualización predial. Lo anterior, permitirá cerrar las brechas de información predial, constituyendo el insumo técnico habilitante para los procesos de formalización, clarificación de derechos y fortalecimiento fiscal que la política de catastro multipropósito persigue, garantizando además una mayor correspondencia entre catastro y registro. Con este fin, el operador deberá realizar el levantamiento predial con base en el

modelo de aplicación LADM_COL³², conforme a las especificaciones técnicas y lineamientos definidos por el IGAC, asegurando la captura y estructuración de la información física, jurídica y económica de los predios.

El levantamiento predial se desarrollará mediante la aplicación de métodos directos, indirectos, declarativos, colaborativos, participativos o su combinación, según las condiciones del territorio. Este proceso comprende la determinación de los predios a nivel de terreno, construcciones, de las unidades de construcción, de los usos y destinos y de las relaciones de tenencia formales e informales, esto último permite localizar y verificar, antes de su cargue en bases oficiales, a los ocupantes o poseedores en aquellos predios donde no se sustenta la propiedad formal mediante escrituras debidamente registradas.

Posteriormente, con base en la información recolectada, se desarrollará la determinación de avalúos comerciales a través de la utilización de las metodologías de valoración masiva adoptadas por el IGAC (Valoración masiva a partir de modelos econométricos o estudio de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas y determinación del valor unitario e integral (ph) por tipo de construcción).

Como resultado de la fase operativa, se elaborarán las bases de datos en estándar del modelo de aplicación de levantamiento catastral LADM_COL, las cuales constituyen el producto central y la razón de ser del proceso de actualización catastral. Estas bases de datos integran la información física, jurídica y económica de los predios bajo estándares interoperables definidos por el IGAC, y cumplen múltiples funciones habilitantes: (i) permiten la inscripción de la información actualizada en el sistema de gestión catastral del IGAC; (ii) facilitan la interoperabilidad con el sistema de registro de la SNR, avanzando en la integración catastro-registro que es uno de los propósitos centrales del enfoque multipropósito; (iii) garantiza la disponibilidad de información, generando insumos para la planificación territorial, la gestión ambiental y el ordenamiento del suelo y (iv) soportan los procesos de liquidación del IPU y fortalecimiento de las finanzas municipales. En conjunto, estas bases de datos transforman la información predial en una herramienta de gestión del territorio al servicio del desarrollo local y la política pública.

Por otra parte, se debe garantizar la identificación de las condiciones jurídicas de los predios asociados a la relación de tenencia con el interesado, en este sentido se realiza la actualización de la información jurídica de los predios con el fin de mejorar los niveles de correspondencia de la información catastral y registral, así como la identificación de predios en ocupación y posesión de acuerdo con la realidad física del territorio.

³² Se trata del modelo definido por el IGAC en calidad de Gestor Catastral, el cual incluye como base el modelo LADM_COL vigente y otras variables adicionales requeridas

Una vez finalice la etapa operativa, en el primer semestre de 2027 se desarrollará la fase post operativa, en la cual se realizará la validación de los productos derivados de la operación catastral y la consolidación de las bases de datos catastrales. Con base en estos resultados, el Gestor Catastral expedirá el acto administrativo del cierre del proceso catastral, seguido de la inscripción de la información en el sistema de gestión catastral del IGAC.

De manera transversal a la fase operativa, el modelo de operación cuenta con tres actividades que se realizan de forma permanente, estas son el aseguramiento de la calidad y su posterior control de calidad conforme a lo definido en la guía de calidad expedida por la autoridad catastral y el Plan de Calidad aprobado por el IGAC, el seguimiento a los salvaguardas sociales y ambientales, y el seguimiento y control permanente de la intervención territorial. En conjunto, estas acciones permiten garantizar la implementación integral del proceso de actualización catastral en los municipios priorizados, asegurando la generación de información predial actualizada y el cumplimiento de los objetivos del proyecto.

4.3. Beneficios del proyecto

La presente declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión *Actualización y Gestión Catastral Nacional* beneficiará de manera directa e indirecta a dos grupos de usuarios de la información de Catastro Multipropósito en el territorio: los 9 municipios priorizados y sus entidades, así como las 296.067 personas que conforman su población (DNP, 2025). La implementación de los procesos de actualización catastral en estos municipios generará beneficios sociales, económicos e institucionales, derivados de la disponibilidad de información catastral actualizada, integrada, confiable y de calidad, fortaleciendo la toma de decisiones, la gestión territorial y la planeación del desarrollo.

En el ámbito económico y fiscal, la actualización catastral permitirá cerrar la brecha entre el valor catastral y el valor comercial de los inmuebles, ampliando la base gravable del IPU y mejorando la capacidad de recaudo de los municipios intervenidos. De acuerdo con estimaciones realizadas por el IGAC de los municipios priorizados, a partir del Sistema Nacional Catastral, el municipio de Saravena presenta el mayor potencial de incremento de la base gravable del impuesto predial en el componente rural. Con 25 años de desactualización rural (rango 21–25), es el municipio con mayor rezago en este componente y, por tanto, tiene el mayor incremento de referencia (mediana del orden del 958 %) (IGAC, 2025).

Por su parte, el municipio de El Doncello concentra su mayor potencial de actualización en el componente urbano. La vigencia catastral urbana, que data de 2004 (22 años de rezago), lo ubica en el rango de 21 a 25 años de desactualización y registra un incremento

de referencia cercano al 650 %, incluso superior al estimado para su componente rural (IGAC, 2025).

Asimismo, el municipio de Sucre (Cauca) evidencia un alto potencial de incremento en ambos componentes. Con 18 años de desactualización tanto en el área urbana como en la rural (rango de 16 a 20 años), presenta incrementos de referencia cercanos al 893 % en el componente rural y al 600 % en el componente urbano (IGAC, 2025).

Finalmente, el grupo conformado por los municipios de El Paujíl, Belén de los Andaquíes, Almaguer, Becerril, Agustín Codazzi y San Marcos se ubica en el rango de 11 a 15 años de desactualización. En conjunto, estos municipios presentan incrementos de referencia del orden del 635 % en el componente rural y del 316 % en el componente urbano, lo que evidencia el potencial de la actualización catastral para fortalecer sus ingresos fiscales (IGAC, 2025).

Estos órdenes de magnitud son coherentes con las estimaciones del CONPES 3951, que para el universo agregado de municipios beneficiarios proyectó un incremento en la recaudación de entre el 50 % y el 75 % sobre el escenario base. Conviene precisar que ambas cifras no son directamente comparables: el rango del mencionado CONPES se refiere al incremento del recaudo efectivo, mientras que los valores del presente análisis corresponden al incremento de la base gravable (avalúos), que es un determinante del recaudo, pero no equivale a él, pues media la tarifa y la eficiencia del cobro de cada municipio. Este incremento en los ingresos propios fortalecerá la capacidad de inversión de los municipios y contribuirá a su sostenibilidad fiscal, particularmente relevante en territorios con bajas capacidades presupuestales como los nueve municipios priorizados.

En el ámbito social, el proyecto contribuirá al fortalecimiento de la seguridad jurídica de la propiedad y a la formalización y regularización predial, mediante la generación de información predial integrada y consistente entre catastro y registro, la reducción de inconsistencias en la identificación de predios y titulares y la individualización de los inmuebles. Sobre este aspecto, se estima según base catastral vigente, que el proceso de actualización en los 9 municipios priorizados permitirá en primera instancia identificar y registrar cerca de 15.060 predios registrados como baldíos o bienes públicos, los cuales posteriormente, según criterios de las entidades competentes como la ANT, en lo rural, y Alcaldías y el Ministerio de Vivienda, en lo urbano, podrán ser objeto de formalización. Predios que se encuentran distribuidos así³³: Saravena 2.312, El Doncello 1.468, El Paujíl 928, Belén de los Andaquíes 954, Almaguer 275, Sucre 204, Becerril 1.273, Agustín Codazzi 3.734 y San Marcos 3.912 (IGAC, 2026). Lo anterior favorecerá la estabilidad en

³³ Estos corresponden a datos aproximados que se ajustarán durante el proceso de actualización catastral

la tenencia de la tierra, mejorará las condiciones para el acceso a programas públicos dirigidos a la población rural y facilitará la focalización de políticas públicas en materia de reforma agraria, construcción de paz y desarrollo rural, especialmente en los municipios PDET.

En el ámbito institucional, debido a la participación de operadores especializados y con directriz técnica del IGAC, se desarrollarán en los territorios capacidades en la gestión, uso y mantenimiento de la información catastral. Esto incluye mejoras en sistemas de información, aseguramiento de calidad, interoperabilidad y gestión de datos, elementos clave para la sostenibilidad del catastro multipropósito. Adicionalmente, la disponibilidad de información precisa y concertada con comunidades y actores territoriales favorecerá la estructuración de proyectos integrales y contextualizados, así como, una adecuada priorización de recursos, lo que mejorará la eficiencia en la asignación de recursos públicos y la capacidad del Estado para intervenir de manera efectiva en los territorios.

De igual forma, los municipios intervenidos contarán con insumos técnicos actualizados para la revisión y ajuste de sus instrumentos de ordenamiento territorial (POT y EOT), lo que fortalecerá la administración del territorio mediante la integración de información catastral con otros sistemas de información y mejorará la capacidad de toma de decisiones basada en evidencia. En conjunto, una mayor cobertura en número de municipios y hectáreas actualizadas catastralmente permite consolidar una herramienta transversal para la gestión pública, que contribuye al cierre de brechas territoriales y al fortalecimiento del SAT.

4.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del documento CONPES se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A del presente documento. En este se señala el responsable de cada acción, los períodos de ejecución de estas y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política.

Las entidades responsables de la implementación de las acciones consignadas en el PAS harán reportes periódicos sobre el cumplimiento de sus compromisos y estos serán consolidados por el DNP conforme a lo dispuesto en la Tabla 4. El seguimiento a la implementación del PAS será semestral, con corte al 30 de junio y el 31 de diciembre de cada año. En ese sentido, la implementación del PAS se dará durante el período 2026-2027.

Tabla 4. Cronograma de seguimiento.

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2026
Segundo corte	Junio de 2027
Informe de cierre	Diciembre de 2027

Fuente: DNP (2026).

4.5.Financiamiento

El presente documento declara de importancia estratégica el proyecto de inversión *Actualización y Gestión Catastral Nacional* del IGAC, con código BPIN 2018011000692, el cual cuenta con apropiación presupuestal para la vigencia 2026 por 24.713 millones y requiere vigencias futuras ordinarias por un monto de 30.204 millones de pesos para el año 2027, en concordancia con su Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)³⁴.

La apropiación presupuestal prevista para la vigencia 2026 equivale al 81,8 % del monto que se compromete con cargo a la vigencia futura de 2027, superando el porcentaje mínimo del 15 % exigido para la autorización de vigencias futuras ordinarias. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003 y en el artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015, para lo cual el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) otorgó aval fiscal en sesión del 25 de junio de 2026 (Anexo B) con el flujo de recursos presentado en la Tabla 5.

Tabla 5. Flujo de recursos de la Vigencia Futura Ordinaria.

(Millones de pesos)

Entidad	Nombre proyecto de inversión	Vigencia	Recursos
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	Actualización y Gestión Catastral Nacional	2026	24.713
		2027	30.204
Costo total de la intervención (2026-2027)			54.917

Fuente: Dirección de Gestión Catastral (2026).

De esta forma, la vigencia futura ordinaria para el año 2027, permitirá amparar presupuestalmente el desarrollo de las etapas e hitos previstos en el proceso licitatorio, el cual

³⁴ El cupo solicitado para 2027 se ajusta al espacio fiscal del sector de información estadística definido en el MGMP 2026-2030 (CONPES 4152 de 2025), el cual para 2027 asciende a 400.000 millones de pesos en inversión, recursos nación

se ejecutará desde el producto de inversión “Servicio de Información Catastral”, orientado a avanzar en el número de predios actualizados catastralmente en el país

La Tabla 6 se presenta el flujo de recursos del proceso de actualización el cual proyecta siete entregables y pagos programados en las tres etapas del proceso de actualización catastral multipropósito, a través del proceso licitatorio que tiene como plazo de ejecución de 10 meses. Hitos que definen el avance físico y presupuestal según la siguiente programación:

Tabla 6. Flujo de recursos del proceso de Actualización

(Millones de pesos)

Etapa	Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Preoperativa		8.238									
Operativa					8.238		8.238	8.238	8.238	8.238	
Postoperativa											5.492

Fuente: Dirección de Gestión Catastral (2025).

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Declarar de importancia estratégica el proyecto de inversión *Actualización y Gestión Catastral Nacional*, identificado con el código 2018011000692 en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003 y el artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015.
2. Solicitar al DNP consolidar y divulgar la información sobre el avance de la implementación de las acciones previstas en el Plan de Acción y Seguimiento presentado en el Anexo A de este documento, y conforme a lo definido allí. La información deberá ser suministrada al IGAC de manera oportuna y de acuerdo con los plazos establecidos en la Tabla 4.
3. Solicitar al IGAC adelantar la solicitud de las vigencias futuras ordinarias 2026-2027 para financiar el proyecto de inversión *Actualización y gestión catastral nacional*, identificado con código 2018011000692 en el BPIN, respetando en todo caso el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y que los montos cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo Excel adjunto.

Anexo B. Aval fiscal otorgado por el Confis



**LA SECRETARIA EJECUTIVA
DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL- CONFIS**

HACE CONSTAR

Que el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS, en su sesión virtual asincrónica realizada el día 25 de junio de 2026, de conformidad con lo artículos 10 de la Ley 819 del 2003 y 2.8.1.7.1.2. del Decreto 1068 de 2015, otorgó Aval Fiscal al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC para que esa entidad continúe con el trámite de declaratoria de importancia estratégica para el país ante el CONPES, para el siguiente proyecto de inversión relacionado con la implementación de la Política de Catastro Multipropósito, así:

SECCIÓN	040300	INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC
PROGRAMA	0404	LEVANTAMIENTO, ACTUALIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA INFORMACIÓN CATASTRAL
SUBPROGRAMA	1003	PLANIFICACIÓN Y ESTADÍSTICA
PROYECTO	0002	ACTUALIZACIÓN Y GESTIÓN CATASTRAL NACIONAL
SUBPROYECTO	10305B	1.ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO ALREDEDOR DEL AGUA Y JUSTICIA AMBIENTAL / B. ACTUALIZACION CATASTRAL MULTIPROPOSITO

VIGENCIA	RECURSO	PESOS CORRIENTES
*2026	NACIÓN	\$24.713.000.000
2027	NACIÓN	\$30.204.809.420

Nota: Se financia con recursos del crédito BID

*Apalancamiento vigencia 2026

Adicionalmente, el CONFIS recomienda al IGAC que trimestralmente remita el seguimiento del proceso de actualización catastral, que dé cuenta del aseguramiento de la calidad de la información, de los procesos de participación con las comunidades y la administración municipal, de los desembolsos realizados y del desempeño del operador a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional y al Departamento Nacional de Planeación.



Finalmente, el CONFIS recomienda al IGAC realizar la revisión, evaluación y ajuste de las metodologías aplicadas (garantizando en la operación la visita a terreno y/o trabajo de campo), relacionadas con la implementación del Catastro Multipropósito en Colombia.

Dada en Bogotá D.C., a los 26 días del mes de junio de 2026.

HERNAN
DEZ
ARANGO
MARTHA

Firmado
digitalmente por
HERNANDEZ
ARANGO
MARTHA
Fecha:
2026.06.26
13:38:56 -05'00'

MARTHA HERNÁNDEZ ARANGO
Secretaria Ejecutiva del CONFIS

Bibliografía

- DNP. (2023). *Índice de incidencia del conflicto armado (IICA)*. Bogotá.
- DNP. (2025). *Tipologías de Entidades Territoriales*. Bogotá.
- DNP. (2025). *Viabilidad fiscal territorial -Base de datos*. Obtenido de CIFFIT:
<https://ciffit.dnp.gov.co/CIFFIT/ViabilidadFiscal>
- DNP. (2026). *Indicador: Porcentaje del área geográfica del país con catastro actualizado con enfoque multipropósito*. Obtenido de Sinergia:
<https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/3>
- IGAC. (2024). *Base Catastral Pública del IGAC en Formato GDB*. Obtenido de
<https://datos.icde.gov.co/datasets/2a7e5f0400a042d1a53d65f7ce8c5ffa/about>
- IGAC. (Octubre de 2025). Sistema Nacional Catastral. Actualizaciones IGAC (2017-2025) - Incremento de avalúo. Bogotá, Colombia.
- IGAC. (Junio de 2026). Sistema Nacional Catastral. Bogotá, Colombia.
- UPRA. (2019). *Atlas del Mercado de Tierras*. Bogotá.
- UPRA. (2020). *Índice de informalidad en la tenencia de la tierra, vigencias 2019-2020*. Bogotá.