

Documento de DIAGNÓSTICO



GOBERNACIÓN DE
SANTANDER



Diagnóstico

Contenido

Índice de Mapas	4
Índice de tablas	4
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. Contexto general del Catastro Multipropósito	5
1.2. Objetivos del diagnóstico catastral	9
2. MARCO NORMATIVO DE APLICACIÓN	12
3. CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL DE SANTANDER	23
3.1. Delimitación geográfica	23
3.2. Características físico-bióticas	24
3.3. Caracterización socioeconómica	25
3.4. Estructura político-administrativa	28
3.5. Sistemas de información territorial existentes	30
4. SITUACIÓN ACTUAL DE LA GESTIÓN CATASTRAL	31
4.1. Actor catastral actualmente responsable	31
4.2. Cobertura catastral vigente	32
4.3. Estado de actualización de la información catastral	33
4.4. Análisis del rezago catastral	39
4.5. Procesos, trámites y servicios actualmente prestados	40
4.6. Estado del intercambio de información con el IGAC y otras entidades	41
5. DIAGNÓSTICO TÉCNICO	43
5.1. Análisis de la cartografía disponible	43
5.2. Insumos geoespaciales existentes	45
5.3. Infraestructura tecnológica utilizada	47
5.4. Disponibilidad y calidad de bases de datos	50
5.5. Necesidades técnicas para la operación catastral	51
6. DIAGNÓSTICO FINANCIERO	54

Diagnóstico

7. CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO	67
7.1. Hallazgos principales	67
7.2. Riesgos y oportunidades	67
7.3. Lineamientos para el diseño del modelo de operación catastral	68
8. REFERENCIAS	70

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Demografía y población. Terridata	26
Ilustración 2. Población desagregada por sexo y área. Terridata	26
Ilustración 3. Población étnica. Terridata	27
Ilustración 4. Sectores económicos de Santander. Terridata.	28
Ilustración 5. Sistema de coordenadas y proyección de la cartografía. Elaboración propia con información del IGAC	43
Ilustración 6. Ortoimagen Santander. IGAC	46
Ilustración 7. Ortoimagen municipio de Simacota. IGAC	47
Ilustración 8. Sistema de información territorial ESRI Santander. Secretaría de Planeación	48
Ilustración 9. R1 y R2 de los municipios de Santander. IGAC	51
Ilustración 10. Medición de desempeño departamental Santander. SISPT	55
Ilustración 11. Medición de desempeño departamental Santander por dimensiones. SISPT DNP	55
Ilustración 12. Ejecución presupuestal MFMP 2025, Santander. DNP	56
Ilustración 13. Liquidez MFMP 2025, Santander. DNP	57

Índice de Mapas

Mapa 1. Límites del departamento de Santander. Colombiaenmapas.gov.co	23
Mapa 2. Características físico-bióticas de Santander. IGAC	25
Mapa 3. Provincias administrativas y de planificación de Santander. Secretaría de Planeación.	29
Mapa 4. Gestoría catastral en Santander. Elaboración propia	32
Mapa 5. Cobertura catastral vigente. Elaboración propia.	33

Diagnóstico

Mapa 6. Capa municipios: Sistema de coordenadas y proyección de la cartografía. Elaboración propia con información del IGAC	44
Mapa 7. Capa predios urbanos: Sistema de coordenadas y proyección de la cartografía. Elaboración propia con información del IGAC	45
Mapa 8. Capa predios rurales: Sistema de coordenadas y proyección de la cartografía. Elaboración propia con información del IGAC	45
Índice de tablas	

Tabla 1. Actores de la gestión catastral. Elaboración propia	6
Tabla 2. Municipios con actualización inferior a 5 años, Santander. IGAC	34
Tabla 3. Municipios con actualización entre 5 a 10 años, Santander. IGAC	34
Tabla 4. Municipios con actualización entre 11 a 15 años, Santander. IGAC	37
Tabla 5. Municipios con actualización superior a 15 años, Santander. IGAC	39
Tabla 6. Necesidades para operación: Equipos y software. Elaboración propia	52
Tabla 7. Necesidades para operación: DOCUMENTACIÓN Y DATOS. Elaboración propia	52
Tabla 8. Necesidades para operación: PERSONAL Y PROCESOS. Elaboración propia	53

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto general del Catastro Multipropósito

El Catastro Multipropósito es un inventario actualizado y preciso de los bienes inmuebles del territorio, que integra información física, jurídica y económica de cada predio. Más allá de su función tradicional de identificación, constituye una herramienta estratégica para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Su enfoque permite fortalecer la seguridad jurídica sobre la propiedad, dinamizar el mercado inmobiliario, promover el desarrollo territorial, apoyar los procesos de ordenamiento y mejorar la capacidad fiscal de las entidades territoriales.

Este modelo catastral se caracteriza por su articulación con el registro de la propiedad, por su interoperabilidad digital con otros sistemas de información territorial y por la provisión de insumos esenciales para una asignación más eficiente y equitativa de los recursos públicos.

En Colombia, la gestión catastral puede ser realizada por distintos actores habilitados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), conforme a lo dispuesto en la Ley 2294 de 2023 y la normatividad complementaria vigente.

Los actores que pueden participar en el marco de la gestión catastral son:

IGAC	Es la autoridad catastral nacional y se encarga de regular, supervisar y, en algunos casos, prestar de manera prevalente el servicio público catastral.
Gestores Catastrales	Son entes territoriales y esquemas asociativos de entes territoriales habilitados por el IGAC, cuando estos cumplen con las condiciones que garantizan que son idóneos para prestar el servicio público catastral (Resolución 1040 de 2023, título III).
Operadores catastrales	Son personas jurídicas, de derecho público o privado que, mediante contrato con los gestores catastrales, pueden apoyar labores operativas que sirven de insumo para los procesos de formación, actualización y conservación de la información catastral
En territorios de comunidades indígenas y colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el IGAC será gestor prevalente y operadores catastrales en territorios formalizados indígenas y de las comunidades negras,	

afrocolombianas, raizales y palenqueras pertenecientes al territorio a intervenir catastralmente y podrán ser contratados de manera directa.

Para los territorios no formalizados, la operación catastral tendrá un enfoque intercultural y se coordinará con las autoridades indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras respectivas.

Tabla 1. Actores de la gestión catastral. Elaboración propia

Proyectos de inversión pública

El catastro constituye una herramienta fundamental para la planeación, formulación y ejecución de proyectos de inversión pública, ya que provee información precisa y actualizada sobre:

- Situación jurídica de los predios, permitiendo identificar titulares, posesionarios, limitaciones al dominio, áreas de protección y conflictos jurídicos relevantes.
- Condiciones técnicas y físicas, como área real del predio, linderos, topografía, uso actual del suelo y posibles afectaciones por obras existentes o proyectadas.
- Valor catastral, que sirve como referencia para estimar costos de adquisición predial, procesos de expropiación, compensaciones, valorización y análisis costo-beneficio.
- Localización geoespacial, indispensable para priorizar zonas estratégicas, corredores de infraestructura, áreas de expansión urbana o rural, y sectores con déficit de equipamientos.

La articulación de estos atributos facilita la toma de decisiones informadas, disminuye la incertidumbre técnica y jurídica, y optimiza los recursos públicos destinados a obras de infraestructura física, social, ambiental y de servicios públicos domiciliarios.

Ordenamiento territorial

El catastro constituye un insumo fundamental para el ordenamiento territorial, en tanto proporciona una comprensión detallada de la estructura actual del territorio y ofrece las bases técnicas para proyectar su desarrollo. A partir de información precisa y actualizada

Diagnóstico

sobre los predios es posible identificar áreas con potencial de expansión urbana, zonas de renovación o redensificación, suelos suburbanos y espacios sujetos a procesos de transformación. Asimismo, facilita la determinación de zonas de riesgo, áreas de protección ambiental y diversas restricciones que deben considerarse en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los PBOT y los EOT.

De igual manera, el catastro permite evaluar la vocación del suelo —agrícola, residencial, industrial, de conservación, entre otras— ofreciendo criterios objetivos para la toma de decisiones relacionadas con los usos permitidos y los tratamientos urbanísticos aplicables. También resulta esencial para definir instrumentos de gestión y planificación urbana, tales como planes parciales, unidades de actuación urbanística, esquemas de cargas y beneficios y mecanismos de gestión del suelo que orientan el desarrollo equilibrado del territorio.

En conjunto, la información catastral garantiza que el ordenamiento territorial se sustente en datos reales, coherentes y vinculantes sobre la configuración predial, fortaleciendo así la planificación, la gestión del suelo y la toma de decisiones públicas informadas.

Legalización y titulación de tierras

El catastro multipropósito desempeña un papel fundamental en los procesos de legalización y titulación de tierras, ya que proporciona la información necesaria para avanzar en el ordenamiento jurídico de la propiedad. A través de este enfoque es posible identificar omisiones catastrales y registrales, tales como predios que no figuran en la base catastral o que carecen de inscripción en el registro de instrumentos públicos. Asimismo, permite verificar la coherencia entre la información catastral y registral, detectando inconsistencias relacionadas con áreas, titulares, linderos o datos técnicos que pueden afectar la seguridad jurídica de los inmuebles.

El catastro multipropósito también constituye un insumo esencial para los procesos de titulación en asentamientos humanos de origen informal, en zonas rurales y en territorios cuya delimitación presenta dificultades técnicas o históricas. Su aporte resulta determinante para clarificar la situación de la propiedad y facilitar el desarrollo de proyectos de vivienda, infraestructura y regularización urbanística, que requieren certeza sobre los derechos y condiciones de los predios involucrados.

Diagnóstico

En conjunto, esta herramienta fortalece la seguridad jurídica, promueve la transparencia en la administración del suelo y contribuye a la articulación efectiva entre catastro y registro, elementos indispensables para mejorar la gobernanza territorial y avanzar en la formalización integral de la propiedad.

Cartografía y análisis espacial del territorio

El catastro, mediante el uso de sistemas de información geográfica (SIG), se convierte en una herramienta estratégica para la compilación, integración y análisis de múltiples capas de información asociadas al territorio. A través de estos sistemas es posible incorporar datos relacionados con redes de servicios públicos, equipamientos urbanos y rurales, infraestructura vial y de transporte, coberturas y usos del suelo, así como información sobre riesgos naturales, amenazas ambientales y características socioeconómicas de la población. Esta diversidad de insumos permite construir una representación detallada y multidimensional del territorio.

La capacidad del catastro para gestionar y analizar datos georreferenciados facilita la generación de una visión integral del espacio, en la que confluyen aspectos físicos, ambientales, sociales y funcionales del territorio. Gracias a ello, se pueden desarrollar análisis comparativos, modelamientos espaciales, simulaciones y diagnósticos que aportan una comprensión profunda de las dinámicas territoriales y de los factores que inciden en su transformación. Estos procesos fortalecen la toma de decisiones informadas y respaldan la formulación de políticas, planes y proyectos con un sólido sustento técnico.

En conjunto, el catastro multipropósito no solo organiza y actualiza información predial, sino que también potencia el análisis espacial del territorio, permitiendo identificar tendencias, evaluar impactos y orientar intervenciones estratégicas basadas en evidencia.

Planes, políticas públicas y sistemas de seguimiento

La información catastral constituye un insumo estratégico para la formulación, el seguimiento y la evaluación de una amplia gama de instrumentos de gestión pública. Su utilidad se evidencia en la elaboración de planes de desarrollo, planes sectoriales y estrategias territoriales que requieren una comprensión precisa de la estructura predial y de las dinámicas del suelo. Asimismo, resulta fundamental en la construcción de políticas públicas en materia de vivienda, ruralidad, movilidad, ambiente, seguridad, servicios

Diagnóstico

públicos y protección del patrimonio, dado que aporta datos confiables sobre el uso, la ocupación y la distribución del territorio.

Esta información también es esencial para la elaboración de diagnósticos territoriales, especialmente aquellos orientados a analizar la distribución de la propiedad, el acceso a equipamientos colectivos y las relaciones entre áreas urbanas y rurales. De igual manera, fortalece los instrumentos de seguimiento y evaluación, tales como sistemas de rendición de cuentas, tableros de control territorial y observatorios de datos, que dependen de información georreferenciada precisa y actualizada para medir avances, impactos y desigualdades. La publicación y el acceso abierto a la información catastral promueven la transparencia y permiten que ciudadanos, empresas y entidades estatales utilicen datos verificables para la toma de decisiones.

En este contexto, el catastro multipropósito se consolida no solo como una herramienta técnica, sino como un componente fundamental de la gobernanza territorial, la planificación estratégica y la gestión pública moderna. Su adecuada implementación permitirá a Santander avanzar hacia un territorio más ordenado, equitativo, competitivo y sostenible, sustentado en información objetiva y en procesos de decisión basados en evidencia.

1.2. Objetivos del diagnóstico catastral

El objetivo general del diagnóstico catastral, es servir como insumo fundamental en la implementación del catastro multipropósito para brindar una mayor seguridad jurídica, eficiencia del mercado inmobiliaria, desarrollo y ordenamiento del territorio, permitir a los municipios contar con información predial integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio y proveer un instrumento para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios.

Objetivos específicos

- Fortalecer la gobernanza de la política de catastro multipropósito

Este objetivo busca consolidar las estructuras institucionales, los mecanismos de coordinación y los procesos de toma de decisiones que soportan la implementación y sostenibilidad del catastro multipropósito. Implica analizar el rol de las entidades

Diagnóstico

nacionales, departamentales y municipales involucradas, identificar vacíos normativos o procedimentales y proponer recomendaciones para mejorar la dirección, seguimiento y articulación de la política. Asimismo, busca promover reglas claras sobre responsabilidades, competencias y flujos de información entre actores, de manera que exista un marco de gobernanza sólido que garantice continuidad, transparencia y cohesión en la gestión catastral del territorio.

- Robustecer la articulación entre los actores involucrados al catastro multipropósito.

Este objetivo se orienta a identificar y mejorar los vínculos institucionales, técnicos y operativos entre gestores catastrales, operadores, autoridades municipales, entidades sectoriales y organismos de control. Comprende evaluar los mecanismos actuales de comunicación, interoperabilidad e intercambio de información, así como diseñar estrategias que permitan coordinar esfuerzos, eliminar duplicidades y asegurar la coherencia entre las diferentes intervenciones territoriales. De esta forma, se busca establecer un trabajo colaborativo que facilite la adecuada ejecución del catastro multipropósito y la integración con otros sistemas y políticas públicas.

- Incrementar la participación y apropiación de la política del catastro multipropósito.

Este objetivo pretende promover la socialización, comprensión y aceptación de la política de catastro multipropósito entre los diversos actores territoriales, incluyendo autoridades locales, comunidades, propietarios, organizaciones sociales y sectores productivos. Se enfoca en analizar las estrategias de participación existentes, determinar el nivel de conocimiento y apropiación de la política y proponer mecanismos de diálogo, capacitación y divulgación. La meta es asegurar que la población y las instituciones comprendan la importancia del catastro, su utilidad, sus impactos y su relación con el desarrollo territorial, fortaleciendo la legitimidad y apoyo social del proceso.

- Cuantificar las condiciones de la información física, jurídica y económica predial con enfoque multipropósito.

Este objetivo implica evaluar el estado actual de la información predial disponible en los municipios vinculados, revisando su calidad, completitud, exactitud y coherencia con los estándares técnicos establecidos por la normativa vigente. Comprende el análisis de la

Diagnóstico

información física (delimitación, área, coordenadas, características del terreno), jurídica (titularidad, limitaciones al dominio, derechos y responsabilidades) y económica (valor catastral, destinación, uso). La cuantificación de estas condiciones permite identificar brechas, inconsistencias, necesidades de actualización y prioridades de intervención para avanzar hacia una base catastral integral y actualizada.

- Definir la situación de cartografía básica y predial y su producción.

Este objetivo se enfoca en revisar el estado y disponibilidad de la cartografía básica y predial necesaria para los procesos del catastro multipropósito. Incluye la evaluación de la cartografía existente, su escala, resolución, exactitud y vigencia, así como la identificación de vacíos, retrasos o falta de armonización entre capas cartográficas. También contempla analizar las capacidades y requerimientos para producir, actualizar y gestionar cartografía de acuerdo con los estándares nacionales, garantizando su interoperabilidad con sistemas de información geográfica y plataformas de administración del territorio.

- Verificar las capacidades administrativas y técnicas para el levantamiento de información necesaria para la implementación del catastro multipropósito.

Este objetivo busca evaluar la capacidad institucional de las entidades responsables para asumir los procesos de formación, actualización y conservación catastral. Comprende el análisis del talento humano disponible, sus competencias técnicas, las herramientas y tecnologías existentes, la infraestructura física y tecnológica, los procedimientos administrativos, la disponibilidad de recursos financieros y la experiencia previa en gestión territorial. Su finalidad es determinar si el territorio cuenta con las condiciones necesarias para implementar el catastro multipropósito o si requiere fortalecer capacidades, adquirir equipos, formar personal o ajustar procesos operativos.

2. MARCO NORMATIVO DE APLICACIÓN

El desarrollo del Catastro Multipropósito en Colombia se fundamenta en un robusto marco normativo que orienta la transformación institucional, técnica y operativa de la administración del territorio. En armonía con las políticas públicas nacionales, los CONPES, el Plan Nacional de Desarrollo, los decretos reglamentarios y las resoluciones técnicas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el país ha avanzado hacia un modelo moderno, interoperable y orientado a la gestión integral del suelo. La presente presentación expone de manera articulada los principales lineamientos normativos que estructuran esta política, destacando su impacto en la habilitación, operación y consolidación del gestor catastral en el Departamento de Santander, así como su relevancia para fortalecer la gobernanza territorial, la planificación estratégica y la transparencia en la administración del territorio.

CONPES 3859 de 2018

“Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural–urbano”

Este CONPES es el punto de partida de la política moderna de Catastro Multipropósito en Colombia. Su aporte central es migrar de un catastro meramente fiscal a uno multipropósito, es decir, útil para la planeación, la gestión de tierras, la gestión del riesgo, la política social y ambiental, entre otros.

- Fase 1 – Pilotos:

Define la realización de pilotos en un conjunto de municipios, con el propósito de probar metodologías de levantamiento, tecnologías de captura de información (aerofotografía, LiDAR, etc.), esquemas de contratación y modelos de operación institucional. La lógica es aprender en pequeño para escalar en grande, reduciendo errores y costos cuando se pase a la fase masiva.

- Fase 2 – Escalamiento nacional:

Establece la ruta para la expansión progresiva del catastro multipropósito al resto del país, priorizando zonas rurales con mayor rezago, municipios con mayores brechas de información y territorios claves para la Reforma Rural Integral y el ordenamiento alrededor del agua.

Para Santander, este CONPES resulta especialmente relevante en la medida en que establece el marco de referencia técnico y político que orienta el diseño del modelo de operación del Departamento, al tiempo que justifica la necesidad de disponer de información integral del territorio como base para la toma de decisiones relacionadas con el ordenamiento del suelo, la formalización de la propiedad y el fortalecimiento del recaudo.

CONPES 3951 de 2018

“Concepto favorable para contratar crédito externo para financiar el programa de catastro multipropósito”

Este documento no establece la política del catastro multipropósito, pero sí proporciona el soporte financiero necesario para su implementación al autorizar a la Nación a contratar operaciones de crédito externo por hasta USD 150 millones, destinados a financiar parcialmente el programa. Su carácter financiero radica en la viabilización de recursos provenientes de la banca multilateral —como el Banco Mundial o el BID— orientados a actividades clave tales como levantamientos catastrales, fortalecimiento institucional del IGAC y de los gestores catastrales, desarrollo de plataformas tecnológicas y asistencia técnica para las entidades territoriales. Estos recursos suelen estar sujetos a condiciones relacionadas con metas de cobertura y actualización, adopción de estándares técnicos y avances en la interoperabilidad entre catastro y registro, lo cual asegura la alineación del financiamiento con los objetivos estratégicos de la política.

Para Santander, este documento representa la oportunidad de acceder a recursos de cooperación y crédito que respaldan la implementación del catastro multipropósito a nivel territorial. Esto facilita el fortalecimiento institucional, la modernización tecnológica y la disponibilidad de apoyo técnico especializado, especialmente cuando el departamento avanza en su proceso de habilitación como gestor catastral y se integra al sistema nacional que administra esta función.

Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 – Ley 2294 de 2023

El Plan Nacional de Desarrollo incorpora el catastro multipropósito como un componente central de la transformación denominada “Ordenamiento territorial alrededor del agua y justicia ambiental”, articulándolo directamente con el Sistema de Administración del Territorio (SAT). En este marco, se establecen determinantes de ordenamiento señalados en los artículos 32, 35, 37, 53 y 54, que destacan la prevalencia de la información oficial en

Diagnóstico

los procesos de ordenamiento, licenciamiento, formalización y adjudicación de la propiedad. Asimismo, se refuerza la interoperabilidad entre los distintos sistemas de información, como catastro, registro, ambiente y gestión del riesgo, y se establece la obligatoriedad de emplear datos oficiales en los procesos de formalización y regularización, evitando aproximaciones imprecisas o diagnósticos sin soporte técnico.

Dentro del SAT, el PND plantea compromisos orientados a consolidar la Política de Catastro Multipropósito y avanzar hacia un sistema integral de administración territorial que no se limite a medir predios, sino que gestione de manera articulada los derechos, restricciones y responsabilidades asociados al espacio. Además, impulsa la optimización de las cadenas de instrumentos que conectan la planificación territorial, el uso del suelo, la titulación, la tributación y la administración de la información, fortaleciendo así la coherencia y eficiencia del sistema territorial en su conjunto.

Para Santander, este enfoque implica que el catastro multipropósito no debe entenderse como una iniciativa aislada, sino como parte de una transformación estructural de la gestión del territorio. Esto conlleva obligaciones claras relacionadas con la interoperabilidad de sistemas, el uso de información oficial y la necesidad de alinear los procesos catastrales con los lineamientos del SAT y del ordenamiento territorial establecido a nivel nacional.

CONPES 4007 de 2020

El CONPES “Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio” introduce un cambio fundamental al desplazar la atención desde el “qué hacer” hacia el “cómo gobernar” el territorio, estableciendo las bases para una gestión articulada, transparente y eficiente de la información territorial. En materia de gobernanza del SAT, el documento define con claridad los roles de las entidades nacionales y plantea mecanismos de coordinación interinstitucional, intercambio de información y establecimiento de estándares comunes. Además, integra la administración de los derechos, restricciones y responsabilidades asociados a los inmuebles, abarcando aspectos como áreas protegidas, suelo urbano y rural, patrimonio cultural, subsuelo y recursos hídricos.

El CONPES incorpora también el enfoque de derechos, restricciones y responsabilidades (DRR), lo que implica un cambio conceptual significativo: la propiedad deja de concebirse únicamente como un derecho individual y pasa a entenderse como una figura que debe

Diagnóstico

articularse con las restricciones impuestas por el interés público y con las responsabilidades inherentes al ejercicio de dicho derecho. Este enfoque permite una administración más integral y coherente del territorio, basada en la interacción equilibrada entre el derecho privado y las obligaciones colectivas.

Para Santander, este CONPES constituye una guía fundamental para definir la forma en que el Departamento debe articularse con la Nación y con los municipios en la gestión del territorio. Asimismo, orienta el diseño de su modelo institucional para administrar de manera integrada la información territorial, garantizando que los procesos catastrales se desarrollen en coordinación con los demás sistemas que conforman el SAT y bajo principios de gobernanza moderna.

Acto Legislativo 01 de 2017 (Punto 1 del Acuerdo Final – Reforma Rural Integral)

El Acto Legislativo que incorpora a la Constitución los compromisos del Acuerdo Final de Paz integra, dentro de ellos, la Reforma Rural Integral (RRI), otorgándole al catastro un papel central en la transformación del campo colombiano. En este marco, se establece el compromiso de avanzar en la formación y actualización del catastro rural como herramienta esencial para identificar la tenencia de la tierra, los niveles de concentración, la informalidad y los distintos usos del suelo. Asimismo, se fija la meta de contar con un catastro rural completo, actualizado e interoperable con el registro, concebido como una base indispensable para la implementación efectiva de la RRI y para la toma de decisiones sobre el acceso, distribución y administración de la tierra.

La relación entre catastro y paz territorial se expresa en la necesidad de disponer de información precisa y confiable que permita orientar políticas de justicia social, formalización de la propiedad y reducción de brechas históricas en el campo. Un catastro robusto y articulado con el registro contribuye a la seguridad jurídica, facilita la planificación rural y promueve condiciones más equitativas para las comunidades, al respaldar procesos de adjudicación, restitución y regularización de la tierra.

Para Santander, este mandato constitucional refuerza la importancia de avanzar en la implementación del catastro rural multipropósito, en especial en aquellas zonas caracterizadas por altos niveles de informalidad, conflictos asociados al uso del suelo o economías rurales vulnerables. Esto implica fortalecer las capacidades institucionales, mejorar la calidad de la información territorial y asegurar que el departamento cuente con

una base sólida para apoyar procesos de desarrollo rural integral y de gobernanza territorial sostenible.

CONPES 3958 de 2019

El CONPES “Estrategia para la implementación de la política pública de Catastro Multipropósito” reemplaza al CONPES 3859 de 2016 y ofrece una visión más amplia, precisa y operativa sobre la puesta en marcha del catastro multipropósito en el país. Este documento establece una estrategia de implementación que define objetivos específicos, metas, cronogramas y entidades responsables, orientando la ejecución de la política de manera ordenada y articulada. Además, señala la necesidad de consolidar un catastro integral, completo, actualizado, confiable, digital e interoperable con el registro, e introduce la figura de los gestores y operadores catastrales, enfatizando la importancia de fortalecer las capacidades institucionales en los territorios.

El CONPES también desarrolla el enfoque multipropósito en su sentido pleno, destacando que el catastro no se limita a su función fiscal tradicional, sino que se integra a políticas y sistemas relacionados con el ordenamiento territorial, la gestión ambiental, la gestión del riesgo, la infraestructura, la política social y otros ámbitos esenciales de la planificación y administración del territorio. Al hacerlo, reconoce la transversalidad del catastro y su papel como herramienta fundamental para la toma de decisiones públicas basadas en información precisa y actualizada.

Para Santander, este documento tiene especial relevancia, pues proporciona los fundamentos para avanzar en el proceso de habilitación como gestor catastral, resalta la necesidad de contar con un modelo operativo propio y establece el marco para articular la gestión catastral con otras políticas sectoriales del departamento. Esto permite orientar la implementación territorial de la política de manera coherente, fortaleciendo la gobernanza y la capacidad institucional en torno al catastro multipropósito.

Decreto 1983 de 2019

Este decreto reglamenta la habilitación de los gestores catastrales y los requisitos de idoneidad, convirtiéndose en el instrumento que materializa la política al establecer con claridad quién puede ejercer la función catastral y bajo qué condiciones. En su contenido define los criterios institucionales, técnicos, jurídicos y financieros que deben cumplir las entidades que busquen asumir esta función, así como el procedimiento de habilitación ante el IGAC, que incluye la elaboración y presentación del Documento Técnico de

Diagnóstico

Habilitación. Asimismo, establece el esquema de operadores catastrales, quienes pueden ejecutar actividades por encargo de los gestores bajo un marco regulado y supervisado, introduciendo así un mercado estructurado con reglas claras y mecanismos de control orientados a garantizar calidad, transparencia y competencia técnica.

Además de fijar los requisitos y procedimientos, el decreto plantea un modelo de organización del sistema catastral que promueve la diversificación de actores y el fortalecimiento de capacidades locales, siempre bajo la vigilancia del IGAC para asegurar el cumplimiento de los estándares definidos. Este enfoque regulado permite que la prestación del servicio catastral se realice de manera ordenada, con criterios uniformes y bajo condiciones que aseguren la coherencia y la interoperabilidad de la información territorial en el ámbito nacional.

Para Santander, esta norma constituye el pilar fundamental del proceso de habilitación, pues su cumplimiento es indispensable para obtener la autorización como gestor catastral y demostrar la capacidad institucional, técnica y operativa necesaria para ejercer la función en los municipios vinculados. Su adecuada implementación garantiza que el departamento pueda asumir con solvencia las responsabilidades asociadas al catastro multipropósito y fortalecer su rol en la administración del territorio.

Decreto 148 de 2020

El Decreto Marco del Catastro Multipropósito unifica y consolida las principales definiciones, responsabilidades y reglas operativas para todos los actores involucrados en la gestión catastral, ofreciendo un marco normativo integral que orienta la implementación coherente del sistema en el país. Este decreto establece desde las definiciones básicas — como gestor, operador, producto catastral y enfoque multipropósito— hasta las obligaciones específicas de la Nación, los gestores, los operadores y las entidades territoriales. Asimismo, fija los procedimientos para aplicar el enfoque multipropósito en los procesos de formación, actualización y conservación catastral, y desarrolla directrices relacionadas con la información económica, la interoperabilidad con otros sistemas, y los mecanismos de inspección, vigilancia y control.

En su conjunto, el decreto proporciona una estructura clara y articulada que permite alinear los procesos técnicos, administrativos y operativos del catastro con los estándares nacionales, asegurando que la información producida sea consistente, confiable y útil para

Diagnóstico

múltiples propósitos. Su alcance no solo abarca la producción de información predial, sino también la coordinación entre actores, el flujo de datos y la integración con otros componentes del Sistema de Administración del Territorio, lo que fortalece la gobernanza territorial y la planificación basada en evidencia.

Para Santander, este decreto constituye una verdadera hoja de ruta normativa que debe reflejarse en el diseño del modelo de operación catastral, en la elaboración de sus manuales y procedimientos internos, y en la forma en que se articula con los municipios y con los operadores catastrales. Su correcta aplicación es esencial para garantizar que el departamento actúe conforme a los lineamientos nacionales y logre una implementación sólida y sostenible del catastro multipropósito.

Resolución 388 de 2020

La resolución que establece las especificaciones técnicas para los productos de información catastral multipropósito, emitida por el IGAC, define de manera detallada las características y estándares que deben cumplir los insumos y resultados generados en los procesos de formación, actualización y conservación catastral. En este marco, se determinan los requisitos relativos a la estructura de las bases de datos, los niveles de exactitud geométrica, las escalas cartográficas, la organización de los metadatos, los formatos de entrega y, en general, las condiciones técnicas necesarias para asegurar que la información producida sea de alta calidad, consistente y útil para diversos fines institucionales.

Estas disposiciones fijan criterios uniformes para la elaboración de productos catastrales, tales como planos, reportes, capas SIG y demás insumos derivados, con el propósito de garantizar coherencia, interoperabilidad y confiabilidad en la información territorial. Al establecer parámetros claros y verificables, la resolución contribuye a que la información se genere bajo estándares homogéneos, evitando variaciones metodológicas que puedan afectar la precisión o la utilidad de los productos.

Para Santander, esta resolución constituye una guía técnica fundamental, ya que orienta la producción de información predial conforme a los estándares nacionales y asegura que los productos cumplan los requisitos exigidos por el IGAC. Su aplicación rigurosa permite evitar reprocesos, garantizar la aceptación de los productos catastrales y fortalecer la calidad y legitimidad del proceso de gestión catastral en el departamento.

Resolución 499 de 2020

La adopción del modelo extendido Catastro–Registro al modelo LADM_COL representa la incorporación en Colombia de un estándar internacional para la estructuración y gestión de la información territorial. Este modelo, basado en la norma ISO 19152 – LADM, proporciona un marco conceptual y técnico que define cómo se deben representar las entidades relacionadas con la administración del territorio, permitiendo que la información catastral y registral se estructure de manera coherente, sistemática y estandarizada.

Su implementación implica que la información catastral y registral se organiza bajo un modelo de datos unificado que facilita la interoperabilidad entre catastro y registro. Este esquema permite representar de forma integrada los predios, los derechos asociados a ellos, las restricciones que los afectan, las responsabilidades derivadas de su uso, las personas o entidades interesadas, las unidades administrativas y las unidades espaciales, entre otros elementos esenciales para la gestión del territorio.

Para Santander, la adopción de LADM_COL significa que sus sistemas de información deben ser compatibles con este modelo o, como mínimo, tener la capacidad de generar productos ajustados a sus especificaciones. Esto implica un esfuerzo institucional en materia de actualización tecnológica, fortalecimiento de capacidades y adecuación de procesos, con el fin de garantizar la coherencia, interoperabilidad y calidad de la información catastral y registral que se gestione en el departamento.

Resolución 509 de 2020

Este acto que modifica la Resolución 388 de 2020 introduce ajustes específicos al párrafo del artículo 1, al artículo 8 y a los anexos 1 y 3, con el propósito de actualizar y perfeccionar las condiciones técnicas inicialmente establecidas para los procesos de formación catastral con enfoque multipropósito. Estas modificaciones responden a la necesidad de armonizar la normativa con las prácticas operativas y con los desarrollos tecnológicos que han surgido durante la implementación del catastro multipropósito en el país.

En la práctica, los ajustes realizados corrigen y precisan aspectos técnicos relacionados con los formatos de entrega de la información, las tipologías de productos exigidos en cada fase del proceso catastral y las condiciones bajo las cuales deben ser entregados. Estas precisiones permiten mejorar la claridad normativa, disminuir la ambigüedad en la

Diagnóstico

aplicación de los estándares y garantizar que la información generada tenga la calidad, consistencia y estructura necesarias para su integración en los sistemas nacionales.

Para Santander, esta modificación implica la obligación de trabajar con la versión actualizada de las especificaciones técnicas y no con la resolución original en solitario. Esto significa que todas las actividades del gestor y del operador catastral deben ajustarse a los lineamientos más recientes, asegurando coherencia con las disposiciones vigentes y evitando reprocesos o inconsistencias que puedan afectar la calidad o validez de la información catastral producida.

Resolución 1149 de 2021

La resolución que actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral constituye un instrumento fundamental para consolidar y armonizar la normativa aplicable a todos los procesos catastrales con enfoque multipropósito. Su objetivo es unificar criterios, eliminar vacíos normativos y establecer parámetros claros que permitan garantizar la calidad, interoperabilidad y coherencia de la información territorial producida en el país. Al integrar en un solo cuerpo normativo las disposiciones técnicas más relevantes, facilita la implementación de un catastro moderno, integral y alineado con los estándares nacionales e internacionales.

Esta actualización normativa desarrolla reglas específicas para las fases de formación, actualización y conservación catastral, así como los lineamientos para la difusión y el acceso a la información, en cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia y disponibilidad. También define los requisitos técnicos para cada fase del ciclo catastral, incluyendo aspectos relacionados con la captura de datos, procesamiento de información, generación de productos y aseguramiento de la calidad. Con ello, se busca garantizar que la información catastral producida sea consistente, verificable y adecuada para múltiples usos institucionales.

Para Santander, esta resolución se convierte en la referencia esencial para estructurar sus procedimientos internos y manuales técnicos, así como para definir los protocolos operativos que deben aplicarse tanto en campo como en gabinete. Su adopción asegura que la gestión catastral del departamento se realice bajo estándares actualizados y uniformes, reduciendo riesgos de inconsistencias, fortaleciendo la capacidad institucional

y garantizando que los productos generados sean válidos y aceptados en el marco del Sistema de Administración del Territorio.

Resolución 1040 de 2023

La denominada resolución única de la gestión catastral multipropósito tiene como finalidad unificar y recopilar en un solo instrumento la normativa técnica que anteriormente se encontraba dispersa, lo cual facilita su consulta, comprensión y actualización. Al integrar en un único documento los lineamientos esenciales para la gestión catastral, se ofrece una regulación más clara, coherente y accesible para todos los actores del sistema.

Entre sus principales ventajas se encuentra la eliminación de la dispersión normativa y de posibles contradicciones entre disposiciones previas, así como la consolidación de las reglas técnicas que orientan los procesos de formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral. Esta concentración de criterios técnicos ofrece un marco de referencia estable y uniforme que contribuye a mejorar la calidad y la estandarización de los productos generados por gestores y operadores.

Para Santander, esta resolución se convierte en la guía técnica fundamental para la elaboración de su documento de habilitación y para el diseño de su modelo de operación catastral. La alineación con este cuerpo normativo garantiza que los procedimientos, productos y sistemas adoptados por el departamento cumplan con los estándares vigentes y respondan de manera adecuada a las exigencias del Sistema de Administración del Territorio.

Resolución 746 de 2024

La resolución que modifica parcialmente la Resolución 1040 de 2023 introduce una serie de ajustes puntuales al cuerpo normativo que regula de manera unificada la gestión catastral multipropósito. Estos ajustes suelen estar orientados a precisar definiciones, ajustar procedimientos operativos, incorporar aprendizajes derivados de la implementación en diferentes territorios y armonizar las disposiciones existentes con otras normas del Sistema de Administración del Territorio o con lineamientos técnicos del IGAC. De esta manera, la resolución actualizada refuerza la coherencia normativa y asegura que el marco técnico evolucione conforme a las necesidades y desarrollos del sistema.

Diagnóstico

En la práctica, esta modificación implica que los gestores y operadores deben trabajar siempre con la versión consolidada de la normativa, que resulta de la integración de la Resolución 1040 de 2023 y su modificación posterior. Para Santander, esto significa que sus procesos de habilitación y de diseño del modelo de operación deben basarse en la normatividad más reciente, evidenciando conocimiento y aplicación de los lineamientos vigentes. Ajustarse a la versión consolidada garantiza que las prácticas técnicas y administrativas del departamento sean consistentes con los estándares nacionales y estén adecuadamente articuladas con el Sistema de Administración del Territorio.

Diagnóstico

3. CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL DE SANTANDER

3.1. Delimitación geográfica

El departamento de Santander se encuentra al nororiente del país, entre las coordenadas 5°42'34" y 8°7'57" de Latitud Norte y a 72°26' y 74°32' de Longitud Oeste. Los límites son los siguientes:

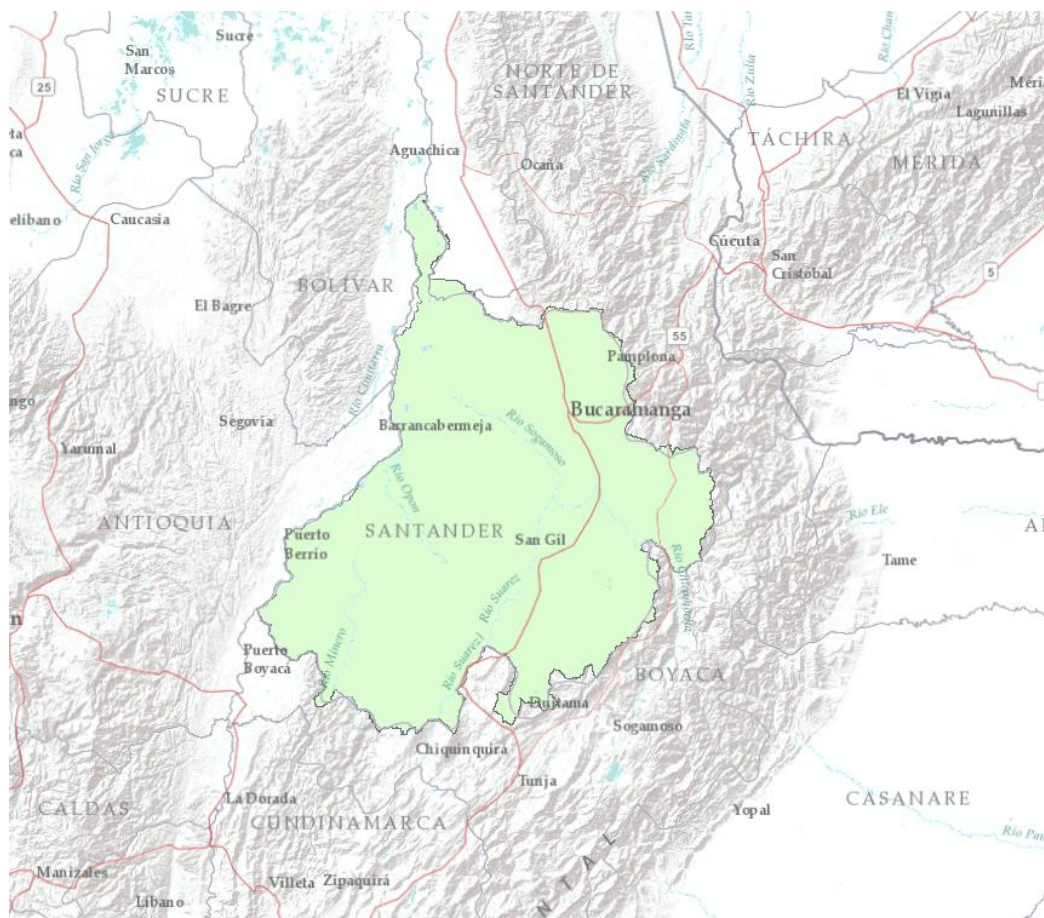
Norte: Cesar

Noreste: Norte de Santander

Este: Boyacá

Sur: Boyacá

Oeste: Antioquia.



Mapa 1. Límites del departamento de Santander. Colombiaenmapas.gov.co

3.2. Características físico-bióticas

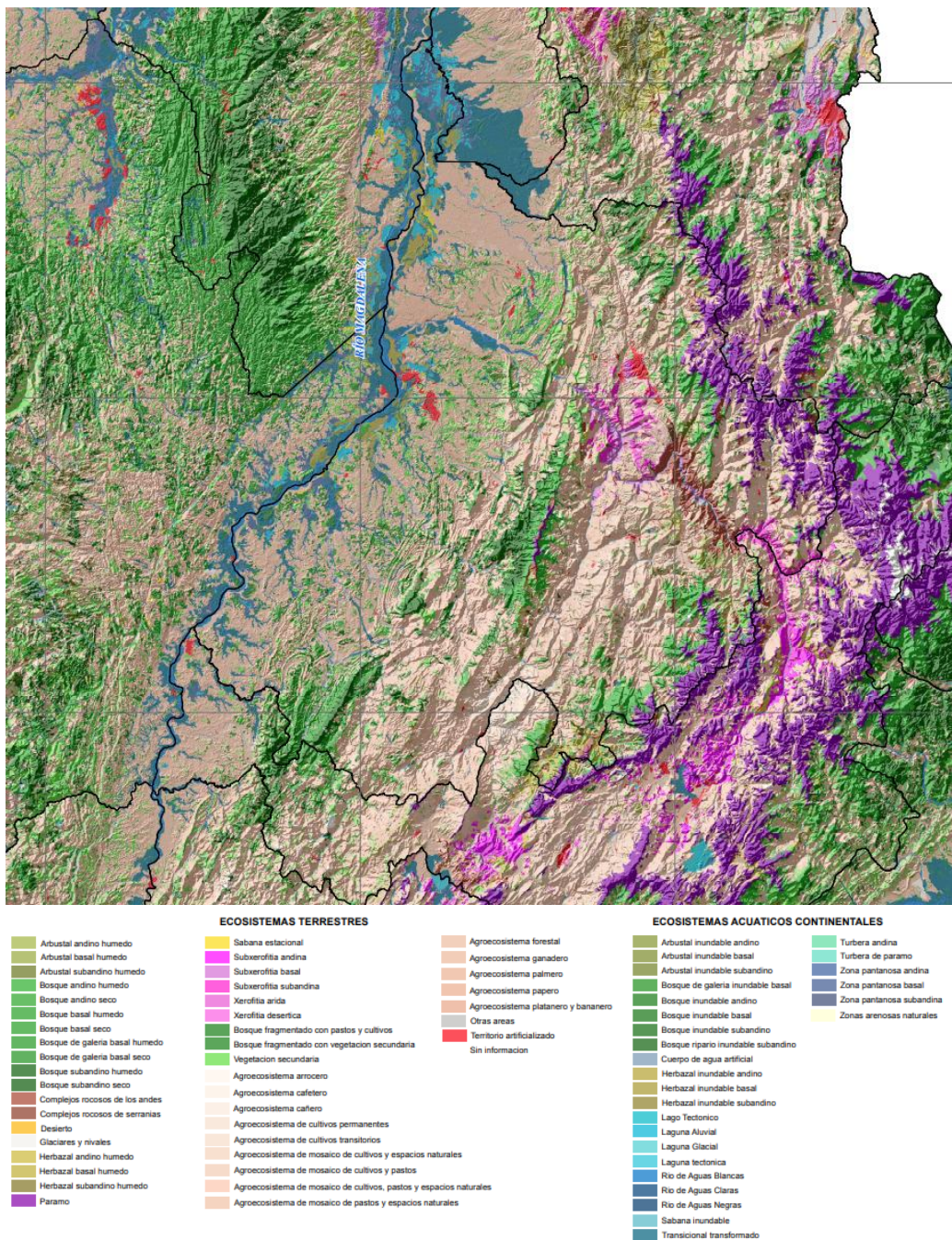
En cuanto a características físicas, Santander tiene una geografía marcada por el relieve de la Cordillera Oriental y el valle medio del Río Magdalena, lo que genera una gran variedad de ecosistemas. El relieve se caracteriza por ser montañoso aunque también se presentan zonas planas u onduladas en el occidente del departamento.

En cuanto a hidrografía el departamento es atravesado por el Río Magdalena, que a su vez sirve de límite con Antioquía. También se encuentran ecosistemas acuáticos como lagunas, siendo la principal la Laguna de Ortices.

El clima de Santander es muy variado, presentando cuatro pisos térmicos, cálido, medio frío y páramo. El piso térmico cálido representa el 46% del área del departamento, los pisos medio el 32%, el frío el 14% y el páramo el 8%.

En cuanto a las características bióticas, el departamento de Santander es uno de los departamentos con mayor biodiversidad de Colombia, en cuanto a flora, las especies más notables están 40 especies de frailejones ubicadas en el territorio departamental, así mismo se destaca el cacao indio *Zamia encephalartoides*. Se registraron 20 especies de árboles maderables y en cuanto a cultivos es uno de los departamentos con mayor producción agrícola de Colombia, los principales cultivos son, piña, plátano, naranja, mandarina en cuanto a frutas y cacao, café, yuca y papa en cuanto.

El departamento de Santander cuenta con el 35% de las especies endémicas de Colombia, el 35% de especies endémicas en cuanto a peces.



Mapa 2. Características físico-bióticas de Santander. IGAC

3.3. Caracterización socioeconómica

Para el año 2024 el departamento de Santander presenta una población total de 2.376.736 habitantes, la densidad poblacional es de 77,83 hab/km².

Demografía y Población

Pirámides poblacionales (2024 y 2035)

Fuente: DANE - Proyecciones de población con base en el Censo 2018.
En color más oscuro se representa el superávit de cada sexo por grupo étnico.

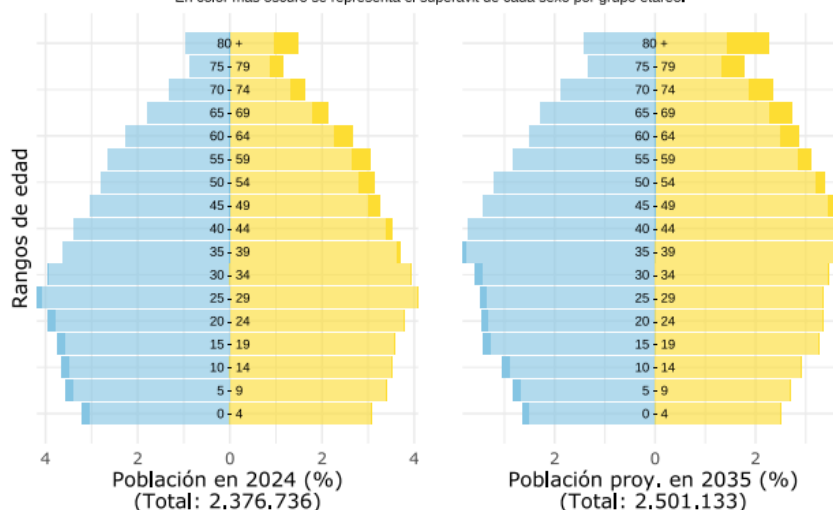
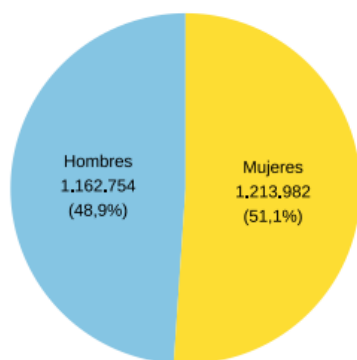


Ilustración 1. Demografía y población. Terridata

Población desagregada por sexo (2024)

Fuente: DANE - Proyecciones de población con base en el Censo 2018.



Población desagregada por área (2024)

Fuente: DANE - Proyecciones de población con base en el Censo 2018.

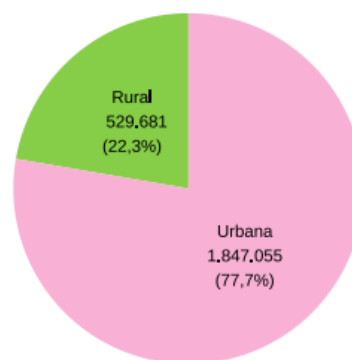


Ilustración 2. Población desagregada por sexo y área. Terridata

Diagnóstico

Población étnica total: 29.243 personas, 1,23 % del total de la población de la entidad, la cual se distribuye de la siguiente manera:

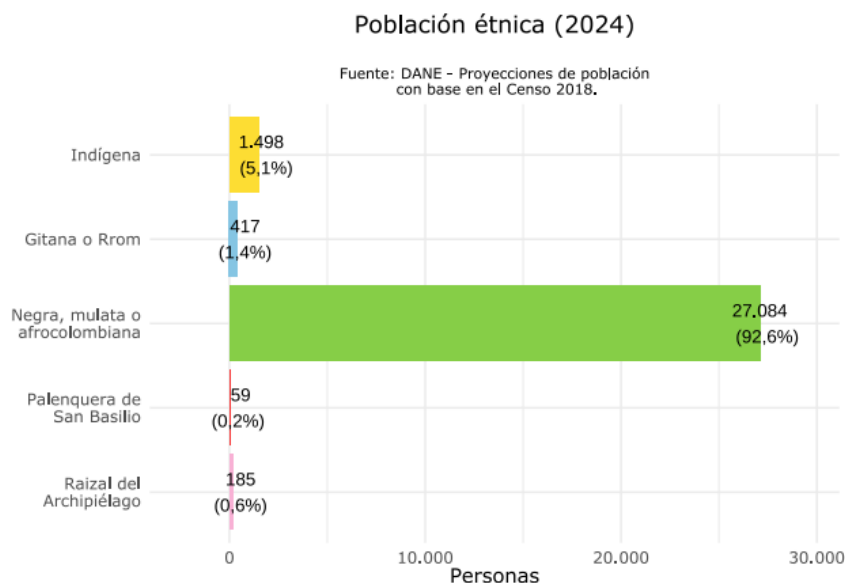


Ilustración 3. Población étnica. Terridata

En cuanto a economía el departamento presenta actividades diversificadas con industrias manufactureras y comercio como sectores principales, una agricultura fuerte e importante con creciente diversificación en sectores como turismo, la agroindustria y tecnología.

La principal actividad es la industria manufacturera que representa el 22.4% del sector económico, el comercio el 17,5%, estas son las actividades con mayor participación del departamento.

La agricultura, ganadería, silvicultura y pesca representa el 14.8%, la administración pública y defensa el 11.3%.

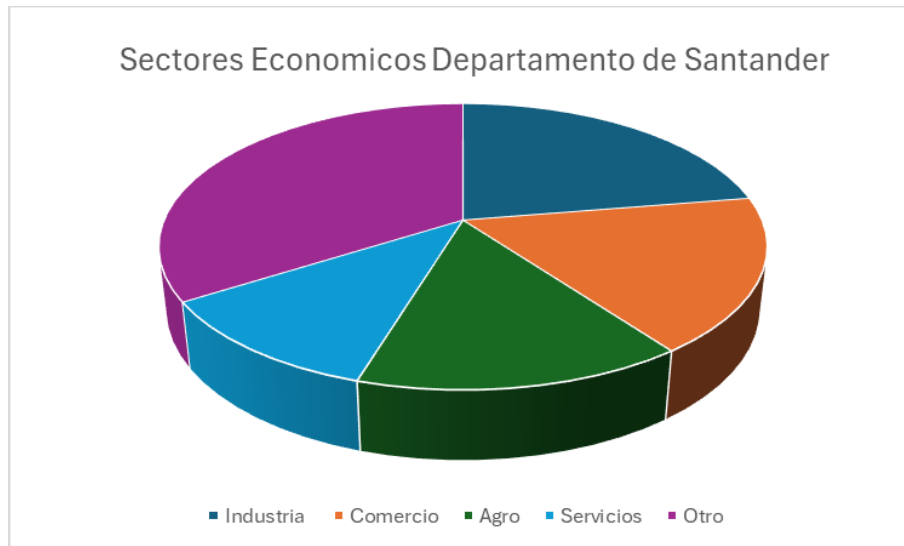
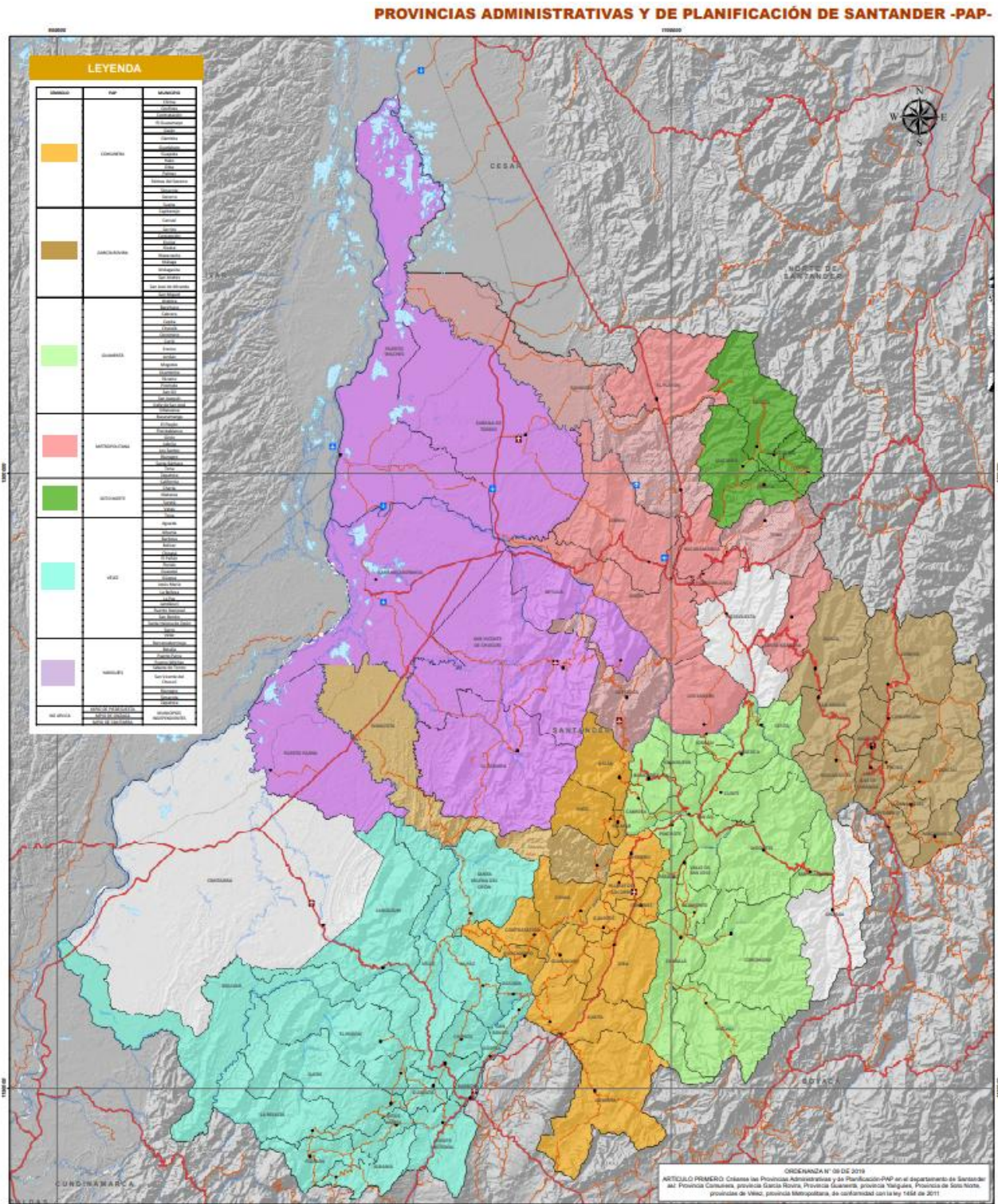


Ilustración 4. Sectores económicos de Santander. Terridata.

3.4. Estructura político-administrativa

La división político-administrativa de Santander se compone de 87 municipios, a su vez agrupados en 8 provincias para fines de planeación y servicios públicos. Las provincias son: Metropolitana (Bucaramanga), Comunera (Socorro), García Rovira (Málaga), Guanentá (San Gil), Mares (Barrancabermeja), Yariguies, Soto Norte y Vélez.



Mapa 3. Provincias administrativas y de planificación de Santander. Secretaría de Planeación.

3.5. Sistemas de información territorial existentes

Los portales de consulta de información son principalmente los que ofrece la Sede Electrónica de la Gobernación de Santander para trámites y servicios departamentales, y el portal de consulta ciudadana que ofrece información sobre servicios, trámites y atención, temas como pago de impuestos. A su vez el portal electrónico de la gobernación ofrece enlace a entidades descentralizadas para consulta de información específica. Cada municipio de Santander cuenta con su propio portal territorial para consulta de información a nivel local.

En este contexto, los portales con sistemas de información territorial existentes corresponden a las entidades descentralizadas que ofrecen información del departamento.

- Geoportal - Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- Terridata - Departamento Administrativo de Planeación Nacional
- Fichas territoriales y demás específicas – DANE
- Catálogo de mapas – IDEAM
- POT Colombia – Colombia OT
- Áreas diversas – Infraestructura de datos especiales
- Observatorio inmobiliario – Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Mapa 4. Gestoría catastral en Santander. Elaboración propia

4.2. Cobertura catastral vigente

Todos los municipios cuentan con catastro formado urbano y rural vigente, como se muestra en la imagen a continuación, no obstante algunas áreas rurales de los Municipios La Belleza, Bolívar, Sucre, El Peñón, Landázuri, se encuentran sin división predial, indicando que algunos sectores rurales no han sido formados aún.



Se analizaron 82 municipios que tienen como gestor catastral el IGAC Dirección Territorial Santander y el criterio está basada en la realización de la actualización mínimo cada 5 años como lo contempla la normativa nacional vigente.

Diagnóstico

Municipios con actualización inferior a 5 años, todos los municipios ya deben ser actualizados teniendo en cuenta que la actualización catastral se debe realizar por lo menos cada 5 años.

Aunque se debe tener en cuenta que el municipio de El Socorro, realizó la última actualización urbana y rural en 2019 y es el municipio con mayor índice de recaudo.

Municipio	Gestor Catastral	Año Actualización Rural	Año Actualización Urbana
SOCORRO	IGAC - DT SANTANDER	2019	2019

Tabla 2. Municipios con actualización inferior a 5 años, Santander. IGAC

Municipios con actualización catastral entre 5 y 10 años: 8 Municipios se encuentran en este rango y corresponde a los siguientes municipios con mayor recaudo teniendo en cuenta la proyección.

Municipio	Gestor Catastral	Año Actualización Rural	Año Actualización Urbana
SANTA BÁRBARA	IGAC - DT SANTANDER	2016	2016
BARICHARA	IGAC - DT SANTANDER	2015	2015
SAN VICENTE DE CHUCURÍ	IGAC - DT SANTANDER	2015	2015
ZAPATOCA	IGAC - DT SANTANDER	2015	2015
MOGOTES	IGAC - DT SANTANDER	2015	2015
SAN ANDRÉS	IGAC - DT SANTANDER	2015	2015
GUAPOTÁ	IGAC - DT SANTANDER	2015	2015
ONZAGA	IGAC - DT SANTANDER	2015	2015
HATO	IGAC - DT SANTANDER	2015	2015

Tabla 3. Municipios con actualización entre 5 a 10 años, Santander. IGAC

Diagnóstico

Municipios con actualización catastral entre 11 y 15 años. 41 Municipios se encuentran en este rango.

Municipio	Gestor Catastral	Año Actualización Rural	Año Actualización Urbana
LEBRIJA	IGAC - DT SANTANDER	2014	2014
RIONEGRO	IGAC - DT SANTANDER	2014	2014
VÉLEZ	IGAC - DT SANTANDER	2014	2015
EL CARMEN DE CHUCURÍ	IGAC - DT SANTANDER	2014	2015
PUERTO PARRA	IGAC - DT SANTANDER	2014	2014
PALMAS DEL SOCORRO	IGAC - DT SANTANDER	2014	2014
CHARTA	IGAC - DT SANTANDER	2014	2014
CONFINES	IGAC - DT SANTANDER	2014	2014
CALIFORNIA	IGAC - DT SANTANDER	2014	2014
VETAS	IGAC - DT SANTANDER	2014	2014
SAN GIL	IGAC - DT SANTANDER	2013	2013
LOS SANTOS	IGAC - DT SANTANDER	2013	2013
CHARALÁ	IGAC - DT SANTANDER	2012	2012
BETULIA	IGAC - DT SANTANDER	2012	2008
CONCEPCIÓN	IGAC - DT SANTANDER	2012	2008
GUACA	IGAC - DT SANTANDER	2012	2008
EL PEÑÓN	IGAC - DT SANTANDER	2012	2012

Diagnóstico

Municipio	Gestor Catastral	Año Actualización Rural	Año Actualización Urbana
SURATÁ	IGAC - DT SANTANDER	2012	2012
CARCASÍ	IGAC - DT SANTANDER	2012	2012
PÁRAMO	IGAC - DT SANTANDER	2011	2011
GÜEPSA	IGAC - DT SANTANDER	2011	2011
CERRITO	IGAC - DT SANTANDER	2011	2008
OCAMONTE	IGAC - DT SANTANDER	2011	2011
ENCINO	IGAC - DT SANTANDER	2011	2011
ENCISO	IGAC - DT SANTANDER	2011	2011
SAN MIGUEL	IGAC - DT SANTANDER	2011	2011
AGUADA	IGAC - DT SANTANDER	2011	2011
OIBA	IGAC - DT SANTANDER	2010	2010
SUAITA	IGAC - DT SANTANDER	2010	2007
BOLÍVAR	IGAC - DT SANTANDER	2010	2010
VILLANUEVA	IGAC - DT SANTANDER	2010	2010
VALLE DE SAN JOSÉ	IGAC - DT SANTANDER	2010	2010
ARATOCA	IGAC - DT SANTANDER	2010	2010
SUCRE	IGAC - DT SANTANDER	2010	2010
CONTRATACIÓN	IGAC - DT SANTANDER	2010	2010
CABRERA	IGAC - DT SANTANDER	2010	2010

Diagnóstico

Municipio	Gestor Catastral	Año Actualización Rural	Año Actualización Urbana
SAN BENITO	IGAC - DT SANTANDER	2010	2010
PALMAR	IGAC - DT SANTANDER	2010	2010
SAN JOAQUÍN	IGAC - DT SANTANDER	2010	2010
CEPITÁ	IGAC - DT SANTANDER	2010	2010
JORDÁN	IGAC - DT SANTANDER	2010	2010

Tabla 4. Municipios con actualización entre 11 a 15 años, Santander. IGAC

Municipios con actualización superior a 15 años.

Municipio	Gestor Catastral	Año Actualización Rural	Año Actualización Urbana
BARBOSA	IGAC - DT SANTANDER	2009	2009
MÁLAGA	IGAC - DT SANTANDER	2009	2009
PUENTE NACIONAL	IGAC - DT SANTANDER	2009	2009
SIMACOTA	IGAC - DT SANTANDER	2009	2018
PINCHOTE	IGAC - DT SANTANDER	2009	2009
EL PLAYÓN	IGAC - DT SANTANDER	2009	2008
LA PAZ	IGAC - DT SANTANDER	2009	2009
GUAVATÁ	IGAC - DT SANTANDER	2009	2009
MOLAGAVITA	IGAC - DT SANTANDER	2009	2009
CHIPATÁ	IGAC - DT SANTANDER	2009	2009
CHIMA	IGAC - DT SANTANDER	2009	2009

Diagnóstico

Municipio	Gestor Catastral	Año Actualización Rural	Año Actualización Urbana
GALÁN	IGAC - DT SANTANDER	2009	2009
FLORIÁN	IGAC - DT SANTANDER	2009	2009
SAN JOSÉ DE MIRANDA	IGAC - DT SANTANDER	2009	2009
SANTA HELENA DEL OPÓN	IGAC - DT SANTANDER	2009	2009
ALBANIA	IGAC - DT SANTANDER	2009	2009
TONA	IGAC - DT SANTANDER	2008	2008
CAPITANEJO	IGAC - DT SANTANDER	2008	2008
MATANZA	IGAC - DT SANTANDER	2008	2008
COROMORO	IGAC - DT SANTANDER	2008	2007
EL GUACAMAYO	IGAC - DT SANTANDER	2008	2008
SABANA DE TORRES	IGAC - DT SANTANDER	2007	2008
CURITÍ	IGAC - DT SANTANDER	2007	2007
GUADALUPE	IGAC - DT SANTANDER	2007	2008
MACARAVITA	IGAC - DT SANTANDER	2007	2007
PUERTO WILCHES	IGAC - DT SANTANDER	2006	2006
LANDÁZURI	IGAC - DT SANTANDER	2006	2006
LA BELLEZA	IGAC - DT SANTANDER	2006	2006
GÁMBITA	IGAC - DT SANTANDER	2006	2006
CIMITARRA	IGAC - DT SANTANDER	2005	2005

Municipio	Gestor Catastral	Año Actualización Rural	Año Actualización Urbana
JESÚS MARÍA	IGAC - DT SANTANDER	2003	2003

Tabla 5. Municipios con actualización superior a 15 años, Santander. IGAC

4.4. Análisis del rezago catastral

Durante el desarrollo del diagnóstico se evidenció que no se contó con información de conservación catastral, lo cual representa una limitación significativa para comprender la dinámica predial del territorio y evaluar adecuadamente el estado de actualización de la base catastral. La ausencia de este componente impide identificar de manera precisa los cambios efectuados sobre los predios, como modificaciones en áreas, linderos, construcciones, usos del suelo o transferencias de dominio y dificulta el seguimiento histórico de la información, que es esencial para garantizar la coherencia y trazabilidad del proceso catastral.

Esta carencia impide realizar un análisis completo del rezago en la actualización catastral, dado que no es posible establecer la magnitud de las variaciones no reflejadas en la base de datos, ni verificar si los registros prediales responden a las transformaciones reales del territorio. El rezago, por tanto, puede ser considerablemente mayor al estimado y genera incertidumbre sobre la calidad de la información disponible, afectando negativamente la planeación territorial, la gestión del suelo, la formulación de proyectos de inversión y la administración fiscal de los municipios vinculados.

Las consecuencias de esta situación son múltiples. En primer lugar, compromete la seguridad jurídica, pues un catastro desactualizado o incompleto dificulta la identificación de derechos, restricciones y responsabilidades, y puede dar lugar a conflictos entre propietarios, ocupantes o entidades públicas. En segundo lugar, afecta la eficiencia fiscal, ya que la inexistencia de datos actualizados reduce la capacidad de los municipios para recaudar de manera adecuada el impuesto predial y limita la implementación de instrumentos de financiación del desarrollo territorial. En tercer lugar, debilita la gobernanza del territorio, porque la planificación se soporta en información parcial, fragmentada o desfasada, lo que incrementa el riesgo de decisiones erróneas o de intervenciones que no corresponden a las condiciones reales del territorio.

Esta situación evidencia la necesidad urgente de que el departamento fortalezca sus sistemas de información catastral y adopte mecanismos modernos y sostenibles de gestión

Diagnóstico

de datos. Es indispensable avanzar hacia plataformas interoperables, bases de datos actualizadas, procesos sistemáticos de conservación y herramientas tecnológicas que permitan capturar y administrar información en tiempo real. Sin este fortalecimiento institucional y tecnológico, Santander no podrá consolidar un catastro multipropósito confiable ni cumplir los estándares exigidos por la normativa nacional, lo que afectaría su capacidad para habilitarse como gestor catastral y, en última instancia, limitaría su capacidad para planificar, ordenar y administrar su territorio de manera eficiente y transparente.

4.5. Procesos, trámites y servicios actualmente prestados

Los procesos y servicios actualmente prestados por el IGAC son:

Procesos catastrales primarios.

Formación. Identifica y recopila por primera vez la información física, jurídica y económica de los predios.

Actualización. Identifica, recoge, incorpora y rectifica los cambios o inconsistencias en la información catastral durante un periodo determinado.

Conservación. Mantiene actualizada la base de datos catastral de forma permanente, incorporando los cambios que ocurran en los bienes inmuebles.

Procesos alternos

Revisión de avalúo catastral. Proceso de revisión de los valores de los predios.

Autoestimación del avalúo catastral. Proceso en el que el contribuyente estima el valor de su predio.

Complementación de Información. Proceso para completar la información existente en la base de datos catastral.

Cancelación de inscripciones. Proceso de eliminación de una inscripción catastral previa.

Mutaciones. Alteraciones en la inscripción catastral.

Rectificaciones. Corrección de errores en la información catastral.

Difusión. Provisión de acceso a la información catastral para usuarios, o entidades externas para procesos específicos.

Diagnóstico

4.6. Estado del intercambio de información con el IGAC y otras entidades

El diagnóstico realizado permitió identificar que no existe información suficiente, estructurada ni verificable sobre el estado del intercambio de información entre el IGAC y las entidades territoriales, situación que constituye una debilidad estructural para el desarrollo del catastro multipropósito en Santander. La información aportada por el IGAC se limita estrictamente a los datos disponibles en sus plataformas públicas, lo cual, aunque ofrece un panorama básico, no permite comprender los procesos internos, los tiempos de respuesta, los flujos de actualización, ni las limitaciones operativas del sistema centralizado. La ausencia de reportes oficiales, bases de datos completas y trazabilidad de las solicitudes territoriales revela un vacío crítico que afecta la transparencia, la eficiencia administrativa y la capacidad de planificación del departamento.

En términos prácticos, esta brecha no es inesperada: históricamente, las entidades públicas han presentado dificultades para suministrar información de manera oportuna y exhaustiva, especialmente cuando enfrentan cargas laborales elevadas, restricciones presupuestales o limitaciones tecnológicas. En el caso del IGAC, la centralización de funciones y la alta demanda nacional generan rezagos significativos en la atención de solicitudes municipales, lo que retrasa la actualización de la base catastral, obstaculiza la corrección de inconsistencias prediales y limita la capacidad de los municipios para acceder a datos útiles en tiempo real. Ello perpetúa un modelo de dependencia institucional, donde la administración local se encuentra condicionada por disponibilidades externas y no por su propia capacidad técnica.

Esta situación tiene consecuencias profundas. Desde el punto de vista del ordenamiento territorial, impide que los municipios cuenten con información actualizada para orientar decisiones de expansión urbana, gestión del riesgo, planificación ambiental o estructuración de proyectos de infraestructura. En términos de seguridad jurídica, limita la identificación de inconsistencias entre catastro y registro, y dificulta la formalización de la propiedad. Desde la perspectiva fiscal, el rezago en la actualización de datos afecta la correcta determinación del impuesto predial y reduce la capacidad de los municipios para financiar su desarrollo. En el ámbito de la gestión del riesgo, la falta de información georreferenciada consistente dificulta la identificación de zonas vulnerables y la toma de decisiones oportunas.

Ante este escenario, la ausencia de un flujo de información robusto y permanente evidencia una necesidad estratégica: avanzar hacia la autonomía catastral mediante la habilitación

Diagnóstico

de un gestor catastral departamental. Esta decisión permitiría a Santander emanciparse de la dependencia exclusiva del IGAC y consolidar un ecosistema institucional propio para la administración de la información predial. Un gestor departamental, articulado con la Secretaría de Planeación, podría garantizar asistencia técnica continua a los municipios, promover la interoperabilidad entre sistemas locales, fortalecer el análisis espacial del territorio y asegurar que la actualización catastral responda a las realidades y ritmos de la región.

Asimismo, la participación activa de otras dependencias, como la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Gobierno y la Dirección de Gestión del Riesgo (DOPAD) sería fundamental para integrar el catastro con procesos fiscales, administrativos y de prevención y atención de desastres. Este enfoque multisectorial no solo optimiza el uso de la información territorial, sino que permite construir un sistema integrado de administración del territorio, más eficiente, más transparente y más alineado con los desafíos contemporáneos del departamento.

En síntesis, la falta de información de intercambio con el IGAC no es únicamente un problema operativo, sino un reflejo de las limitaciones estructurales del modelo centralizado actual. Esta carencia debe ser asumida como una oportunidad para que Santander consolide un modelo de gestión catastral propio, que garantice soberanía técnica sobre la información del territorio, fortalezca la gobernanza departamental y permita avanzar hacia un sistema moderno, autónomo y plenamente articulado con las necesidades de sus municipios.

Diagnóstico

5. DIAGNÓSTICO TÉCNICO

5.1. Análisis de la cartografía disponible

La cartografía disponible para el diagnóstico corresponde a la información contenida en el geoportal IGAC y entidades externas tienen a disposición información adicional.

Sistema de coordenadas y proyección, para todas las capas de la cartografía analizada.

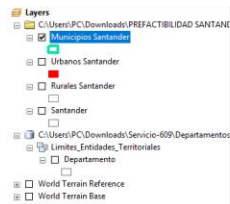
Data Source	
Projected Coordinate System:	MAGNA-SIRGAS_2018_Origen-Nacional
Projection:	Transverse_Mercator
False_Easting:	5000000,00000000
False_Northing:	2000000,00000000
Central_Meridian:	-73,00000000
Scale_Factor:	0,99920000
Latitude_Of_Origin:	4,00000000
Linear Unit:	Meter
Geographic Coordinate System:	MAGNA-SIRGAS_2018
Datum:	Marco_Geocentrico_Nacional_de_Referencia_2018
Prime Meridian:	Greenwich
Angular Unit:	Degree

Ilustración 5. Sistema de coordenadas y proyección de la cartografía. Elaboración propia con información del IGAC

Capa Municipios

La capa contiene 87 polígonos correspondientes a los municipios constituidos en el departamento de Santander, la tabla de atributos se encuentra diligenciada y completa.

Diagnóstico

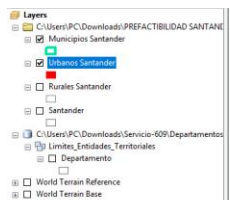


Municipios Santander							
Fig.	Shape *	Mc-Código	McNombre	McArea	McForma	Mc-Categor	McMultitud
30	Poligon	68553	Páramo	73,64892			1408
31	Poligon	68720	Santa Teresita Del Ojo	31,205688	Decreto No. 2355 de 1975		1110
33	Poligon	68765	Socorro	127,98684			1215
33	Poligon	68802	Onzaga	488,24318			1645
34	Poligon	68861	Villérez	448,054041			2133
34	Poligon	68849	Prochira	554,544			1150
36	Poligon	68955	Landúncuri	589,37519	Ordenanza No. 10 de 1974		808
37	Poligon	68952	Pámar	19,65974			870
37	Poligon	68982	San Joaquín	14,64739			874
39	Poligon	68425	Macarecra	102,88910			2270
40	Poligon	68147	Cedeno	161,114			1147
41	Poligon	68686	San Miguel	70,055944			1890
42	Poligon	68121	Cabrera	65,405112			1000
43	Poligon	68344	Nebo	168,2279			1300
44	Poligon	68484	Mogotes	243,71954			1602
44	Poligon	68678	San José	11,03002			1117
48	Poligon	68929	Curfí	40,0412451			1000
48	Poligon	68684	San José de Miranda	13,1298			870
48	Poligon	68266	Encoba	74,8455			2180
49	Poligon	68466	Mogotes	186,0894			2180
49	Poligon	68079	Bachaca	17,42736			284
51	Poligon	68370	Jordan	39,502963			1470
53	Poligon	68152	Cereña	298,86872			2080
53	Poligon	68572	Villanueva	47,425999	Ordenanza No. 20 de 1966		1000
55	Poligon	68195	Chimera	314,28298	Ordenanza No. 625 de 1966		1550
55	Poligon	68096	Osán	203,33000			2248
56	Poligon	68342	Mitanga	57,071681			808
56	Poligon	68180	Cereña	27,31642			808
58	Poligon	68051	Antarica	189,49173			1164
58	Poligon	68052	El Carmo	30,970300	Decreto No. 670 de 1960		1000
58	Poligon	68373	Puerto Parra	76,13382	Decreto No. 20 de 1960		1000
61	Poligon	68207	Concepción	24,38151			2005
61	Poligon	68416	Los Salientes	30,196			1095
63	Poligon	68745	Simacota	903,398722			1000
63	Poligon	68689	San Andrés	16,74162			808
65	Poligon	68909	Zapachita	363,77435			1707
65	Poligon	68147	Hederoso	17,5645			808
67	Poligon	68276	Florencia	59,53364			930
67	Poligon	68307	San Vicente De Churuti	111,648399			1000
69	Poligon	68062	Betancuela	428,16569			808
73	Poligon	68309	Girón	49,572242			752
73	Poligon	68307	Bucaramanga	132,466666	Ordenanza No. 13 de 1962		810
73	Poligon	68001	Bucaramanga	153,24823			860
74	Poligon	68169	Chara	45,2551			2000
74	Poligon	68687	Vélez	92,23151	Ordenanza No. 37 de 1978		3300
74	Poligon	68132	California	44,92358			2000
77	Poligon	68406	Leyre	54,67788			813
77	Poligon	68444	Manzana	235,29741			1600
77	Poligon	68703	Santa	14,59472			1740
78	Poligon	68555	El Payán	44,153148	Decreto No. 3515 de 1964		445
78	Poligon	68645	San Andrés Barmá	142,10872	Decreto No. 19 de 1973		135
81	Poligon	68775	Puerto Villalba	1460,4890			85
81	Poligon	68162	Carito	42,04463			2498
84	Poligon	68318	Guata	26,93557			1311
84	Poligon	68705	Santa Bárbara	178,72619			1000
85	Poligon	68803	Tona	31,90919			808
86	Poligon	68615	Rionegro	1168,405236			655

Mapa 6. Capa municipios: Sistema de coordenadas y proyección de la cartografía. Elaboración propia con información del IGAC

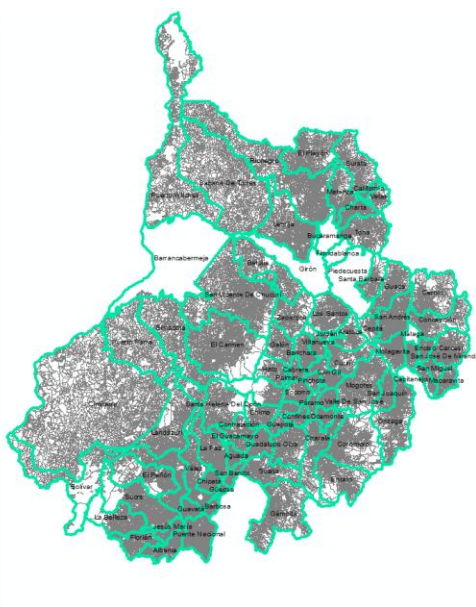
Capa predios urbanos

La capa contiene 102.968 polígonos correspondientes a los predios urbanos inscritos en la base de datos catastral de cada área urbana municipal, la tabla de atributos se encuentra diligenciada y completa.

[illegible]

Capa predios rurales

- Layers
 - ☒ C:\Users\PC\Downloads\PREFACTIBILIDAD SANTANDER
 - ☒ Municipios Santander
 - ☐ Urbanos Santander
 - ☒ Rurales Santander
 - ☐ Santander
 - ☒ C:\Users\PC\Downloads\Servicio-609-Departamentos
 - ☐ Límites_Entidades_Territoriales
 - ☐ Departamento
 - ☐ World Terrain Reference
 - ☐ World Terrain Base

[illegible]

Mapa 8. Capa predios rurales: Sistema de coordenadas y proyección de la cartografía. Elaboración propia con información del IGAC

5.2. Insumos geoespaciales existentes

Los insumos geoespaciales corresponde a los hallados en los geoportales de IGAC y Colombia en mapas, correspondiente a ortofotos, geodesia, imágenes satelitales, agrología en cuanto a áreas homogéneas de tierras, coberturas de la tierra, suelos capacidad de uso, entre otros temas

- Ortofotos para el departamento

Solamente se cuenta con ortofotos para los municipios de Bolívar, Puerto Parra, Simacota, Vélez y Sucre.

- Modelos digitales de terreno para el departamento.

Diagnóstico

Solamente cuenta con MDT los municipios de Betulia, Bolívar, Puerto Wilches, Simacota, La anterior información se encuentra en formato .TIFF , las imágenes se encuentran para descarga gratuita.

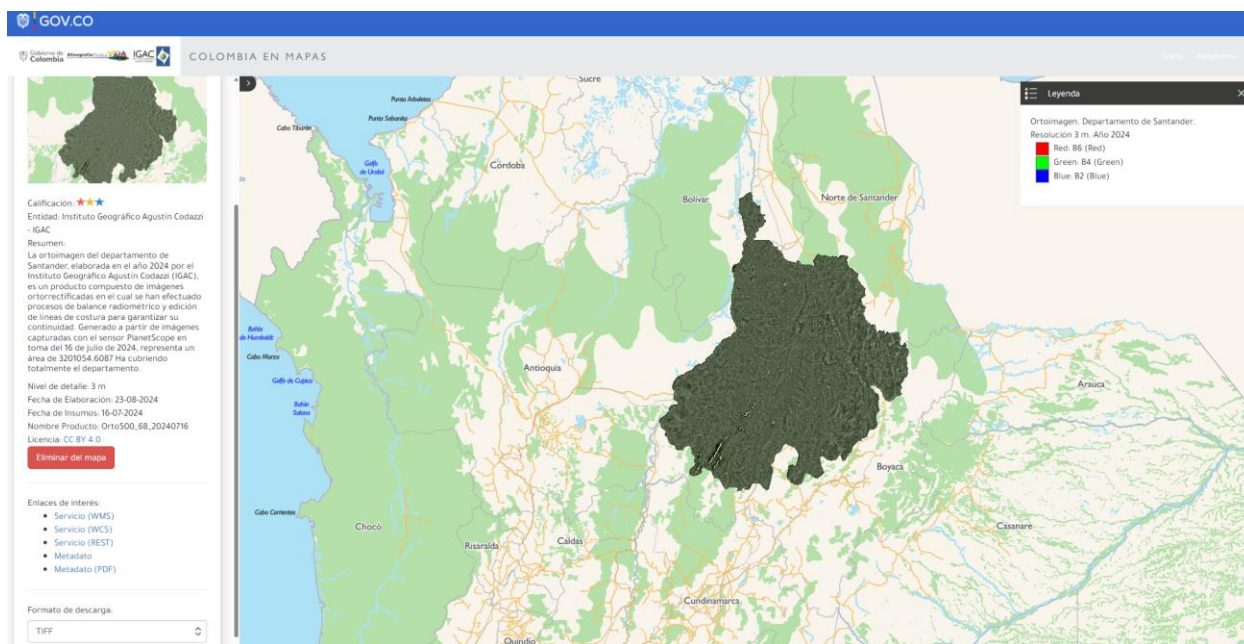


Ilustración 6. Ortoimagen Santander. IGAC

Ortoimagen disponible por el departamento de Santander en formato .TIFF.

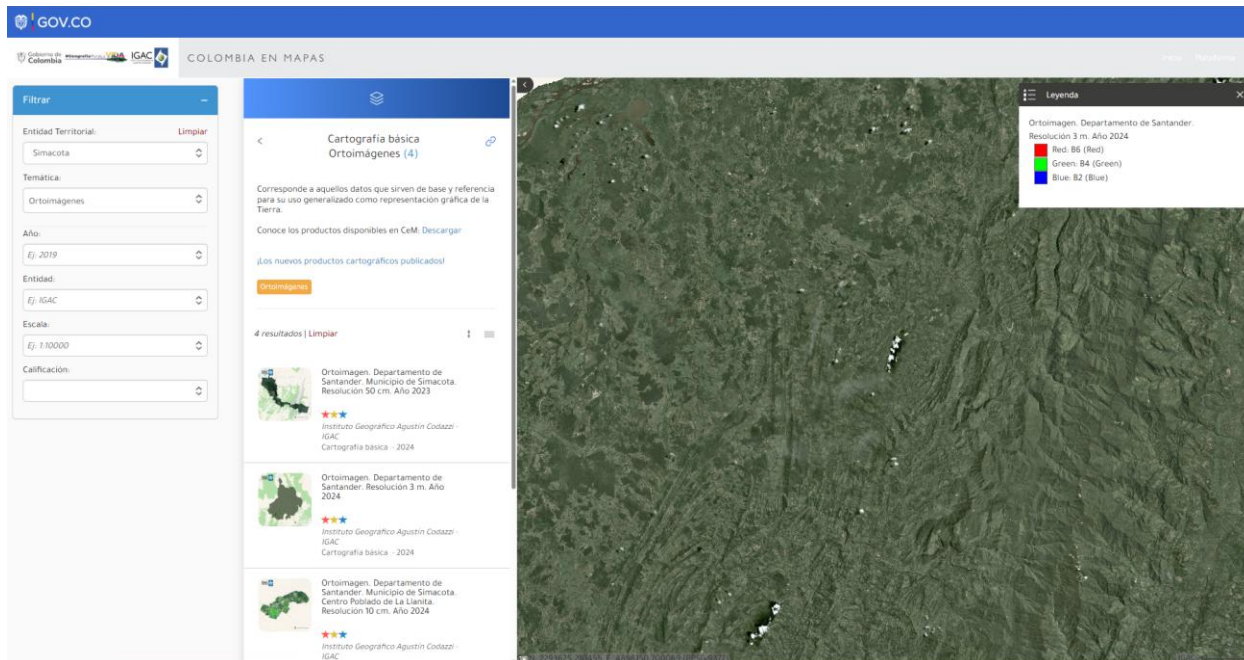


Ilustración 7. Ortoimagen municipio de Simacota. IGAC

5.3. Infraestructura tecnológica utilizada

El departamento de Santander cuenta con un ecosistema de información territorial que, aunque disperso, constituye una base estratégica para la construcción de un Sistema de Administración del Territorio moderno. Entre las principales plataformas se destacan la Central de Analítica Territorial de la Gobernación de Santander, el Sistema de Información Geográfica de la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) y la sección de Datos Abiertos de la misma entidad. Estos instrumentos, que operan sobre tecnologías como ArcGIS y servicios web especializados, representan avances significativos en la gestión de información territorial. No obstante, también revelan limitaciones estructurales que afectan la planeación, el ordenamiento territorial y la posibilidad de implementar plenamente el Catastro Multipropósito.

La Central de Analítica Territorial constituye uno de los esfuerzos más relevantes de la Gobernación de Santander por integrar información de múltiples dimensiones del territorio. Según los insumos institucionales, esta plataforma brinda acceso a webmaps y datos relacionados con la dimensión natural, económica, sociocultural, construida y político-institucional, lo que facilita análisis transversales para la toma de decisiones. Su operación sobre tecnologías como ESRI y ArcGIS garantiza estándares internacionales de interoperabilidad, permitiendo que, una vez habilitado el gestor catastral departamental,

Diagnóstico

exista plena compatibilidad para cargar, cruzar y actualizar información predial y geoespacial bajo los lineamientos del modelo LADM_COL. Como lo establecen el CONPES 3958 de 2019 y el Decreto 148 de 2020, la interoperabilidad y la integración de sistemas constituyen pilares esenciales del Catastro Multipropósito, requisito que este tipo de plataformas ya satisface parcialmente.

Sin embargo, el análisis revela que la falta de articulación con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) limita el aprovechamiento real de estas capacidades tecnológicas. La Gobernación ha señalado que la información suministrada por el IGAC corresponde exclusivamente a los datos disponibles en sistemas públicos, lo que impide acceder a información operativa actualizada y necesaria para comprender el estado de formación, conservación y actualización catastral. Esta situación, sumada a las demoras habituales en la transferencia de información por parte de las entidades nacionales debido a cargas laborales y restricciones técnicas, reproduce una dependencia institucional que afecta la autonomía territorial. Como lo plantea el CONPES 4007 de 2020, la gobernanza del territorio exige que los entes territoriales cuenten con información actualizada y mecanismos de intercambio efectivos para la administración de derechos, restricciones y responsabilidades del suelo.

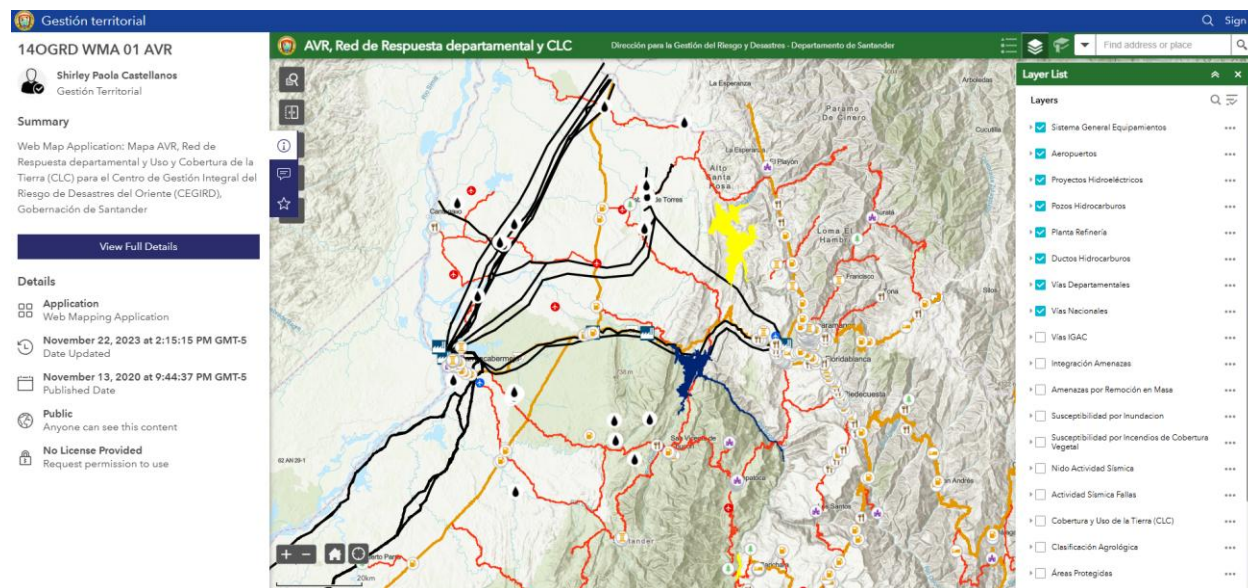


Ilustración 8. Sistema de información territorial ESRI Santander. Secretaría de Planeación

Diagnóstico

Por su parte, los sistemas de la CAS representan una fuente complementaria indispensable para el análisis territorial. Sus visores geográficos integran información ambiental, hidrológica, de áreas protegidas y riesgos, aspectos fundamentales para entender el componente ambiental del ordenamiento territorial. La información geoespacial publicada bajo estándares abiertos y la disponibilidad de datos descargables permiten fortalecer diagnósticos y enriquecer el análisis espacial. No obstante, la ausencia de información predial atribuible al rezago catastral constituye una limitación sustancial que impide materializar plenamente la visión multipropósito. La normativa vigente, especialmente la Resolución 1040 de 2023 que compila la reglamentación técnica de la gestión catastral, exige que la información predial sea coherente, actualizada y compatible con otros sistemas sectoriales, lo que aún no ocurre en Santander.

La revisión del ecosistema de información territorial evidencia además que la dispersión de plataformas genera duplicidad, pérdida de trazabilidad y escasa integración entre dimensiones del territorio. Un Catastro Multipropósito requiere que la información ambiental, económica, social, predial y jurídica se articule bajo un mismo modelo conceptual. Esta integración no puede lograrse plenamente sin un gestor catastral departamental habilitado, capaz de unificar estándares, consolidar flujos de información y garantizar que los municipios reciban apoyo técnico permanente. Tal como lo establecen el Decreto 1983 de 2019 y el CONPES 3958 de 2019, la habilitación de gestores territoriales busca precisamente superar los rezagos del modelo centralizado, promover la autonomía y asegurar el acceso oportuno a la información predial.

Desde un punto de vista estratégico, el departamento de Santander se encuentra en una posición privilegiada para avanzar hacia un sistema territorial robusto. Cuenta con plataformas tecnológicas modernas, personal capacitado y entidades como la Secretaría de Planeación Departamental, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Gobierno y la Dirección de Gestión del Riesgo, capaces de contribuir a la articulación de capacidades. La evidencia señala que la falta de integración entre sistemas no es un problema tecnológico, sino institucional, y que el camino para superarlo es la consolidación de un modelo de gestión catastral propio que permita autonomía técnica y operacional. Esta conclusión coincide con las recomendaciones formuladas por el Departamento Nacional de Planeación y la OCDE, que han insistido en la necesidad de fortalecer las capacidades subnacionales para mejorar la gobernanza territorial.

Diagnóstico

En síntesis, el análisis demuestra que los sistemas de información de Santander constituyen un insumo valioso pero insuficientemente articulado. La ausencia de información de conservación catastral, la limitada transferencia de datos por parte del IGAC y la falta de interoperabilidad entre plataformas representan barreras críticas para la construcción del Catastro Multipropósito. Sin embargo, estos desafíos deben interpretarse como una oportunidad para avanzar hacia la habilitación departamental. Al integrar su ecosistema de información bajo un modelo de operación catastral propio, Santander podrá contar con un sistema cohesionado, interoperable y orientado a la toma de decisiones basada en evidencia, contribuyendo así al fortalecimiento fiscal, la planificación estratégica y la gobernanza del territorio.

5.4. Disponibilidad y calidad de bases de datos

Las bases de datos analizados corresponden a Registro 1 y Registro 2, para consulta libre del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la información se encuentra con vigencia 2024 y los datos se encuentran completos, con la respectiva restricción de la información sensible de conformidad con el Habeas Data. Las bases de datos R1 y R2 contiene 371.331 registros de todos los municipios.

Diagnóstico

A		B
1	DEPARTAMENTO,MUNICIPIO,NUMERO_PREDIAL,DIRECCION,DESTINO_ECONOMICO,AREA_TERRENO,AREA_CONSTRUIDA,NUMERO_PREDIAL_ANTERIOR	
2	68,68013,680130000000000010001000000000,PALESTINA VDA CENTRO,D,325000,0,68013000000010001000	
3	68,68013,680130000000000010002000000000,PEDREGAL VDA EL CENTRO,D,150000,0,68013000000010002000	
4	68,68013,680130000000000010003000000000,CAIMITO,D,95000,0,68013000000010003000	
5	68,68013,680130000000000010005000000000,JABONCITO 6 JORDANCITO VDA CENTRO,D,158627,216,68013000000010005000	
6	68,68013,680130000000000010006000000000,LLANO PELADO VDA EL CENTRO,D,77500,40,68013000000010006000	
7	68,68013,680130000000000010007000000000,SAN ISIDRO VDA CENTRO,D,95000,0,68013000000010007000	
8	68,68013,680130000000000010009000000000,EL PEDREGAL VDA EL CENTRO,D,10000,0,68013000000010009000	
9	68,68013,680130000000000010010000000000,POMARROSAL VDA EL CENTRO,D,4960,0,68013000000010010000	
10	68,68013,680130000000000010011000000000,PEDREGAL SAN DONATO VDA EL CENTRO,D,45000,48,68013000000010011000	
11	68,68013,680130000000000010012000000000,LO VDA CENTRO,D,165000,0,68013000000010012000	
12	68,68013,680130000000000010013000000000,EL GUAYABAL VDA EL CENTRO,D,57500,36,68013000000010013000	
13	68,68013,680130000000000010015000000000,LA QUINTA SAN JACINTO VDA EL CENTR,D,48080,295,68013000000010015000	
14	68,68013,680130000000000010017000000000,GUAMITOS VDA CENTRO,D,1733,0,68013000000010017000	
15	68,68013,680130000000000010019000000000,LA BOLSA VDA EL CENTRO,D,407500,270,68013000000010019000	
16	68,68013,680130000000000010020000000000,FALDAS POMARROSO VDA EL CENTRO,D,7500,0,68013000000010020000	
17	68,68013,680130000000000010021000000000,LOS POZOS VDA EL CENTRO,D,23000,156,68013000000010021000	
18	68,68013,680130000000000010024000000000,SAN IGNACIO VDA EL CENTRO,D,61080,81,68013000000010024000	
19	68,68013,680130000000000010025000000000,EL ENCANTO VDA EL CENTRO,D,30000,157,68013000000010025000	
20	68,68013,680130000000000010026000000000,EL PUERTO VDA EL CENTRO,D,5000,23,68013000000010026000	
21	68,68013,680130000000000010027000000000,MARIQUITA VDA EL CENTRO,D,3000,0,68013000000010027000	
22	68,68013,680130000000000010027500000001,CS VDA EL CENTRO,A,0,24,68013000000010027001	
23	68,68013,680130000000000010028000000000,LOMITAS VDA EL CENTRO,D,10000,183,68013000000010028000	
24	68,68013,680130000000000010029000000000,POZO CAIMITOS VDA EL CENTRO,D,7500,0,68013000000010029000	
25	68,68013,680130000000000010030000000000,SAN LUIS ALCAPARRO VDA EL CENTRO,D,11799,155,68013000000010030000	
26	68,68013,680130000000000010033000000000,LA CAMPANA VDA EL CENTRO,D,270000,0,68013000000010033000	
27	68,68013,680130000000000010034000000000,SAN MIGUEL VDA CENTRO,D,205000,0,68013000000010034000	
28	68,68013,680130000000000010035000000000,SAN MIGUEL CONCEPCION VDA EL CENTR,D,395000,173,68013000000010035000	
29	68,68013,680130000000000010036000000000,MONTEBELLO VDA EL CENTRO,D,27500,0,68013000000010036000	
30	68,68013,680130000000000010037000000000,BARBASCAL-VDA EL CENTRO,D,250000,0,68013000000010037000	
31	68,68013,680130000000000010038000000000,BARBASCAL VDA EL CENTRO,D,77500,0,68013000000010038000	
32	68,68013,680130000000000010039000000000,LAS MANAS VDA EL CENTRO,D,195000,0,68013000000010039000	
33	68,68013,680130000000000010040000000000,LA LAJA VDA EL CENTRO,D,28000,0,68013000000010040000	
34	68,68013,680130000000000010041000000000,CUCHARAL VDA EL CENTRO,D,40000,0,68013000000010041000	
35	68,68013,680130000000000010042000000000,HORNO CUCHARAL VDA CENTRO,D,85000,0,68013000000010042000	
36	68,68013,680130000000000010043000000000,PIEDRA GRANDE TOTE GRAN VDA EL CEN,D,157500,0,68013000000010043000	
37	68,68013,680130000000000010044000000000,EL CHOCHO 1 VDA EL CENTRO,D,82000,0,68013000000010044000	
38	68,68013,680130000000000010047000000000,POTRERITO VDA EL CENTRO,D,15000,0,68013000000010047000	
39	68,68013,680130000000000010049000000000,LOS MANGOS VDA EL CENTRO,D,10100,0,68013000000010049000	

Ilustración 9. R1 y R2 de los municipios de Santander. IGAC

5.5. Necesidades técnicas para la operación catastral

Teniendo en cuenta que las actividades de campo se adelantarán a través de un operador, las actividades técnicas a desarrollar corresponden a obtención y análisis de datos geográficos y prediales y los requerimientos técnicos en equipamiento y software, de enlace en la gobernación como gestor catastral y se discrimina así:

EQUIPOS Y SOFTWARE

ELEMENTO	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD
Equipos de medición	Equipos topográficos (GPS, Estaciones totales)	5

Diagnóstico

ELEMENTO	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD
Software GIS	Sistema de información geográfico para el procesamiento, análisis, visualización, creación de planos y gestión de bases de datos	1
Herramientas de procesamiento de datos	Software para procesar mediciones obtenidas en campo, generar informes y visualización de información capturada	1

Tabla 6. Necesidades para operación: Equipos y software. Elaboración propia

DOCUMENTACIÓN Y DATOS

ELEMENTO	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD
Planos.	Cartas catastrales, planos prediales catastrales, urbanos y rurales a diversas escalas (suministradas por IGAC)	Por cada municipio
Memorias descriptivas	Documentos detallados de información catastral como estudios de zonas homogéneas desarrolladas para los municipios en las actualizaciones catastrales (suministradas por IGAC)	Por cada municipio
Información Registral	Acceso a registros de propiedad y demás documentos jurídicos para la verificación de esta característica en los predios. (Suministrados por las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos)	1
Ortofotos e imágenes satelitales	Fotografías aéreas o satelitales con corrección geométrica (suministradas por IGAC)	Por cada municipio
Fichas prediales	Boletines, en donde se encuentra contenida la información jurídica, económica y física de los predios para alimentar el software que se adquiera. (suministradas por IGAC)	Por cada municipio

Tabla 7. Necesidades para operación: DOCUMENTACIÓN Y DATOS. Elaboración propia

PERSONAL Y PROCESOS

Se requiere personal técnico, personal de coordinación y personal de captura y actualización de datos.

PERSONAL	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD
Director	Director encargado de todos los procesos	1
Reconocedores	Personal con asistencia y atención de campo	5
Grabadores	Personal para alimentar las bases de datos	2
Digitalizadores	Personal para ejecución geográfica	3
Auxiliares	Personal auxiliar administrativo	6
Técnico de alistamiento de información	Personal asistente a municipios para obtención de solicitudes	10
Avaluadores – Profesional en Zonas	Personal para realizar avalúos u homologación de zonas	3
Radicadores	Personal para la radicación de las solicitudes de los usuarios.	10

Tabla 8. Necesidades para operación: PERSONAL Y PROCESOS. Elaboración propia

6. DIAGNÓSTICO FINANCIERO

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), mediante la Resolución 1040 de 2023, estableció el nuevo régimen de gestión catastral multipropósito y las condiciones de habilitación de gestores catastrales. Para que una entidad territorial (municipio o departamento) sea habilitada como Gestor Catastral, debe cumplir con ciertos indicadores de desempeño. En particular, la resolución exige que los departamentos aspirantes tengan una Medición de Desempeño Departamental (MDD) en su componente de *gestión* calificada en rango medio o alto. Adicionalmente, deben demostrar solidez financiera a través de un diagnóstico de ingresos, gastos y proyecciones a mediano plazo (Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP), según lo descrito en el Anexo II de la resolución.

En este diagnóstico se analiza el comportamiento de los indicadores de desempeño fiscal y administrativo del Departamento de Santander en los últimos cinco años, usando información oficial (incluyendo el informe de MDD 2023 del DNP, el informe de viabilidad fiscal 2023 del MHCP y el marco fiscal de mediano plazo 2025-2036). Se estudia cómo estos indicadores inciden en la habilitación de Santander como gestor catastral y se evalúa el impacto socio-fiscal que dicha habilitación podría tener.

Desempeño Fiscal y Administrativo de Santander

Santander ha mostrado en los años recientes un desempeño administrativo destacado, reflejado en la Medición de Desempeño Departamental (MDD) del DNP. Entre 2020 y 2024, el puntaje MDD de Santander aumentó de 67 a 72,9 puntos, manteniéndose en un rango ALTO, clasificándose dentro del grupo de departamentos de alto desempeño. Este puntaje ubica a Santander en la posición 11 a nivel nacional (de 33 departamentos), gracias a mejoras en sus resultados de desarrollo. Cabe destacar que la resolución 1040 de 2023 exige para habilitación un desempeño mínimo *medio* en la MDD; Santander cumple con holgura este requisito, con un componente de gestión en rango alto según los últimos informes.

Diagnóstico

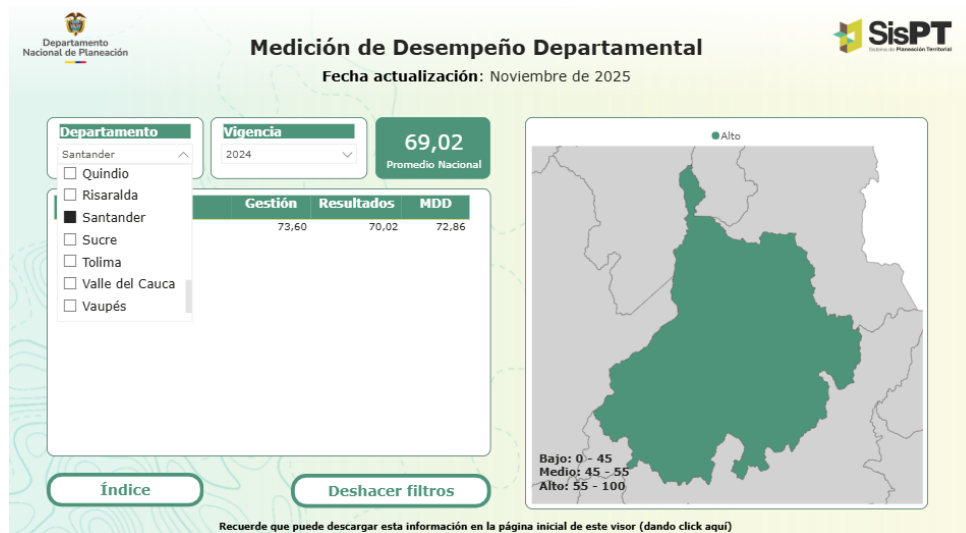


Ilustración 10. Medición de desempeño departamental Santander. SISPT

De igual forma al revisar los históricos del departamento mediante la información disponible más actualizada por DNP se puede ver que en los últimos 4 años el MDD del departamento se mantiene en un rango ALTO, cumpliendo con el estándar solicitado por la Resolución del IGAC para acceder al proceso de habilitación como gestor catastral para un departamento, tal como se puede apreciar en la siguiente imagen.

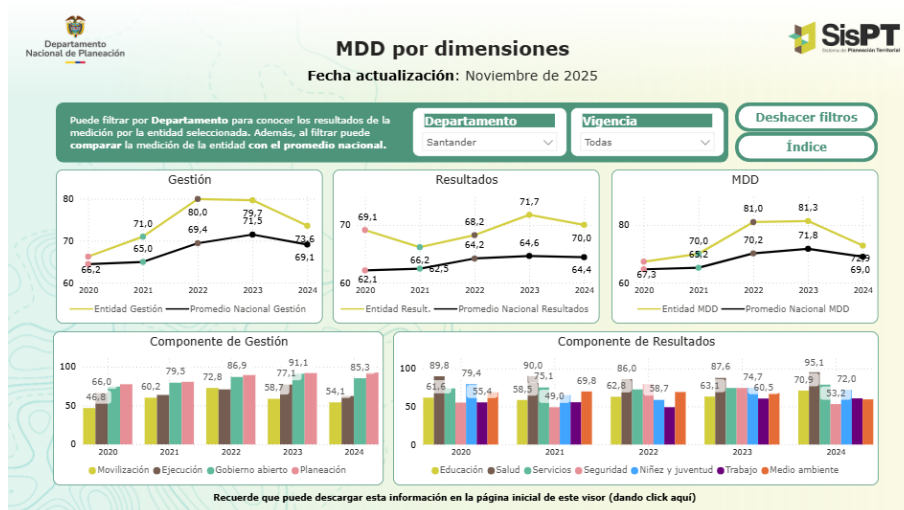


Ilustración 11. Medición de desempeño departamental Santander por dimensiones. SISPT DNP

Diagnóstico

Por el lado fiscal, el Departamento mantiene una posición relativamente sólida, pero con retos. El Índice de Desempeño Fiscal (IDF) departamental de Santander se ha clasificado típicamente como *sostenible*. Por ejemplo, en 2018 Santander obtuvo un IDF de 74 puntos, correspondiente a la categoría *sostenible* (puntaje entre 70 y 80) según la clasificación del DNP. Este puntaje implicaba una posición intermedia (rango 14 entre departamentos en 2018) y reflejaba finanzas sanas dentro de límites legales. En años posteriores, Santander ha continuado en rangos de desempeño fiscal aceptables sin señales de riesgo alto, aunque el IDF departamental no ha sido de los más altos del país. Esto sugiere que si bien Santander cumple con las reglas fiscales (Ley 617 de 2000, límites de gasto de funcionamiento, endeudamiento, etc.), tiene espacio para mejorar la eficiencia financiera. No se evidencian incumplimientos de la Ley 617: el gasto de funcionamiento departamental representó cerca de 38% de sus ingresos corrientes en 2025 (dentro del límite del 50% para un departamento de categoría especial).



Ilustración 12. Ejecución presupuestal MFMP 2025, Santander. DNP

Adicionalmente, Santander ha mantenido un endeudamiento prudente; incluso en 2020–2023 tuvo endeudamiento neto negativo, es decir, pagó más deuda de la que adquirió, reduciendo su saldo de deuda en esos años. En resumen, los indicadores financieros oficiales retratan a Santander como un departamento fiscalmente estable y con capacidad

Diagnóstico

de ahorro y endeudamiento dentro de rangos manejables, condiciones necesarias para asumir nuevas funciones como la gestión catastral.

Con base en la información encontrada en el Marco fiscal de mediano plazo indicadores como la liquidez a junio de 2025 de 3,98 es positiva indicando que por cada peso de pasivo corriente se cuenta con 3,98 pesos de activos, indicador positivo para el análisis en cuestión.

RAZÓN CORRIENTE	JUNIO		VAR. \$
	jun-25	mar-25	
Activo Corriente	\$ 2,384,487,368,624	\$ 2,295,695,561,495	\$ 0.06
Pasivo Corriente	\$ 599,137,430,751	\$ 586,370,466,934	

Ilustración 13. Liquidez MFMP 2025, Santander. DNP

En cuanto al endeudamiento el MFMP indica que a junio de 2025 cayó 2,3% respecto al mes de marzo de 2025, pudiéndose concluir disminución de sus pasivos.

Resumen de Indicadores (2018–2024):

- Medición de Desempeño Departamental (MDD): Santander mejoró de 67,31 (2020) a 72,9 (2024). Alcanzó categoría Alto desempeño a partir de 2020, cumpliendo el requisito de habilitación ($\geq$ Medio). Su componente de *gestión* ha estado en nivel alto, y el de *resultados* mostró un notable incremento reciente.
- Índice de Desempeño Fiscal (IDF): Se mantuvo en categoría Sostenible (70–80 puntos). En 2018 fue de 74 puntos; no presenta deterioros significativos en años posteriores. Cumple límites de gasto y endeudamiento (Ley 617) y muestra capacidad de ahorro moderada.
- Categoría Fiscal de Santander: Especial o 1 (según ingresos/población), con autonomía fiscal relativa. Alta dependencia de transferencias nacionales en su presupuesto de inversión, pero con esfuerzo importante en generación de ingresos propios.

Diagnóstico



Estos indicadores evidencian un desempeño fiscal y administrativo favorable. En términos simples, Santander cuenta con finanzas ordenadas y una gestión administrativa eficaz, condiciones que respaldan su *idoneidad* para asumir la gestión catastral.

Análisis Histórico de Ingresos y Gastos Presupuestales

El diagnóstico financiero de Santander en las últimas cinco vigencias muestra tendencias estables de crecimiento moderado en ingresos, con un patrón de déficit fiscal anual cubierto con excedentes de años anteriores. A continuación, se presentan las principales observaciones sobre la evolución de los ingresos y gastos entre 2018 y 2024, con base en datos oficiales del Departamento y del Ministerio de Hacienda:

A continuación, se presenta la actualización del análisis financiero del Departamento de Santander, integrando los datos de cierre de la vigencia 2024 y las proyecciones contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2036.

Análisis Actualizado del Desempeño Financiero (2020–2024)

El diagnóstico financiero de Santander, actualizado con el cierre de la vigencia 2024, evidencia una recuperación y fortalecimiento de sus finanzas, superando la tendencia de estancamiento de años previos. Se observa un crecimiento robusto en los ingresos totales y una gestión disciplinada del gasto que ha permitido mejorar sustancialmente los indicadores de solvencia.

A continuación, se detallan las observaciones sobre la evolución fiscal con corte a 2024:

- **Ingresos Totales**

En la vigencia 2024, Santander recaudó \$2.51 billones (\$2.511.062 millones), lo que representa un incremento nominal del 8,83% frente a la vigencia 2023 (\$2.307.372 millones). Este desempeño rompe la tendencia de estancamiento real observada anteriormente, impulsado por una gestión de ingresos más efectiva.

Composición:

La estructura de ingresos en 2024 se distribuye así

Diagnóstico

- ✓ Ingresos Tributarios: \$801.027 millones, con un crecimiento del 3,77% frente a 2023.
- ✓ Ingresos No Tributarios: \$1.151.161 millones, destacando un notable crecimiento del 29,32% respecto al año anterior, impulsado por transferencias y otros conceptos.
- ✓ Recursos de Capital: \$558.873 millones.

Se destaca el comportamiento del Impuesto sobre Vehículos Automotores, que creció un 39,11% en 2024 (\$118.234 millones), gracias a estrategias de fiscalización y recuperación de cartera. Otros tributos como el impuesto al consumo de licores y cigarrillos presentaron decrecimientos (-7,52% y -6,52% respectivamente), lo que resalta la importancia de la diversificación de fuentes.

▪ **Gastos Totales**

Los gastos ejecutados en 2024 ascendieron a \$2.13 billones (\$2.131.019 millones), lo que representa un aumento del 5,79% respecto a 2023.

Al comparar el recaudo total (\$2.51 billones) con los gastos totales comprometidos (\$2.13 billones), se observa un superávit en la ejecución, lo que indica que el departamento ha logrado cubrir sus obligaciones con los recursos generados en la vigencia, reduciendo la presión sobre el uso de excedentes de años anteriores para cubrir déficits operativos.

Composición

▪ **Gasto de Funcionamiento**

Los gastos de funcionamiento continúan bajo una política de austeridad y control. En 2024, estos ascendieron a \$487.029 millones, con una variación del 5,55% frente a 2023.

▪ **Indicador Ley 617 de 2000:**

El departamento ha mejorado significativamente su solvencia. Para la vigencia 2024, el indicador de gastos de funcionamiento sobre Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) se ubicó en el 37,77%. Esto cumple holgadamente con el límite legal del 55% para departamentos de primera categoría.

Esta mejora frente a años anteriores (donde rondaba el 45%) ratifica la fortaleza institucional y la capacidad financiera para asumir la estructura operativa requerida para la gestión catastral.

- **Gasto de Inversión**

La inversión pública sigue siendo el componente mayoritario del gasto, alcanzando los \$1.57 billones (\$1.574.444 millones) en 2024, lo que representa un crecimiento del 6,38% frente a 2023.

- **Financiación**

La inversión se mantiene apalancada principalmente en el Sistema General de Participaciones (SGP) y recursos propios.

- **Endeudamiento**

El departamento mantiene un perfil de deuda sostenible. Aunque se aprobó un nuevo cupo de endeudamiento por \$330.000 millones mediante la Ordenanza 041 de 2024 para financiar el Plan de Desarrollo, al corte de junio de 2025 aún no se habían realizado desembolsos de estos nuevos créditos.

- **Calificación de Riesgo:**

La calificadora Value & Risk Ratings afirmó la calificación A+ (Largo Plazo) y VrR 1 (Corto Plazo), indicando una buena capacidad para cumplir compromisos crediticios, lo cual es favorable para financiar la modernización catastral.

Indicadores Relevantes para la Habilitación como Gestor Catastral

Con base en lo anterior, los indicadores que determinan la viabilidad de Santander para ser habilitado como gestor catastral son:

- **Equilibrio y Solvencia Fiscal:** Santander ha superado el patrón de déficits operativos previos, logrando en 2024 un superávit en la ejecución (Recaudo total de \$2.51 billones vs. Gastos comprometidos de \$2.13 billones). Los indicadores de la Ley 2155 de 2021 proyectan un escenario de "Semáforo Verde" para 2026, con una Solvencia (Intereses/Ahorro Operacional) del 12% (límite 60%) y una Sostenibilidad de Deuda del 66% (límite 100%). Esta holgura financiera es la garantía principal de que la habilitación catastral no pondrá en riesgo la estabilidad del ente territorial.
- **Capacidad de Inversión y Endeudamiento:** El departamento demuestra una alta capacidad para financiar el CapEx (inversión inicial) del catastro. La inversión

en 2024 ascendió a \$1.57 billones, creciendo un 6,38%. Adicionalmente, cuenta con un nuevo cupo de endeudamiento aprobado por \$330.000 millones (Ordenanza 041 de 2024) y gestiona un cupo adicional de \$170.000 millones respaldado por regalías directas. Esto asegura los recursos necesarios para tecnología y actualización predial sin afectar el flujo de caja corriente o según se presentó en el modelo de viabilidad financiera, se podría acceder fácilmente a crédito de FINDETER, para el apalancamiento de la operación mientras se recupera el dinero vía mayor recaudo de los municipios.

- **Autonomía Financiera (Ingresos Corrientes):** Aunque se mantiene la recepción de transferencias del SGP para salud y educación, el departamento ha fortalecido sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), los cuales alcanzaron los \$468.250 millones en 2024 (cumplimiento del 101,9%). El crecimiento de rentas propias como el Impuesto de Vehículos (+39,11%) dota a la entidad de la liquidez necesaria para sostener la operación catastral (OpEx) sin depender exclusivamente de la Nación.
- **Cumplimiento Legal (Ley 617/2000):** Este es el indicador más contundente a favor de la habilitación. Santander cerró 2024 con un indicador de gastos de funcionamiento sobre ICLD del 37,77%, muy por debajo del límite legal del 55%. Esta mejora sustancial (frente al 45% de años anteriores) otorga un margen de maniobra de más de 17 puntos porcentuales, permitiendo incorporar la nueva estructura administrativa del Gestor Catastral sin infringir las normas de responsabilidad fiscal.
- **Calificación de Riesgo:** La percepción de riesgo ha mejorado. En septiembre de 2025, la firma Value & Risk Ratings afirmó la calificación de A+ (Largo Plazo) y VrR 1 (Corto Plazo). Esta calificación certifica que el departamento posee una alta capacidad para cumplir sus compromisos financieros, validando su idoneidad para asumir nuevas competencias de largo plazo como la gestión catastral.

Impacto Socio-Fiscal de la Habilitación Catastral

La habilitación de Santander como gestor catastral tendría importantes implicaciones socio fiscales en el departamento y sus municipios. A continuación, se presentan los impactos esperados, diferenciando beneficios en ingresos públicos, equidad tributaria, y desarrollo territorial, así como los desafíos a manejar:

- **Incremento de Ingresos Prediales en los Municipios:** El impacto fiscal más directo será el aumento en el recaudo del impuesto predial unificado en los 39 municipios de Santander. Actualmente, la mayoría de municipios santandereanos presentan *rezagos en la actualización catastral*, lo que implica bases gravables muy por debajo del valor real de los predios.

Al asumir la gestión catastral multipropósito, Santander podrá programar actualizaciones masivas en los municipios que hagan parte de este proceso, corrigiendo estos rezagos. Conforme a la normatividad, el nuevo valor catastral debería aproximarse al 60-100% del valor, lo cual en muchos casos implica duplicar o triplicar la base gravable de predios que no se actualizaban en más de una década.

Si bien por ley el incremento anual del impuesto predial está limitado al 50% como máximo para proteger al contribuyente, en un horizonte de varios años los municipios verán un aumento sustancial de sus ingresos tributarios locales. Este efecto es crucial: actualmente *7 de cada 10 municipios de Santander están en categoría de riesgo fiscal* según el DNP, principalmente por baja generación de ingresos propios y alta dependencia de transferencias nacionales. De hecho, 61 de los 87 municipios obtienen puntajes IDF por debajo de 60 (categoría *riesgo*) y otros 22 en categoría *vulnerable*, lo que evidencia debilidad fiscal estructural ligada a poco recaudo predial. Una actualización catastral multipropósito aumentará el recaudo predial en estos municipios, fortaleciéndolos fiscalmente. Se espera que hacia el año 5 de implementada la gestión catastral departamental, el recaudo predial total del departamento (suma de todos los municipios) haya aumentado significativamente. Esto reduce la dependencia del Sistema General de Participaciones, mejora los índices de desempeño fiscal municipal, y amplía los recursos para inversión local en sus planes de desarrollo.

De igual forma bajo este esquema el plusvalor o mayor valor de la base catastral y con un % del recaudo predial, será la principal fuente de sostenibilidad del modelo propuesto.

- **Equidad y Formalización de la Propiedad:** Desde una perspectiva socioeconómica, la gestión catastral multipropósito trae beneficios de equidad tributaria y seguridad jurídica. Al actualizar los avalúos, se corrige la situación donde propietarios de inmuebles valiosos pagaban muy poco impuesto. Se hará más progresivo el impuesto predial: quien tiene una propiedad de alto valor pagará más, eliminando subsidios implícitos por desactualización. Por otro lado, el catastro

multipropósito no solo actualiza avalúos, también formaliza y ordena la información predial. En Santander existe aún un número importante de *predios sin titulación clara o información catastral incompleta*. Con la nueva gestión, se identificarán predios omitidos, se georreferenciarán límites, y se articulará la base catastral con el registro de instrumentos públicos. Esto brinda mayor seguridad jurídica a propietarios (especialmente rurales) y facilita trámites como herencias, ventas o créditos sobre la tierra. En últimas, una mejor información catastral apoya políticas de formalización de la propiedad rural, fundamentales en Santander (departamento con zonas de posconflicto y alta informalidad en la tenencia de la tierra).

- **Desarrollo Territorial y Social:** La información catastral actualizada con enfoque multipropósito servirá como insumo para múltiples políticas públicas en Santander. Por ejemplo, permitirá a los municipios y al departamento realizar una planificación territorial más efectiva, identificando suelos aptos para expansión urbana, zonas de riesgo, áreas protegidas e implementar o actualizar los esquemas y planes básicos de ordenamiento territorial.
- Asimismo, puede impulsar el desarrollo económico: con un catastro actualizado, los municipios pueden atraer inversión al ofrecer seguridad sobre la propiedad y hacer más transparente el mercado inmobiliario. Adicionalmente, al aumentar el recaudo local, hay más recursos para inversión social en educación, salud e infraestructura, lo cual redundará en mejor calidad de vida. También se espera un impacto positivo en la reducción de la pobreza y la desigualdad regional, en la medida en que los municipios más pobres (a menudo con mayor atraso catastral) incrementen su capacidad fiscal para atender necesidades básicas.
- **Costos Sociales y Retos Políticos:** No obstante los beneficios, debe anticiparse y gestionar algunos impactos sociales y políticos adversos en el corto plazo. La actualización catastral conlleva alzas importantes en el impuesto predial para muchos contribuyentes, lo cual puede generar resistencia o inconformidad ciudadana, especialmente si no se explica adecuadamente. Por tanto, será crucial implementar estrategias de pedagogía tributaria y comunicación social para explicar que el incremento se traduce en mejores servicios locales. Asimismo, las alcaldías deberán considerar medidas de alivio para poblaciones vulnerables (por ejemplo, escalonar incrementos, otorgar descuentos por pronto pago, o exenciones a predios de estratos bajos y usos especiales). Desde el punto de vista político, los alcaldes y concejos municipales podrían mostrar reticencia a avalar alzas prediales en sus territorios por costo político. Sin embargo,

Diagnóstico

dado que la gestión catastral la asumiría el departamento, este deberá liderar una coordinación con los municipios para alinearlos en el objetivo común de modernizar el catastro y mejorar las finanzas territoriales de manera responsable.

- En balance, el impacto socio fiscal neto de la habilitación catastral de Santander se proyecta altamente positivo: mayores ingresos municipales (que redundan en más inversión social), un sistema tributario local más equitativo y una base de información territorial que impulsará el desarrollo y la formalización. El éxito de estos beneficios, sin embargo, dependerá de la implementación gradual y concertada del catastro multipropósito, cuidando los aspectos sociales mencionados.

A la luz del análisis realizado, se concluye que el Departamento de Santander presenta un desempeño fiscal y administrativo favorable que lo habilita técnica y financieramente para asumir la función de gestor catastral multipropósito. Los indicadores examinados tanto la MDD (alto desempeño de gestión) como los distintos indicadores fiscales (solvencia, sostenibilidad, control de gastos, baja deuda) cumplen ampliamente con las exigencias de habilitación definidas por IGAC. Santander demuestra tener los sistemas de gestión y la capacidad financiera necesarias para prestar el servicio público catastral de manera eficiente, continua e ininterrumpida, tal como lo exige la norma.

El análisis de los últimos cinco años evidenció que Santander ha manejado sus finanzas con responsabilidad, sin situaciones de riesgo fiscal. Esto le permite encarar los costos de inversión y operación catastral sin comprometer otras obligaciones. Adicionalmente, la habilitación catastral acarreará mejoras socio fiscales significativas: fortalecerá los ingresos de los municipios (reduciendo su dependencia de la Nación) aportará información actualizada para la planificación del territorio y formalizará la propiedad inmobiliaria, todo lo cual se alinea con los objetivos del catastro multipropósito (seguridad jurídica, fortalecimiento fiscal y desarrollo territorial).

No obstante, el éxito de la iniciativa dependerá de acciones estratégicas. Se emiten las siguientes recomendaciones de política pública y fortalecimiento institucional para garantizar la viabilidad del modelo catastral en Santander:

- **Crear una Unidad de Catastro Departamental robusta:** Se recomienda establecer formalmente la dependencia dentro de la Gobernación encargada de la gestión catastral. Esta unidad debe contar con personal técnico calificado (ingenieros

Diagnóstico

catastrales, topógrafos, expertos GIS, abogados), infraestructura tecnológica (sistemas de información catastral interoperables con la plataforma del IGAC) y presencia regional (posiblemente oficinas satélites o convenios con alcaldías para atención local). La inversión en capacitación del talento humano es crucial; podría buscarse asistencia técnica del IGAC para entrenar al personal en normas y procedimientos catastrales actualizados. Asimismo, implementar un mapa de procesos y mecanismos de seguimiento para el servicio catastral, tal como sugiere la resolución 1040 de 2023, asegurará calidad y mejora continua.

- **Estrategia de Financiamiento Plurianual:** Incorporar en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de Santander una sección específica sobre la inversión en catastro. Esto daría visibilidad y prioridad al proyecto, y facilita reservar recursos anualmente. Aprovechar las ventanas de financiación identificadas: incluir proyectos en el plan bienal de regalías para catastro, gestionar transferencias del nivel central y considerar partidas del presupuesto departamental, así como utilizar cupo de endeudamiento para financiar la sostenibilidad del catastro mientras se recupera la inversión.
- **Concertación con Municipios y Gestión del Cambio:** Como gestor departamental, Santander debe ejercer un liderazgo articulador con sus municipios. Se sugiere firmar acuerdos de entendimiento con cada alcalde, delineando los roles: el departamento presta el servicio, asume costos iniciales y presta el dinero a los Municipios para la conservación y actualización catastral, mientras los municipios logran mejorar su recaudo predial con la actuación realizada y estos se comprometen a realizar transferencias en un porcentaje pequeño, sobre el mayor valor recaudado, así como facilitar logística (espacios físicos para atención catastral, apoyo en divulgación) y se compromete a usar responsablemente el aumento de recaudo predial en obras prioritarias. Igualmente, instaurar un esquema de comunicación social fuerte: campañas informativas explicando los beneficios del catastro actualizado, divulgación de ejemplos de cómo se invertirá el dinero adicional recaudado (generando confianza en el contribuyente de que su mayor pago se revierte en su comunidad). Es importante atender las quejas con celeridad: el departamento podría implementar unidades móviles de atención al ciudadano en distintas localidades para resolver inconsistencias o inquietudes post actualización, evitando conflictos mayores.
- **Tecnología y Enfoque Multipropósito:** Adoptar plenamente las herramientas tecnológicas y el enfoque multipropósito que exige la norma. Esto implica

implementar un sistema de información geográfica (SIG) catastral integrado, con bases de datos alfanuméricas y geográficas siguiendo el estándar LADM-COL. La información catastral debe interoperar con otros sistemas (financiero, planificación, gestión de riesgos, etc.). Invertir en vuelos fotogramétricos de alta resolución o imágenes satelitales para la totalidad del departamento será esencial para alimentar esta base de datos moderna. Un catastro actualizado y tecnológico permitirá también generar indicadores de gestión (por ejemplo, porcentaje de predios formalizados, tiempo de resolución de trámites) para monitorear el desempeño como gestor, como bien sugiere la Resolución 1040 de 2023.

- **Fortalecer la Planeación Fiscal Municipal:** Paralelo a la implementación catastral, es recomendable ayudar a los municipios a mejorar su gestión fiscal para aprovechar los nuevos recursos. Muchos municipios de Santander tienen baja capacidad técnica en cobro de impuestos. Si tras la actualización suben los avalúos pero no mejoran la cartera efectiva (recaudo real), se perdería el beneficio. Por ello, el Departamento debería, en cooperación con MinHacienda y DNP, asistir a los municipios en actualizar sus estatutos tributarios, actualizar sus bases de datos de contribuyentes, depurar morosos, facilitar canales de pago, e incluso considerar la centralización parcial del cobro (por ejemplo, ofreciendo desde la Gobernación una plataforma unificada de gestión del impuesto predial para municipios pequeños). De esta manera, se asegurará que el impacto positivo en presupuesto municipal se materialice en caja y se pueda garantizar la sostenibilidad de la operación en el largo plazo.

En conclusión, Santander se encuentra en óptimas condiciones para dar el paso de convertirse en gestor catastral. Los datos analizados respaldan su desempeño fiscal responsable y capacidad administrativa, alineados a los criterios nacionales. La habilitación traerá retos de implementación, pero las oportunidades superan los riesgos: un catastro moderno será palanca de desarrollo regional, aumentará la autonomía fiscal municipal y contribuirá a un ordenamiento territorial más justo y eficiente. Con planificación financiera adecuada, apoyo interinstitucional y compromiso político, Santander puede consolidar un modelo catastral sostenible que sirva de referente para otras regiones del país, avanzando en la meta nacional de cobertura catastral multipropósito y fortalecimiento de las finanzas territoriales.

7. CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO

7.1. Hallazgos principales

El diagnóstico evidencia que Santander se encuentra en una posición favorable para avanzar hacia la habilitación como gestor catastral, gracias a su desempeño fiscal sólido, su capacidad administrativa demostrada y la existencia de plataformas territoriales que ya incorporan tecnologías modernas para la gestión geoespacial. Sin embargo, el análisis también revela brechas significativas en la actualización y conservación catastral, así como una alta dependencia de la información suministrada por el IGAC, que en muchos casos corresponde únicamente a datos disponibles en plataformas públicas y no a información operativa de detalle, indispensable para el diseño de un modelo robusto de gestión territorial.

Asimismo, se identifica un rezago estructural en la generación de cartografía básica y predial, lo que afecta la precisión del análisis espacial, la identificación de inconsistencias catastro–registro y la construcción de diagnósticos prediales integrados. El documento también muestra que la gobernanza interinstitucional aún es limitada: los municipios presentan capacidades heterogéneas en términos de gestión fiscal, técnica y administrativa, lo cual constituye un desafío para la estandarización de procesos y la interoperabilidad entre sistemas locales y departamentales.

Finalmente, se concluye que el catastro multipropósito en Santander está determinado por una compleja relación entre variables territoriales, ambientales, económicas y sociales, y que su fortalecimiento requiere integrar información pública, capacidades institucionales, modelos tecnológicos y estrategias de articulación multinivel para garantizar exactitud, coherencia e interoperabilidad con el registro y con los sistemas sectoriales de ordenamiento territorial, ambiente y gestión del riesgo.

7.2. Riesgos y oportunidades

El diagnóstico permite identificar varios riesgos que podrían afectar la implementación del catastro multipropósito en Santander. En primer lugar, la ausencia de información actualizada de conservación catastral y la limitada disponibilidad de datos oficiales en tiempo real generan incertidumbre para el análisis territorial y dificultan la toma de

Diagnóstico

decisiones basadas en evidencia. Esto se agrava debido a la dependencia de la transferencia de información por parte del IGAC, la cual no siempre ocurre con oportunidad ni con el nivel de detalle requerido, situación que reproduce rezagos institucionales y limita la autonomía territorial.

En segundo lugar, se reconoce el riesgo de que el incremento en los avalúos, derivado de los procesos de actualización, no se traduzca en mayor recaudo fiscal municipal si no se acompaña de un fortalecimiento paralelo de la gestión tributaria local. Tal como lo señala el documento, muchos municipios presentan debilidades estructurales en cobro, depuración de bases de datos y modernización de estatutos tributarios, lo que podría impedir que los beneficios del catastro multipropósito se materialicen en la sostenibilidad financiera del territorio .

No obstante, las oportunidades superan ampliamente los riesgos. El catastro multipropósito constituye una herramienta estratégica para mejorar la administración del territorio, incrementar la seguridad jurídica sobre la propiedad, fortalecer la planificación y optimizar los ingresos municipales. La habilitación de Santander como gestor permitiría la consolidación de un sistema de información territorial interoperable y moderno, así como la integración de capacidades institucionales provenientes de planeación, hacienda, ambiente y gestión del riesgo. Asimismo, el proceso abre la posibilidad de acceder a recursos de cooperación internacional, financiamiento externo y asistencia técnica, especialmente aquellos asociados al CONPES 3951 de 2018 y al impulso nacional de la política de Catastro Multipropósito. El resultado, como señala el documento, sería un “catastro moderno que actúe como palanca de desarrollo regional” capaz de convertir a Santander en un referente nacional en gobernanza territorial y fortalecimiento fiscal .

7.3. Lineamientos para el diseño del modelo de operación catastral

A partir del diagnóstico, se desprenden lineamientos estratégicos para construir un modelo de operación catastral coherente, eficiente y sostenible. En primer lugar, el modelo debe basarse en la consolidación de una gobernanza departamental fuerte que articule las capacidades de la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Hacienda, la Dirección de Gestión del Riesgo y las oficinas municipales, garantizando interoperabilidad, flujos de información definidos y acompañamiento técnico permanente. Esto requiere establecer

Diagnóstico



protocolos claros de comunicación, homologación de datos y fortalecimiento institucional en los municipios con menores capacidades.

En segundo lugar, el modelo debe integrar tecnologías avanzadas como ArcGIS, bases de datos espaciales, visores departamentales y servicios web interoperables, permitiendo un sistema departamental que centralice, procese y distribuya información en tiempo real. La capacidad técnica observada en las plataformas departamentales y de la CAS demuestra que existe una base tecnológica promisorio que puede articularse bajo el modelo LADM_COL, tal como exigen las resoluciones vigentes del IGAC.

En tercer lugar, se recomienda adoptar un enfoque gradual: iniciar con pilotos en municipios estratégicos, priorizar zonas con rezago catastral, avanzar hacia la consolidación de cartografía predial completa y garantizar la producción continua de información de conservación. El modelo debe incluir mecanismos de monitoreo, indicadores de desempeño, protocolos de control de calidad y estrategias de transparencia y acceso abierto, tal como señala el documento en relación con la necesidad de generar indicadores y monitorear la gestión del futuro gestor catastral departamental.

Finalmente, el lineamiento central es la articulación del catastro multipropósito con el ordenamiento territorial y la planeación fiscal. El modelo debe ser capaz de alimentar los POT, los planes de desarrollo, los instrumentos de gestión del suelo y la definición de políticas públicas basadas en evidencia. De esta manera, el catastro se convierte en la columna vertebral de un sistema territorial integrado, capaz de orientar decisiones estratégicas, aumentar la equidad territorial y fortalecer la sostenibilidad fiscal del departamento, cumpliendo con los objetivos nacionales de cobertura y modernización catastral.

8. REFERENCIAS

Normatividad nacional

Acto Legislativo 01 de 2017. (2017). *Por medio del cual se establece la Reforma Rural Integral en el marco del Acuerdo Final de Paz*. Congreso de la República de Colombia.

CONPES 3859. (2018). *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*. Departamento Nacional de Planeación.

CONPES 3951. (2018). *Concepto favorable para contratar crédito externo con banca multilateral para financiar el programa de catastro multipropósito*. Departamento Nacional de Planeación.

CONPES 3958. (2019). *Estrategia para la implementación de la política pública de Catastro Multipropósito*. Departamento Nacional de Planeación.

CONPES 4007. (2020). *Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio*. Departamento Nacional de Planeación.

Decreto 1983 de 2019. (2019). *Por el cual se reglamenta la habilitación de gestores catastrales y se dictan otras disposiciones*. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Decreto 148 de 2020. (2020). *Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Catastro Multipropósito*. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Ley 14 de 1983. (1983). *Por la cual se fortalecen los fiscos municipales*. Congreso de la República de Colombia.

Leu 1454 de 2011 (2011) *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Congreso de la República de Colombia.

Ley 2200 de 2022 (2022). *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos*. Congreso de la República de Colombia.

Ley 2294 de 2023. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida*. Congreso de la República de Colombia.

Resolución 388 de 2020. (2020). *Especificaciones técnicas para los productos de información catastral multipropósito*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Diagnóstico

Resolución 499 de 2020. (2020). *Por la cual se adopta el modelo extendido Catastro–Registro al modelo LADM_COL*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Resolución 509 de 2020. (2020). *Por la cual se modifican artículos y anexos de la Resolución 388 de 2020*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Resolución 1149 de 2021. (2021). *Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Resolución 1040 de 2023. (2023). *Resolución única de la gestión catastral multipropósito*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Resolución 746 de 2024. (2024). *Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 1040 de 2023*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Fuentes institucionales y técnicas

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Terridata*. <https://www.dnp.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Sistema de Medición de Desempeño Municipal y Departamental (SISPT–MDD)*. <https://www.dnp.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Marco Fiscal de Mediano Plazo Territorial 2025–2036*. <https://www.dnp.gov.co>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024). *Fichas territoriales*. <https://www.dane.gov.co>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2024). *Geoportal IGAC*. <https://mapas.igac.gov.co>

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2024). *Catálogo ambiental IDEAM*. <https://www.ideam.gov.co>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio & Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Colombia OT – Repositorio de Planes de Ordenamiento Territorial*. <https://colombiaot.gov.co>

Superintendencia de Notariado y Registro. (2024). *Sistema de información registral*. <https://www.supernotariado.gov.co>

Sistemas de Información Territoriales de Santander

Corporación Autónoma Regional de Santander. (2024). *SIG CAS – Sistema de Información Geográfica*. <https://www.cas.gov.co>

Corporación Autónoma Regional de Santander. (2024). *SIG CAS – Datos Abiertos*. <https://www.cas.gov.co/datosabiertos>

Gobernación de Santander. (2024). *Central de Análítica Territorial*. <https://www.santander.gov.co>

Información geoespacial y cartográfica

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2023). *Ortoimágenes de Santander*. IGAC.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2023). *Modelo Digital de Terreno (MDT)*. IGAC.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2024). *Colombia en Mapas*. <https://www.colombiaenmapas.gov.co>

IDEAM. (2023). *Coberturas de la tierra de Colombia*. IDEAM.

Bibliografía complementaria

FAO. (2012). *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure*. Food and Agriculture Organization of the United Nations.

ISO. (2012). *ISO 19152: Land Administration Domain Model (LADM)*. International Organization for Standardization.

OCDE. (2023). *Revisión de la gobernanza pública en Colombia*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

ONU-Hábitat. (2020). *Principios para la administración moderna del territorio*. ONU-Hábitat.

Banco Mundial. (2019). *Modernización catastral y ordenamiento territorial en América Latina*. Banco Mundial.