

Legalización de Áreas Catastrales y Prediales en Colombia: Principio de Seguridad Jurídica de la Propiedad

Alfonso Correa Escobar¹

Resumen

El presente artículo de reflexión contiene un compendio de la reglamentación jurídica que se dictaminó sobre las áreas catastrales y registrales en Colombia; asimismo, se hizo una contextualización sobre los términos de catastro y registro, la finalidad sobre las que se superponen e incluso se habló sobre la interrelación e integridad que debería haber entre los derechos reales que recaen sobre el bien inmueble y su descripción física. También se señalaron las deficiencias estructurales y las alternativas que ostenta el particular llámese propietario, poseedor o tenedor, siendo este aquel que ejerce el derecho de dominio sobre el bien, en contra de la administración en cuanto a la aclaración de áreas. Paralelamente, se ahondó sobre una de las técnicas más modernas que se viene implementado y materializando en algunas ciudades de Colombia, que es el catastro multipropósito y los actores institucionales que intervienen en pro de mantener identificada, actualizada y conservada la información entre el registro y el catastro, observándose que aún subsiste disenso entre ellos.

En consonancia con el derecho comparado se identificaron las diferencias y semejanzas que circundan entre países, como España, México, Australia, Perú, Chile y Colombia, frente a lo discurrido entre la información registral y catastral, encontrándose que, pese a sus discrepancias, todos contemplan medidas orientadas a mitigar y solucionar las dicotomías que se generan entre las áreas catastrales y prediales, conforme a la normatividad aplicable. Al mismo tiempo, se mencionó la incidencia del principio de la seguridad jurídica en la propiedad en Colombia.

Palabras clave: áreas catastrales y registrales, legalización, catastro multipropósito, seguridad jurídica de la propiedad, registro.

Abstract

This reflection article contains a compendium of the legal regulations that have been ruled against the cadastral and registry areas in Colombia, likewise, a contextualization was made on the terms of cadastre and registry, the purpose on which they overlap, and It was even ruled on the interrelation and integrity that there should be between the real rights that fall on the real estate and its physical description, in turn, the structural deficiencies and the alternatives that the individual holds, call himself owner, possessor, holder, being this one who exercises the right of

¹Abogado, egresado de la Universidad Libre, seccional Pereira, estudiante de esta alma máter de la Especialización en Derecho Urbano e Inmobiliario cohorte 03, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

domain over the property against the administration regarding the clarification of areas. At the same time, one of the most modern techniques that has been implemented and materialized in some cities in Colombia, the multipurpose cadastre, and the institutional actors involved, to keep the information between the registry and cadastre identified, updated, and preserved, was delved into. that there is still disagreement between them. In line with comparative law, the differences and similarities that surround countries such as Spain, Mexico, Australia, Peru, Chile, Colombia were identified, compared to what has occurred between the registry and cadastral information, finding that, despite their discrepancies, all In common, they contemplate measures aimed at mitigating and solving the dichotomies that are generated between the cadastral and property areas, in accordance with the applicable regulations and at the same time, mention was made of the incidence of the principle of legal certainty in property in Colombia.

Keyword: cadastral and registration areas, legalization, multipurpose cadastre, legal security of property, registration.

Introducción

El presente artículo de reflexión abordó desde el derecho, la articulación entre las áreas catastrales y prediales en Colombia; de igual manera, se contempló el derecho comparado, y se hizo alusión a tres países, que fueron son España, México y Perú. En virtud de lo anterior, resultó necesario hacer un recuento de la reglamentación constitucional, legal y jurisprudencial que hay frente a la materia; es claro que aquellas presentan desniveles, muchos vacíos e inconsistencias en la practicidad, de hecho, algunas son normas inoperantes, por lo cual se hizo imperativo identificar las herramientas o las técnicas más modernas y sistematizadas implementadas en Colombia, como es el caso del catastro multipropósito, con el propósito de unificar o lograr una interrelación entre las áreas de registro y catastro.

Sin embargo, de la investigación se observó, como se dijo al inicio, que aún existen disensos entre las dos y, por esto, fue de gran relevancia mencionar las acciones que tiene el particular, llámese propietario, poseedor o tenedor, frente a la administración, en relación con la aclaración de áreas del bien inmueble, para que, al momento de hacer una explotación económica al predio, este no se vea desprovisto su valor. De esta forma, se debe proteger el derecho constitucional de la seguridad jurídica de la propiedad, que está ligado a la buena fe y a la confianza legítima que se predica de las actuaciones de la administración, en el caso concreto de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), el Área Metropolitana de Centro Oriente (AMCO) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en conjunto con las entidades territoriales y demás, que fueron habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para ejercer como gestores catastrales y que, en ese sentido, lleven a cabo el trámite de formación, actualización y conservación de la información catastral para que haya un consenso sobre esta materia.

Para aludir a los países de España, México y Perú, se llevó a cabo un proceso de revisión documental de artículos científicos, sobre la materia; igualmente, se revisaron fuentes jurídicas, tales como la Ley 1579 de 2012 en su artículo 66, el Código Civil en su artículo 673, los documentos CONPES, la Ley 1579 de 2012 (artículo 65 y 66), la Resolución 70 de 2011 del IGAC y demás, que se relacionaron en el libelo normativo y jurisprudencial, como la Sentencia T-377 de 1997, la Sentencia T-7566 de 2021, entre otras. Asimismo, se incluyeron importantes aportes de doctrinantes en la materia, como, por ejemplo, Cornejo (2019), Cárdenas (2001), Otarola (2022) y Zannoni y Kemelmajer (2012). De la revisión documental anterior, se identificaron aspectos esenciales, como el concepto de catastro y registro, además de los antecedentes normativos y se identificaron las semejanzas y diferencias significativas entre Colombia y los países citados previamente, sobre la temática abordada; todo lo anterior permitió generar la reflexión que se presentó a continuación.

Conceptualización del Catastro

Como antesala, fue pertinente hacer alusión a la definición de catastro, dada por Trujillo (1996), como aquel listado actualizado que comprende los bienes inmuebles pertenecientes al Estado con la finalidad de conocer su situación jurídica, física, fiscal, económica. Al unísono, Manuel Castro (Actualícese, 2020), en una conferencia definió el catastro como aquel que tiene una base catastral y que, a la vez, contiene i) las características físicas, ii) el factor jurídico (para definir quién ejerce y qué tan formal e informal es el derecho de dominio o de tenencia sobre el bien inmueble y iii) el valor económico de la propiedad; sobre esa base, deviene el registro de la propiedad (el cual garantiza los derechos de los propietarios), lo que llevó a afirmar que el catastro es la suma de varias bases, que arroja una información más integrada de los bienes inmuebles que existen en el territorio y que, en principio, no hace uso de los equipos tecnológicos.

Respecto a la función principal del catastro, la Corte Constitucional en la Sentencia T-377 de 1997, decantó que la función es pública y que comprende tres ítems notables: la formación, la actualización y la conservación de la información consignada. De modo que, al identificar las particularidades físicas y jurídicas del territorio, permite que se vea el catastro como un componente esencial que incide en la administración del territorio que ejerce las entidades territoriales y que permite la optimización de las políticas públicas tanto a nivel rural como urbano (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], s.f.a).

Conceptualización del Registro

Con el objetivo de clarificar este término, el mismo estatuto registral y notarial en la Ley 1579 de 2012, definió el registro de la propiedad como un servicio público que, indiscutiblemente, cumple con una función social que sobreviene de la Carta Política. De esta manera, cuando se habla de registro, se tiene inmersa la connotación de los derechos reales que se ejercen en la

propiedad, lo que remite a lo dispuesto en el Código Civil y, en este sentido, la tradición, teóricamente señala que para transferir un derecho se requiere tanto del título como del modo, y esta, de hecho, es un modo para transmitir el derecho real de propiedad, dado que es uno de los que marcan un hito en esta contienda.

Condensación de Antecedentes Normativos e Institucionales

Antes de auscultar sobre las inconsistencias que se presentan entre las áreas descritas en el registro y el catastro y su incidencia en la tenencia, el dominio y los demás derechos reales que se constituyen sobre la propiedad, fue conveniente hacer un recuento de la regulación legal implementada en concatenación con los actores institucionales que han intervenido.

En este sentido, en 1939, se departió sobre la idea de articular el registro y el catastro; en 1970 se discutió sobre las falencias que presentaba la interrelación entre estos dos elementos y en 1984 se contempló una cooperación entre lo obrante en registro con catastro. Asimismo, en el 2005 se dispuso que los temas de descripción de linderos y áreas se vincularan con el registro y, en este mismo orden de ideas hubo un programa de titulación y modernización en el 2002 y, por otro lado, el documento CONPES 3641 de 2010 y el documento CONPES 3559 de 2016 se introdujeron con el fin de contrarrestar y aminorar las falencias y deficiencias entre lo plasmado en el registro y el catastro y se evidenciaron incongruencias e inconsistencias (IGAC, 2018a).

En el caso del documento CONPES 3641 de 2010, se fijaron algunos lineamientos de política pública, para lograr una integración entre la información concentrada en el registro, en el que interviene como actor institucional la SNR² y la consignada en catastro, a través del IGAC³. En ese sentido, este documento determinó unos objetivos con el fin de obtener una descripción más detallada y precisa del bien inmueble, teniendo en cuenta que el catastro en cabeza del IGAC, maneja las características de la propiedad y registro a través de SNR, que contempla el modo y el título de adquirir un bien inmueble (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2016a). Aquellas entidades juegan un papel esencial y fundamental a la hora de comprender la importancia de materializar la idea de articulación integral entre lo descrito en registro y catastro, sin generar un menoscabo en su autonomía e independencia, como herramientas de gran relevancia para el derecho de propiedad y, especialmente, para desentrañar sus alcances, lograr una actualización en cuanto a los linderos, áreas, número predial, matrícula inmobiliaria y número catastral, lo que permitiría establecer parámetros en diferentes situaciones fácticas.

Por otro lado, se observó que el Convenio Interadministrativo de Cooperación suscrito el 23 de septiembre de 2008 por los catastros descentralizados con el IGAC y la SNR, fue la única herramienta vinculante que permitió la interrelación entre la información registral con la catastral,

² Abreviado SNR

³ Abreviado IGAC

aunque no hubo claridad legal ni reglamentaria respecto a la estandarización de la información catastral frente a la registral (DNP, 2016a).

Sumado a ello, los lineamientos preceptuados en la Instrucción Conjunta No. 01 y 11 del 20 de mayo de 2010 expedida por el IGAC y la SNR fueron inoperantes, puesto que no esbozaron un plan de acción suficiente para lograr estrategias de articulación entre los datos de catastro y registro y no tuvieron en cuenta lo descrito en la Ley 1579 de 2012 (artículo 65 y 66) y en la Resolución 70 de 2011 del IGAC (DNP, 2016a).

De modo accesorio, el documento CONPES 3958⁴ de 2019 reemplazó el documento CONPES 3859 de 2016⁵, que establecía parámetros para implementar un sistema catastral completo, consistente con el sistema de registro y que recopilaba lo adoptado en el documento CONPES 3951 de 2018⁶, al promover una estrategia que permitiera la actualización de la información catastral en el país, mediante mecanismos que facilitaran la interoperabilidad entre sistemas de información, la seguridad jurídica de la propiedad y otros fines (DNP, 2019).

Implementación Normativa (2010-2021)

Además de las normas mencionadas en el acápite anterior y demás que se hayan promulgado al unísono, se señalaron algunas de las leyes más significativas que se han reglamentado sobre la materia.

- i. Constitución Política de Colombia (1991), artículo 58, mediante el cual se promueve la protección de la propiedad privada.
- ii. Ley 1579 de 2012, que es el estatuto de registro de instrumentos públicos, que fijó la rectificación de área y linderos por acuerdo de los titulares de dominio y en desarrollo de la formación catastral rural y urbana, con barrido espacial masivo de multipropósito. El artículo 180 de la mencionada ley atribuyó competencias para asegurar la prestación de bienes y servicios a cargo del Estado.
- iii. Ley 1753 de 2015⁷, en su artículo 104, que lo estableció el gobierno nacional para la implementación de un catastro multipropósito. Asimismo, se creó el Programa Nacional de Competencias Diferenciadas.
- iv. Resolución Conjunta No. 1732 de 2018⁸, mediante la cual se pretendía la corrección y actualización de linderos y áreas.

⁴ “Propone una estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito” (DNP, 2019, p. 3).

⁵ “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano” (DNP, 2016b, p. 1).

⁶ “Programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”

⁷ “Plan nacional de desarrollo 2014-2018, *Todos por un nuevo país*”

⁸ Por medio de la cual se establecen lineamientos y procedimientos para la corrección o aclaración, actualización, rectificación de linderos y área, modificación física e inclusión de área de bienes inmuebles.

- v. Ley 1955 de 2019⁹, establecida en el Gobierno del presidente Iván Duque.
- vi. Decreto 1983 de 2019, por medio del cual se expidió el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.
- vii. Resolución No. 937 de 2019, por la cual se habilitó como gestor catastral al AMCO y se dictaron otras disposiciones.
- viii. Decreto 148 de 2020, mediante el cual los gestores catastrales pueden prestar servicio público catastral en cualquier parte del país, dado que pertenecen a las entidades públicas del orden nacional o territorial, como los esquemas asociativos que hayan sido habilitados por el IGAC, según la reglamentación dispuesta para tal efecto. De igual manera se consideran gestores catastrales, los catastros descentralizados delegados, titulares de la gestión catastral y, asimismo, la agencia nacional de tierras en los términos del artículo 80 de la Ley 1955 del 2019 y, en este sentido, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio.
- ix. Resolución Conjunta IGAC No. 1101 y SNR No. 11344 de 2020. Esta resolución conjunta estableció lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales, con efectos registrales, la corrección y/o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad y la corrección de área y/o linderos mediante escrituras aclaratorias, en virtud de lo establecido en el Decreto Reglamentario 148 del 2020.
- x. Resolución Conjunta SNR No. 04218 e IGAC No. 499 de 2020, por la cual se adopta el modelo extendido de catastro registro del modelo Ladm_col.
- xi. Resolución No. 388 de 2020, por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación catastral con enfoque multipropósito.

Precedente Jurisprudencial

La Corte Suprema de Justicia en la Sentencia T-7566 del 23 de junio de 2021, dirimió un caso de una impugnación presentada por un ciudadano frente a un fallo proferido por la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, fundamentado por el actor, en que unos vecinos incurrieron en un delito de fraude procesal al incrementar el área del predio, que figuraba con un título rural, haciéndolo pasar por área urbana y, sobre este punto, la Corte coadyuvó al juzgado en relación con que el proceso de deslinde y amojonamiento no se adelantó con el propósito de determinar la legalidad de los actos catastrales o registrales.

⁹ Plan nacional de desarrollo, *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*.

De lo expuesto hasta ahora, se subsumió que la real coyuntura que se ha venido presentando entre la no coincidencia y consistencia de la información catastral y registral, partió de la carencia de regulación legal, reglamentaria, jurisprudencial y una total ausencia de políticas públicas que plantearon estrategias y, principalmente, acciones para enfrentar dicho escenario. Asimismo, no se tuvo en cuenta las figuras o herramientas que han adoptado entidades como el IGAC y SNR para lograr esa integración entre registro y catastro y aun cuando existían algunos preceptos normativos para hacer caso omiso, ya sea por las deficiencias y vacíos que presentan o por la actitud apática de las entidades del Estado para tomar las banderas del asunto.

La situación que el particular enfrenta al momento de explotar económicamente un inmueble del cual es titular es similar, de acuerdo con el uso de suelos permitido y, de hecho, por esta razón, la curaduría o la respectiva secretaría de planeación no aprobaría un licenciamiento que, de forma catastral figure en 400 m² y que en la escritura del inmueble se reflejen 500 m², dado que el área que el solicitante exhibe será la que con mayor media cuente. Lo anterior incita a que el particular acuda a la construcción espontánea. La solución jurídica para resolver las inconsistencias de áreas reflejadas en los documentos públicos radica en que el particular elija entre acudir a la jurisdicción ordinaria civil e iniciar un proceso judicial de deslinde y amojonamiento o, por el contrario, como segunda alternativa, adelantar un procedimiento administrativo ante AMCO¹⁰, que pasó a reemplazar el IGAC.

En igual sentido, si el particular omite las vías administrativas o judiciales a su alcance para lograr el licenciamiento por la mayor área de construcción, podrá explotar económicamente su inmueble, pero por la menor área reflejada, situación que perjudica y tergiversa el principio de seguridad jurídica de la propiedad, dado que hay una desprotección de la tenencia de dominio.

Importancia y Vicisitudes Presentes en la Armonización del Registro con el Catastro

Del libelo anterior, en el cual se señaló la normatividad existente frente al tema de la articulación entre registro y catastro, se coligió que, aunque marcan una pauta en el marco legal y reglamentario, aún siguen presentando deficiencias estructurales. Incluso se puede decir que la política pública de catastro multipropósito que fue introducida con el fin de contrarrestar los problemas jurídicos que sucedían al tener una información no congruente entre registro y catastro, buscaba no solo una armonización, sino también una actualización de la información física y jurídica del inmueble y apenas se está materializando en capitales como Bogotá, Barranquilla, Medellín y Pereira; sin embargo, aún sigue presentando inconvenientes sobre todo en municipios como Villavicencio, Amazonas, etc, en los que hay una precariedad en el registro de los predios y de información catastral.

¹⁰ Abreviado AMCO.

Inconsistencias Existentes en Colombia Frente a la Legalización de Áreas Catastrales y Prediales

Bajo este contexto, fue necesario identificar algunas problemáticas que se derivaron de la falta de legalización de las áreas catastrales y prediales y que fueron i) las diferencias de áreas en un mismo predio, ii) el rechazo por parte de planeación, curadurías y bancos y iii) el exceso de formalidades en las entidades (en esta particularmente de acuerdo con lo ceñido en la Resolución conjunta del IGAC, [s.f.b]). De este modo, para que procediera un proceso de actualización y rectificación de áreas por consenso entre las partes debió considerarse lo siguiente: i) el solicitante debe tener la calidad de propietario inscrito, ii) el folio no puede reflejar una falsa tradición y iii) no se deben haber agotado los trámites dispuestos en los artículos 5 y 8 de la Resolución conjunta.

Además, también se observó que la autoridad catastral determina si se requiere un plano topográfico en ese proceso de rectificación y/o actualización de áreas y también se debió considerar la ausencia de corresponsabilidad institucional en entidades afines, tal es el caso de lo que ocurre cuando en registro obra un área de valor irrisible, muy diferente a la descrita en catastro, que puede estar fijada más alta y, como consecuencia, el particular no podrá explotar o darle una destinación adecuada a su predio, sino que, en cambio, como es de esperarse, estaría condicionado a pagar más por el impuesto predial, debido al acrecimiento de la base gravable.

Si bien es de gran importancia la actualización de las áreas catastrales y registrales por las amplias ventajas que conlleva, no es menos cierto y alejado de la realidad que una de las consecuencias que devienen de esta situación es que quienes detentan el poder logran, con la actualización de los avalúos catastrales, un aprovechamiento y generan impuestos prediales desmesurados que afectan considerablemente el bolsillo de los propietarios, poseedores y tenedores de buena fe.

Principio de Seguridad Jurídica en el Derecho de la Propiedad

Se observó cómo este principio de naturaleza constitucional de la seguridad jurídica está ligado al principio de buena fe y confianza legítima que se predica de la administración; en este caso en particular, intervienen los actores institucionales referidos en el acápite de la regulación normativa. En ese sentido, se espera que, a través de la integración entre registro y catastro, se logre una legalización de las áreas catastrales y prediales en todo el país, de manera que la información jurídica del inmueble obrante en registro, catastro y la escritura pública sea conforme y oponible a los propietarios, poseedores y terceros, pese al desconocimiento y a la confusión que se vivencia por parte del ciudadano de a pie, a la hora de determinar si tiene en cuenta las áreas catastrales o registrales.

Sobre el principio de la seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima frente a las actuaciones de las autoridades, la Corte Constitucional en la Sentencia T-453 de 2018 ha decantado, en síntesis, que la buena fe encierra todos los actos que provienen de las entidades del Estado y vela por las expectativas que se han sembrado en el particular. Al mismo tiempo, el

principio de confianza legítima limita las decisiones emanadas de las autoridades cuando, de manera abrupta y sin ningún fundamento legal, desmejoran una situación jurídica que, a la par, pone en tela de juicio el principio de seguridad. Lo enunciado debido a que se espera de las actuaciones de los funcionarios públicos una seguridad jurídica frente al derecho de la propiedad, dado que, al no haber una actualización a grandes rasgos de las áreas a nivel nacional, el ciudadano no sabe qué acción tomar y en la mayoría de los casos, tiende a hacer trámites no precisamente regulados por la ley.

Trascendencia Jurídica del Registro y Catastro en el Derecho Comparado

Nuevas Prácticas y Mecanismos Adoptados en España, México, Perú

En el libro de Cornejo (2019) se contendió sobre la técnica de folio real, que consiste en condensar todos los asientos que resulten de todos los documentos que se tengan del bien inmueble en un cuadernillo, que daría lugar a conocer el historial jurídico actual del bien mueble e inmueble; este planteamiento fue adoptado en España por el II Congreso Internacional de Derecho Registral, celebrado en Madrid en 1974, el cual ratificó el punto X de la Carta de Buenos Aires, para lograrse una correlación entre registro y catastro. Con la ficha real no solo se busca conocer la situación jurídica del inmueble, sino también la individualización, la ubicación de este, lograr una coordinación entre lo plasmado en registro y catastro, e incluso saber si los datos que discrepan deben ir en ese mismo folio.

Consecuentemente, la Carta de México, aprobada en el IV Congreso Internacional de Derecho Registral, celebrado en Ciudad de México en 1980, hizo una diferenciación entre las funciones de registro y catastro, al entender que el segundo es una acción de medición y, por el contrario, el registro es una acción jurídica que tiende a que el derecho de dominio sobre un inmueble o demás derechos reales, sean públicos (Cornejo, 2019). Aunado a ello, Cornejo (2019) expuso que, mientras el inmueble no sufra modificaciones en sus características físicas, el folio real continuará inmutable, empero, en la práctica jurídica se generan subdivisiones, al aparecer nuevos folios que, en múltiples casos, un tercero aprovecha para hacer actos de señor y dueño, cuando un lote está baldío o sus propietarios no viven allí o no se apersonan de sus bienes. También se puede ocasionar el fenómeno de la anexión y unificación, situación en la que varios inmuebles pasan a ser uno solo, lo cual da lugar a una nueva matrícula. Recuérdese que el registro tiene como fin ser oponible a terceros, por lo que debe observar alguna anomalía en el sistema registral.

Desde una perspectiva similar, en Cárdenas (2001) se encontró que es necesario una integración entre catastro y registro, toda vez que se complementan; por un lado, por ejemplo, se observó que el catastro da cuenta de la situación de tenencia y posesión del inmueble, habida cuenta que sobre este se realizan actos o negocios jurídicos y, por otra parte, el registro informa sobre los derechos reales que recaen sobre un inmueble. Además, el catastro complementó al

registro, dado que permitió que se ejercieran derechos de dominio sobre el bien a través de la identificación del asiento y el título, contribuyendo a que hubiera una descripción real del bien.

Del libro de Zannoni y Kemelmajer (2012) se destacó que la integración entre catastro y registro ha sido de gran controversia en muchos países, dado que deviene de las divergencias que hay en su naturaleza jurídica y, por si fuera poco, fue necesario tener en cuenta que, si bien en España y otros países como Alemania y Suiza adoptaron el sistema de folio real, no se hablaba de catastro, diferente el caso de Australia, dado que allí registro y catastro están unificados en un solo sistema. Es importante que las informaciones registradas en ambos concuerden en procura de garantizar la seguridad jurídica. Se advierte que lo anterior, no es muy diferente a lo dispuesto en el territorio nacional colombiano, al adoptar una conceptualización sobre registro y catastro muy similar a la de estos países e interesarse por la integración de estos, aunque de una manera muy displicente.

En Otarola (2022) se dio cuenta de un claro ejemplo de discordancia entre lo consignado en el registro y la realidad, como, por ejemplo, cuando la cabida real del inmueble supera o es inferior a la cabida declarada y se observa que es un gran riesgo y ello ocurre mientras no se sienten las bases para rectificar la descripción del inmueble o de áreas y linderos inexactos que pondrían en incertidumbre un negocio jurídico.

Otro ejemplo, puede ser que se presente ante las instancias judiciales una situación del inmueble consignado en el contrato de promesa y otra muy disímil en el contrato de compraventa, pues si bien en primera medida se podría iniciar un procedimiento para subsanar las faltas en los títulos y de rectificación de errores en estos, mediante una escritura pública, sentencia judicial o decreto, como segunda medida, se adoptaría una de tipo sustancial al tenor de los artículos 1831, 1832, 1833 del Código Civil Chileno, *per se* no hay una solución que sanee de fondo dicho problema jurídico.

Dentro de ese contexto, se busca la singularización del inmueble, que incluye la referencia catastral, en concordancia con la realidad y de acuerdo con lo contemplado en el reglamento del folio real, en tanto que haya una correlación entre el título, el registro y el catastro. A esas digresiones latentes entre las imprecisiones e inexactitudes consignadas en registro y la realidad jurídica, puede derivarse, por ejemplo, cuando el titular del inmueble decide subdividir o fusionar, de modo que es vital tener una información más completa del inmueble para publicarse su registro. De esta manera, se equipararon las semejanzas y las diferencias entre los países objeto de consulta para esta pesquisa:

Tabla 1

Diferencias y semejanzas entre los países objeto de consulta

Países objeto de consulta	Semejanzas	Diferencias
<i>España</i>		<i>Histórico jurídico actual del bien.</i>

México	<ul style="list-style-type: none"> • Algunos de ellos, como España, Alemania y Suiza, contemplan el sistema de folio real. • Se interesan por la integración y la correlación y concordancia entre catastro y registro. 	Define el catastro como técnica de medición y el registro como la realidad jurídica del inmueble.
Australia		Registro y catastro están unificados en un solo sistema.
Perú		El catastro da cuenta de la situación de tenencia, posesión y registro de los derechos reales que recaen sobre el inmueble.
Chile		Contempla, como medidas, la rectificación de errores, el levantamiento topográfico, la implantación de planimetrías y la rectificación de deslindes.
Colombia		Contempla el estudio de títulos, la rectificación y/o aclaración de áreas y linderos y el proceso de deslinde y amojonamiento.

Grosso modo, se vislumbró que el problema de la aclaración de la áreas o linderos subsiste aún en otros países, dado que, en muy pocos se condensa la información fehaciente y adecuada a la realidad del bien inmueble, sin restarle valor al momento de realizar un contrato o negocio jurídico que, necesariamente, compromete la voluntad de las partes; en este sentido, es necesario recordar lo reseñado en el Código Civil en el artículo 1602. Por tanto, es posible concluir, de forma somera, pues *ut supra*, se ahondará en más detalle que mediante el estudio de títulos, los levantamientos topográficos y la delimitación y el deslinde, que pueden llegar a esclarecer la situación y la descripción real del inmueble, que es objeto de derecho real de dominio.

Política Pública de Catastro Multipropósito

Al respecto, el director general del IGAC, Juan Antonio Nieto Escalante (IGAC, 2015) refirió que el catastro multipropósito hace alusión a aquel sistema más actualizado que transforma el direccionamiento del catastro, en correlación con el registro y definió una política pública en cuanto al catastro rural, con el fin de conocer la situación real de los predios, a través de una individualización plenamente identificada, por medio de la cual se permita conocer los propietarios, tenedores, poseedores, los linderos, las áreas, y demás características físicas, jurídicas, etc.

De modo que el catastro con enfoque multipropósito tiene la información del bien inmueble y le aporta una protección jurídica a la propiedad; también interviene en la restitución, recuperación de tierras, en el ordenamiento territorial, subsidio de viviendas, etc. Es un sistema de

información que condensa datos actualizados de predios formales e informales, registra datos sobre valores de bienes en relación con su ocupación, descripciones geométricas, valores, términos de ocupación, uso y valorización (IGAC, 2019c).

En este sentido, se observó que los gestores catastrales pueden prestar este servicio en cualquier parte del territorio nacional, en procura de la formación, la actualización y la conservación de la información; además, cabe recordar que el IGAC determinó a ciertas entidades para obrar como gestores catastrales y, entre ellas están las entidades territoriales, las entidades públicas que en sus procesos misionales desarrollan funciones de gestión catastral y esquemas asociativos territoriales, que requieren, previamente, la habilitación del IGAC, con fundamento en que cada entidad descentralizada se encargue de dicho cometido (IGAC, s.f.c).

En realidad, los municipios están provistos de gran autonomía para habilitarse como gestores catastrales al existir los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia favoreciendo al IGAC (Decreto 148 de 2020). Como se mencionó *ut infra* en el libelo de la regulación normativa, a través de la introducción de los documentos CONPES, dispuestos por el DNP, la trascendencia de las resoluciones conjuntas expedidas entre la SNR y el IGAC y demás, tuvieron como fin promover el catastro con un trasegar multipropósito y actualizado, que aglomerara la información identificada de los bienes inmuebles, de forma amplia. Esta actualización apenas se está evidenciando en las diferentes entidades territoriales; sin embargo, esto es tardío, al considerar se debe ver reflejado en la zona rural y urbana y se busca la aquiescencia por parte de los ciudadanos.

Como bien indicó Manuel Castro (Actualícese, 2020), el catastro multipropósito es el sistema más moderno, en el cual divergen los mecanismos de digitalización de la información y ya se puede observar en ciudades, como Bogotá, Barranquilla y Medellín, que tenían el catastro más descentralizado y se puede decir que este consiste en la formación (identificación), actualización (incorporar los cambios) y conservación (mantener la información en las bases catastrales acordes a la realidad). Al tener esta información más clara, se puede identificar qué predios hacen parte de la zona urbana y si su destinación es de desarrollo urbano, privado o del espacio público; incluso hay zonas en las que no es claro el registro de los predios o se desconocen sus propietarios, que es una de las tantas situaciones que convergen en los territorios en los que ha habido conflicto armado, cultivos de coca, etc.

Aclaración de Áreas Catastrales y Registrales

La dicotomía que hay entre las áreas fijadas en catastro y las de registro, tiene tanta incidencia que ha causado estragos en el proceso de aprobación de licenciamiento de un proyecto de construcción y, por tanto, puede verse aminorada el área de mayor extensión; por ejemplo, tal como lo expuso Ortiz (2020), en Colombia se observan disímiles irregularidades en el sector urbanístico, ya sea por lograrse un aprovechamiento económico de la tierra por parte del político de turno o puede ser que algún particular se desborde en su facultad para construir y realice un

proyecto con una mayor altura de la que debía y, de esta forma, sobrepasa los límites del suelo; a pesar de eso, no se ahondó acerca del control que ejercen las curadurías sobre dichas licencias y los parámetros que reglamentan, dado que, aunque esto es de gran relevancia, no es del resorte de la presente investigación.

Sin embargo, lo anterior, permitió observar la necesidad de reestructurar el procedimiento para hacerlo efectivo en un menor tiempo posible y aislado de prebendas políticas y hacer la aclaración de las áreas, para que haya una consonancia entre registro y catastro; lo anterior se tiene en cuenta, puesto que ya hay un desarrollo normativo, que si bien no es muy claro, ni preciso y tiene un sin número de falencias, en la actualidad se cuenta con el sistema del catastro multipropósito, que tiene grandes expectativas y ya está operando y se está materializando en los diferentes municipios, tanto a nivel rural como urbano.

Importancia de la Sistematización de la Información Catastral y Predial

Es de anotar que, de acuerdo con el IGAC, en los municipios que opera el Sistema Nacional Catastral, se implementó la ficha predial digital, herramienta primordial para vigorizar la articulación entre el registro y el catastro; sin embargo, se observó que no se contaba con el suficiente recurso humano a la hora de digitalizar la información (DNP, 2016a). Además, pese a los atrasos que aún subsisten en diferentes municipios del país por las dificultades que enfrenta la sistematización de la información catastral y de registro, es muy importante seguir fortaleciendo ese sistema que condensa una información más real y precisa de los predios.

Conclusiones

Se infirió que, a manera de conclusión, el catastro lleva inmerso tres ítems culminantes si se requiere una rectificación, corrección o aclaración de áreas, que son vitales y marcan una pauta, a saber: i) las características físicas, ii) el factor jurídico (para definir quién ejerce y qué tan formal e informal es el derecho de dominio o de tenencia sobre el bien inmueble y iii) el valor económico de la propiedad. En consonancia, se observó que, aun existiendo una amplia reglamentación normativa, continúan los disensos entre la información y, más exactamente, entre las áreas obrantes en registro y el catastro, dado que se exteriorizan en las entidades territoriales y se presentan estragos a la hora de adelantar proyectos urbanísticos y licencias de construcción que obstaculizan, de forma clara, el desarrollo catastral y predial tanto a nivel rural como urbano.

Además, fue importante anotar que el IGAC otorgó unas facultades a unos agentes, entre ellos, las entidades territoriales, para ser autónomas en la gestión catastral; con dicha descentralización de ese encargo, se pretendía lograr, a corto plazo, una actualización de las áreas. Nótese que, a través del catastro multipropósito, se puede identificar si se trata de un predio urbano o rural y, de esta forma, hacer frente a las inconsistencias que hay entre las áreas obrantes en registro y las de catastro, puesto que en las zonas rurales se presentan dificultades de acceso a los registros a las propiedades, por la connotación marginal del sector, el asentamiento de minorías, las comunidades

indígenas y el desplazamiento forzado, como consecuencia del conflicto armado, que son factores que convergen a una desactualización en gran medida.

Respecto a las alternativas de solución para las inconsistencias de legalización de áreas catastrales y prediales en Colombia, se pudo encontrar lo siguiente: i) articular la información inmobiliaria entre el IGAC, el AMCO y la SNR y ii) resolver las inconsistencias de la información a través de la coordinación entre las entidades de catastro y SNR, de forma que la identificación del predio obrante en el certificado catastral, repose concomitantemente en la escritura pública para que el registrador de instrumentos públicos lo inscriba (Ley 1579 de 2012).

De todo lo expuesto, se pudo concluir que es imperativo lograr la actualización de las áreas catastrales y prediales a nivel nacional en un 99 %, a través del sistema catastro multipropósito y, mientras tanto, el particular tendrá que ingeniar la forma se sortear las diversas acciones que se le presentan, como medida de contingencia para solucionar las múltiples inconsistencias que se produzcan en las áreas, es decir, i) iniciar el proceso de deslinde y amojonamiento, aunque, como lo dijo el Tribunal Constitucional, no es el escenario para dirimir este asunto; ii) adelantar un proceso de corrección, aclaración y actualización de áreas y cumplir con la rigurosidad de los requisitos que ellos conlleva y iii) llevar a cabo una escritura pública de aclaración de áreas, con el objetivo de dar una debida destinación al bien inmueble, no ser engañado por la administración y que, especialmente, prevalezca la garantía constitucional de la seguridad jurídica de la propiedad.

Referencias

- Actualícese. (2020). *Catastro multipropósito, el nuevo modelo de actualización de los predios en Colombia*. [YouTube].
https://www.youtube.com/watch?v=bF5rBd7B7EA&ab_channel=Actual%C3%ADceseVideo
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Legis.
- Cárdenas, C. (2001). Registros públicos, clasificación de los bienes y transferencia de la propiedad (del Código Civil de 1852 a la reforma del Código Civil del Perú de 1984). *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 77(667), 1903-1838.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=34573>
- Congreso de la República de Colombia. (1873). Ley 84 del 26 de mayo de 1873. Diario Oficial No. 2.867 de 31 de mayo de 1873. [Código Civil]. Bogotá, D. C., Colombia.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1579 del 10 de octubre de 2012. Diario Oficial No. 48.570 de 1 de octubre de 2012. [Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones]. Bogotá, D. C., Colombia.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1579_2012.html

- Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1753 del 9 de junio de 2015. Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015. [Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”]. Bogotá, D. C., Colombia. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1955 del 25 de mayo de 2019. Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019. [Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022]. Bogotá, D. C., Colombia. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html
- Cornejo, Á. (2019). *Derecho registral*. Astrea.
- Corte Constitucional de Colombia. (1997). Sentencia T-377 del 15 de agosto de 1997. *Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional*. M.P.: *Hernando Herrera Vergara*. Bogotá, D. C., Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/t-377-97.htm#:~:text=T%2D377%2D97%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=En%20t%20C3%A9rminos%20generales%2C%20la%20funci%C3%B3n,para%20el%20efecto%20se%20expida>.
- Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia T-453 del 22 de noviembre de 2018. *Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional*. M.P.: *Diana Fajardo Rivera*. Bogotá, D. C., Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-453-18.htm>
- Corte Suprema de Justicia. (2021). Sentencia T-7566 del 23 de junio de 2021. Radicación No. 15693-22-08-000-2021-00084-01. M.P.: *Álvaro Fernando García Restrepo*. Bogotá, D. C., Colombia. <https://vlex.com.co/vid/sentencia-corte-suprema-justicia-875207970>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Decreto 148 del 4 de febrero de 2020. [Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015]. Bogotá, D. C., Colombia. https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/decreto_148_de_2020.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2016a). *Evaluación de la política para consolidar la interrelación entre el catastro y el registro*. DNP: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Interrelacion_Catastro_y_Registro_Completo.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2016b). *Documento CONPES 3859 de 2016. Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*. Bogotá, D. C.: DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Documento CONPES 3958. Estrategia para la implementación de la política pública de Catastro Multipropósito*. Bogotá, D. C.:

- Departamento Nacional de Planeación.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (s.f.b). *Catastro*. IGAC:
<https://www.igac.gov.co/es/ide/datos-e-informacion/catastro#:~:text=El%20conocimiento%20de%20las%20caracter%C3%ADsticas,medida%2C%20permite%20a%20las%20administraciones>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2011). Resolución 70 del 4 de febrero de 2011. [Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral]. Bogotá, D. C., Colombia.
https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/resolucion_70_de_2011.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2015). *El catastro multipropósito, herramienta fundamental del PND para ordenar el territorio: Nieto Escalante*. IGAC:
<https://www.igac.gov.co/es/noticias/el-catastro-multiproposito-herramienta-fundamental-del-pnd-para-ordenar-el-territorio-nieto#:~:text=El%20catastro%20multiprop%C3%B3sito%20es%20la,%2C%20ocupantes%2C%20poseedores%20y%20propietarios>.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2018a). *Catastro y registro son instrumentos esenciales para la gestión, políticas públicas y restitución de tierras: IGAC*. IGAC:
<https://igac.gov.co/es/noticias/catastro-y-registro-son-instrumentos-esenciales-para-la-gestion-politicas-publicas-y>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2018b). Resolución Conjunta No. 1732 del 21 de febrero de 2018. [Por medio de la cual se establecen lineamientos y procedimientos para la corrección o aclaración, actualización, reftificación de linderos y área, modificación física e inclusión de área de bienes]. Bogotá, D. C., Colombia.
https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/res._igac_221-18_correccion_-_aclaracion_-_actualizar_-_rectificacion_areas_-_linderos.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2019a). Decreto 1983 del 31 de octubre de 2019. [Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona un Capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2.]. Bogotá, D. C., Colombia.
https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/decreto_1983_de_2019.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2019b). Resolución No. 937 del 30 de julio de 2019. [Por la cual se habilita como gestor catastral al Área Metropolitana de Centro Oriente (AMCO) y se dictan otras disposiciones]. Bogotá, D. C., Colombia.
https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/resolucion_igac_937-2019_habilitacion_amco.pdf

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2019c). *Catastro Multipropósito*. IGAC: <https://www.igac.gov.co/es/contenido/areas-estrategicas/catastro/catastro-multiproposito>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2020a). Resolución Conjunta IGAC No. 1101 SNR No. 11344 del 31 de diciembre de 2020. [Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección, y/o inclusión de cabida.]. Bogotá, D. C., Colombia. https://igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/resolucion_conjunta_igac_1101_snr_11344_de_2020.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2020b). Resolución Conjunta SNR No. 04218 e IGAC No. 499 del 28 de mayo de 2020. [Por la cual se adopta el Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_COL]. Bogotá, D. C., Colombia. https://igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/catastro-multiproposito/04218_conjunta_snr_-_igac.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2020c). Resolución 388 del 13 de abril de 2020. [Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación catastral con enfoque multipropósito]. Bogotá, D. C., Colombia. https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/noticias/res_388_13-04-2020.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (s.f.a). *Resolución Conjunta IGAC SNC*. <https://www.igac.gov.co/es/preguntas-frecuentes/resolucion-conjunta-igac-snc?page=2>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (s.f.c). *Qué son los gestores catastrales*. IGAC: https://igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/catastro-multiproposito/que_son_los_gestores.pdf
- Ortiz, G. (2020). *Principales irregularidades que se presentan en el sector urbanístico en Colombia y mecanismos para prevenirlas y sancionarlas. [Tesis de maestría]*. Bogotá, D. C.: Universidad del Rosario. https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/30839/Tesis%20Repositorio_Anexos_Gloria%20Ortiz%20PDF.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Otarola, Y. (2022). La descripción del inmueble y la discordancia registral. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 13(1), 9-28. <http://dx.doi.org/10.7770/rchdcp-v13n1-art2863>
- Trujillo, J. (1996). *El catastro y el fisco en Colombia*. Catastro: <https://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct28/art5.pdf>
- Zannoni, E. y Kemelmajer, A. (2012). *Código Civil y leyes complementarias. 13. Comentado, anotado y concordado*. Astrea.