CiuData+

PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS Y GESTIÓN FISCAL EN COLOMBIA DEL BANCO MUNDIAL

Instrumento para la gestión catastral diferenciada y progresiva

Gestión catastral integral: mantenimiento permanente, innovación y ampliación progresiva de cobertura

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia
Cooperación Económica (SECO)

GRUPO BANCO MUNDIAL

Banco Mundial

Ivonne Astrid Moreno Horta, Especialista Senior Administración de Tierras

Carolina Londoño Araque,
Coordinadora Administrativa Programa CiuData+

Jorge Augusto Bonil Cubides,
Coordinador Técnico Programa CiuData+

Coordinación y edición:
Jorge Augusto Bonil Cubides,
Coordinador Técnico Programa CiuData+

Autora
Lizeth Nathaly Vanegas Porras,
Consultora Banco Mundial
Programa CiuData+

Revisión técnica
Jorge Augusto Bonil Cubides,
Coordinador Técnico Programa CiuData+

Copyright © 2026 The World Bank

Fecha de publicación: octubre de 2026

1818 H Street NW, Washington DC 20433

Telephone: 202-473-1000; internet: www.worldbank.org

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación no deben atribuirse de ninguna manera al Banco Mundial. El material de esta obra está protegido por derechos de autor. La copia o transmisión, total o parcial, de esta obra puede constituir una infracción de la legislación aplicable. El Banco Mundial y SECO fomentan la difusión de esta publicación y autorizan al usuario a copiar partes de la misma para su uso personal y no comercial, sin derecho alguno a revenderla, redistribuirla ni crear obras derivadas. Cualquier otra copia o uso de esta obra requiere el permiso expreso por escrito del Banco Mundial.

Cítese como: Banco Mundial. 2026. *Instrumento para la gestión catastral diferenciada y progresiva*. Programa CiuData+. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Contenido

Agradecimientos. 5

Descargo de responsabilidad. 5

1. Introducción 6

2. Objetivo 8

3. Contexto general 9

Categoría de ruralidad 10

Categoría municipal 12

Dinámica transaccional. 13

Instrumento para la clasificación de las frecuencias en la actualización catastral en Colombia. 14

4. Alcance 16

5. ¿Qué es la gestión catastral diferenciada y progresiva? 18

6. Principios orientadores 20

7. Condiciones de contexto para orientar la aplicación progresiva 22

8. Escenarios orientativos de aplicación 25

9. Aproximación conceptual de evolución progresiva 28

10. Componentes de la gestión diferenciada 31

10.1 Componente físico 31

Criterios para la implementación progresiva del componente físico. 32

a) Representación geométrica de terrenos 32

b) Representación de unidades de construcción 32

c) Gestión progresiva de los atributos de las características de las unidades de construcción. 33

d) Destinos económicos y relación con construcciones 33

10.2 Componente jurídico. 34

10.3 Componente económico 35

Criterios para la implementación progresiva del componente económico. 35

a) Valoración de construcciones representadas de manera indicativa 35

b) Valoración de construcciones previamente inscritas 36
c) Valoración con información constructiva detallada..... 36
d) Determinación del avalúo catastral 36
10.4 Consideración sobre modelo de datos, especificaciones técnicas e interoperabilidad. 36
11. Participación, corresponsabilidad y complementación de la información 38
12. Ruta conceptual de implementación progresiva. 40
13. Niveles conceptuales de avance progresivo 42
14. Articulación con mantenimiento permanente 44
15. Recomendaciones 46
16. Consideraciones finales 49

Agradecimientos.

La elaboración del presente producto se desarrolló en el marco del proyecto CiuData+, orientado a apoyar la gestión fiscal y territorial descentralizada de los municipios mediante el fortalecimiento de capacidades para la gestión del catastro multipropósito.

Se agradece al Banco Mundial, como entidad implementadora del proyecto, por el acompañamiento técnico y estratégico brindado durante el desarrollo de la consultoría, así como por los espacios de revisión, retroalimentación y orientación que contribuyeron a la consolidación de los productos.

De igual manera, se reconoce el apoyo del equipo CiuData+ y de las entidades e instancias participantes en los espacios técnicos de discusión, cuyos aportes permitieron fortalecer el enfoque conceptual, técnico y operativo de los documentos elaborados, en coherencia con los objetivos del proyecto y con las necesidades de sostenibilidad, escalabilidad y fortalecimiento institucional de la gestión catastral.

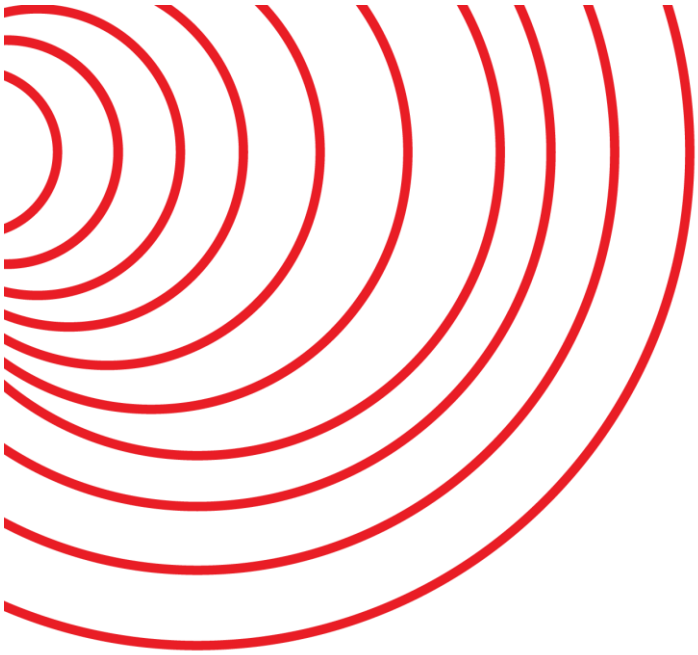
Así mismo, se agradece al Instituto Geográfico Agustín Codazzi por su disposición para el intercambio técnico, la revisión de los productos y la retroalimentación brindada en relación con los retos de implementación del catastro multipropósito, el mantenimiento permanente de la información catastral y la ampliación progresiva de cobertura en los territorios.

Se reconoce la importancia de los espacios de diálogo técnico promovidos en el marco del proyecto, los cuales contribuyeron a la construcción de insumos orientados a fortalecer la gestión catastral, la administración territorial y la capacidad fiscal de los municipios, en articulación con los pilares y componentes estratégicos de CiuData+.

Descargo de responsabilidad.

Este documento fue elaborado en el marco del programa CiuData+, con apoyo del Banco Mundial y contribuciones externas de consultoría. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo, de los gobiernos que representa, ni del programa CiuData+.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo.



1. Introducción

La gestión catastral multipropósito en Colombia enfrenta desafíos estructurales asociados a los rezagos históricos en la formación y actualización de la información predial, particularmente en territorios rurales dispersos, zonas con limitada capacidad institucional, municipios con altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra y áreas con baja disponibilidad de información geográfica y registral.

A pesar de los avances alcanzados en los últimos años en materia de cobertura y actualización catastral, subsisten territorios que no cuentan con formación catastral o presentan desactualizaciones prolongadas que dificultan la consolidación de información predial vigente, completa y consistente para la gestión territorial, fiscal, ambiental y social del país.

En este contexto, la ampliación de cobertura del servicio público catastral requiere mecanismos de intervención adaptados a las realidades territoriales, operativas, institucionales y tecnológicas de los distintos municipios y regiones del país, reconociendo que no todos los territorios presentan las mismas dinámicas, capacidades o necesidades de gestión predial.

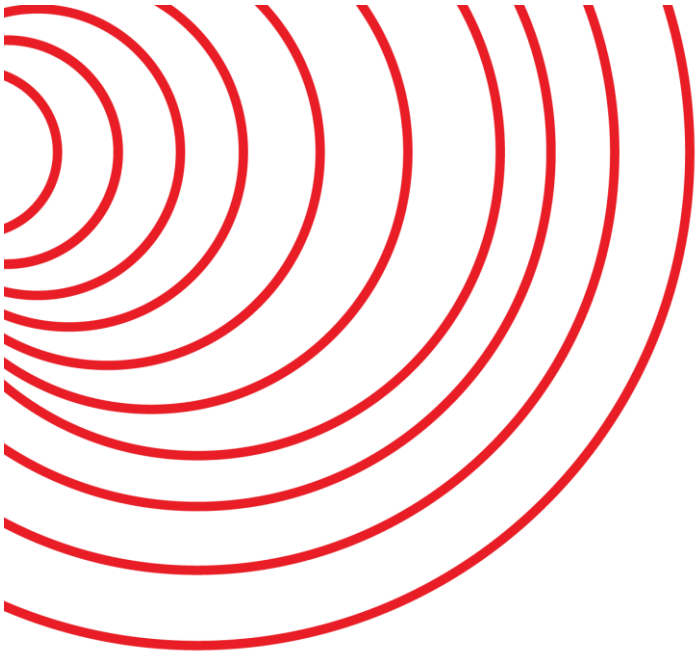
Bajo esta perspectiva, la gestión catastral diferenciada y progresiva surge como una estrategia orientada a facilitar la incorporación gradual de información predial y el fortalecimiento progresivo de las bases de datos catastrales, promoviendo esquemas

flexibles y sostenibles de implementación que permitan avanzar progresivamente hacia catastros multipropósito con mayores niveles de completitud, calidad y vigencia de información.

Así mismo, este enfoque busca fortalecer la sostenibilidad del servicio público catastral y favorecer la reducción progresiva de brechas históricas de cobertura, promoviendo procesos evolutivos de consolidación de información predial y articulación territorial.

En este sentido, el presente instrumento desarrolla orientaciones conceptuales y operativas para la implementación de esquemas diferenciados y progresivos de gestión catastral, con el propósito de facilitar la ampliación de cobertura y contribuir a la consolidación gradual del catastro multipropósito como instrumento fundamental para la administración y gestión integral del territorio.

El presente instrumento se enmarca en el Programa para el Fortalecimiento de Gobiernos Subnacionales en la Administración de Tierras y Gestión Fiscal en Colombia – CiuData+, en la medida en que desarrolla orientaciones conceptuales para fortalecer la gestión catastral como soporte de la administración territorial. En particular, el enfoque diferenciado y progresivo contribuye a ampliar la cobertura del servicio público catastral en territorios con rezagos y baja disponibilidad de información, promoviendo esquemas sostenibles, interoperables y graduales de fortalecimiento institucional y territorial.

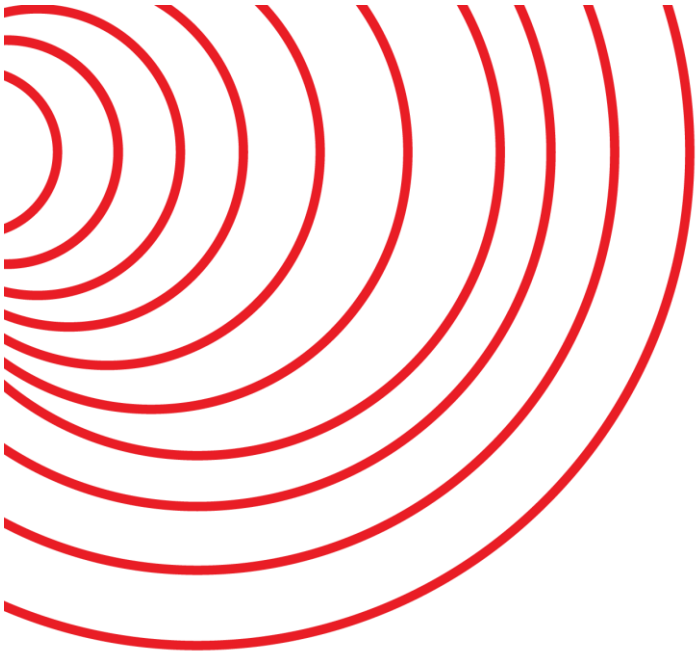


2. Objetivo

Desarrollar conceptual y operativamente la implementación de esquemas de gestión catastral diferenciada y progresiva para la ampliación de cobertura del servicio público catastral, mediante la definición de criterios, mecanismos, enfoques y estrategias adaptadas a las condiciones territoriales, institucionales, tecnológicas y operativas de los municipios y territorios objeto de intervención.

Así mismo, el instrumento busca facilitar la ejecución gradual y flexible de los procesos de formación y actualización catastral, promoviendo el uso de fuentes secundarias de información, métodos indirectos, mecanismos declarativos y colaborativos, herramientas tecnológicas y estrategias de interoperabilidad que permitan avanzar progresivamente hacia bases de datos catastrales vigentes, completas y sostenibles.

De igual manera, el instrumento desarrolla la articulación de la gestión catastral diferenciada y progresiva con los procesos de actualización continua, conservación y mantenimiento permanente de la información predial, favoreciendo la consolidación progresiva del catastro multipropósito como instrumento para la administración y gestión integral del territorio.



3. Contexto general

La gestión catastral diferenciada y progresiva parte del reconocimiento de que los municipios del país presentan condiciones heterogéneas en materia territorial, institucional, operativa y de disponibilidad de información. Estas diferencias inciden en la forma como puede adelantarse la gestión catastral, especialmente en territorios rurales con limitaciones para acceder, integrar y aprovechar fuentes de información.

Como soporte de contexto, se revisaron variables asociadas a ruralidad, categoría municipal, jerarquía urbana, dinámica física, dinámica transaccional y disponibilidad de información.

Estos elementos permiten analizar que una proporción significativa de municipios presenta condiciones que justifican esquemas de intervención graduales, diferenciados y sostenibles, particularmente cuando existen restricciones operativas, baja disponibilidad de información o necesidades de fortalecimiento progresivo de los componentes físico, jurídico y económico de la base catastral.

De manera complementaria, los desarrollos recientes del Observatorio Inmobiliario Catastral evidencian que los retos de la gestión catastral no se limitan a la existencia de datos, sino que comprenden la necesidad de gestionar, estandarizar e integrar información proveniente de múltiples fuentes para transformarla en conocimiento

útil para la toma de decisiones. Este aspecto refuerza la pertinencia de promover modelos progresivos apoyados en fuentes secundarias, interoperabilidad, métodos indirectos, herramientas analíticas y mecanismos de mejora gradual de la información predial.

La información estadística presentada en este capítulo no constituye un diagnóstico exhaustivo ni sustituye los análisis específicos que deban realizarse para cada intervención territorial. Su finalidad es aportar un soporte de pertinencia que permita contextualizar el problema que el instrumento busca abordar y conectar sus orientaciones con las condiciones reales de los municipios y territorios objeto de gestión catastral diferenciada y progresiva.

Categoría de ruralidad

La categoría de ruralidad constituye una variable de contexto territorial relevante para analizar la pertinencia de la gestión catastral diferenciada y progresiva, en la medida en que permite reconocer que los municipios del país no presentan condiciones homogéneas de ocupación, densidad, accesibilidad, dinámica inmobiliaria ni disponibilidad de información. Esta clasificación, proveniente del Departamento Nacional de Planeación (DNP), diferencia los municipios en cuatro grupos: ciudades y aglomeraciones, intermedios, rurales y rurales dispersos.

Tabla 1 Categoría de ruralidad

Categoría de ruralidad	Conteo
Ciudades y aglomeraciones	121
Intermedio	372
Rural	373
Rural disperso	256
Total general	1122

Fuente: Elaboración propia con base en la clasificación de ruralidad del Departamento Nacional de Planeación —DNP—, aplicada al universo de 1.122 municipios analizados.

Con base en esta categorización, de los 1.122 municipios analizados, 121 corresponden a ciudades y aglomeraciones, 372 a municipios intermedios, 373 a municipios rurales y 256 a municipios rurales dispersos. Esto significa que 629

municipios, equivalentes aproximadamente al 56,1 % del total, se clasifican como rurales o rurales dispersos.

Esta distribución evidencia que más de la mitad de los municipios del país presenta condiciones territoriales distintas a las de los principales centros urbanos. En estos territorios suelen confluir factores como dispersión poblacional, baja densidad predial, mayores restricciones de accesibilidad física, menor disponibilidad de información geográfica o administrativa detallada, menor dinámica transaccional y mayores costos relativos para el levantamiento, verificación y actualización de información predial. Estas condiciones inciden directamente en la forma como puede adelantarse la gestión catastral con enfoque multipropósito.

Desde esta perspectiva, la categoría de ruralidad permite sustentar que la gestión catastral no debe abordarse exclusivamente bajo esquemas homogéneos de intervención. Mientras las ciudades y aglomeraciones pueden requerir procesos de actualización más frecuentes, intensivos y soportados en alta dinámica inmobiliaria, los municipios rurales y rurales dispersos pueden requerir estrategias graduales, sostenibles y proporcionales a sus condiciones territoriales, operativas e institucionales.

En este sentido, la gestión catastral básica diferenciada y progresiva no implica sustituir los estándares técnicos vigentes ni disminuir la calidad esperada de la información catastral. Por el contrario, parte del reconocimiento de que en determinados territorios puede ser necesario avanzar mediante rutas progresivas de incorporación, complementación y fortalecimiento de la información predial, priorizando inicialmente la construcción de líneas base funcionales y permitiendo su mejora gradual en el tiempo.

Por ello, la ruralidad se constituye en un criterio de contexto que refuerza la pertinencia de promover el uso de fuentes secundarias, métodos indirectos, mecanismos declarativos y colaborativos, herramientas tecnológicas, interoperabilidad institucional y esquemas de mantenimiento permanente. Estos elementos permiten ampliar cobertura catastral en territorios con mayores restricciones operativas, sin desconocer las realidades de los distintos contextos territoriales de Colombia.

Categoría municipal.

La categoría municipal constituye una variable relevante para contextualizar la gestión catastral progresiva y diferenciada en los territorios. Esta categorización, definida conforme al marco legal aplicable y reportada por la Contaduría General de la Nación, clasifica los municipios según criterios asociados a población e ingresos corrientes de libre destinación.

En el universo analizado, de los 1.122 municipios, 965 se encuentran en categoría sexta, equivalentes aproximadamente al 86 % del total. Si se consideran conjuntamente las categorías quinta y sexta, se identifican 1.008 municipios, cerca del 89,8 % del total analizado.

Tabla 2 Categoría municipal

Categoría municipal	Conteo
1	28
2	27
3	17
4	18
5	43
6	965
Especial	6
N/A	18
Total general	1122

Fuente: Elaboración propia a partir de la categorización municipal —Especial, 1.ª a 6.ª categoría, reportada por la Contaduría General de la Nación (CGN), aplicada al universo de 1.122 municipios analizados.

Esta distribución evidencia que la mayoría de municipios del país se ubica en categorías asociadas a menores capacidades fiscales y administrativas relativas. Desde la perspectiva de la gestión catastral diferenciada y progresiva, este aspecto resulta relevante porque los procesos de la gestión catastral requieren capacidades técnicas, financieras, tecnológicas y operativas que no se distribuyen de manera homogénea en el territorio nacional.

La categoría municipal permite sustentar la necesidad de esquemas proporcionales y sostenibles de intervención catastral. En municipios con menores capacidades

institucionales, la implementación de modelos convencionales de especificaciones plenas desde etapas iniciales puede resultar más costosa, compleja o difícil de sostener en el tiempo. Por ello, la gestión catastral básica diferenciada y progresiva propone avanzar mediante rutas graduales de incorporación y fortalecimiento de información, apoyadas en fuentes secundarias, interoperabilidad, métodos indirectos, mecanismos declarativos y estrategias de mantenimiento permanente.

Esta variable no determina por sí sola la aplicación del enfoque diferenciado, pero sí permite contextualizar las capacidades institucionales y operativas sobre las cuales puede implementarse la gestión catastral en los territorios.

Dinámica transaccional.

La dinámica transaccional inmobiliaria constituye una variable relevante para contextualizar los diferentes niveles de cambio jurídico y económico que pueden presentarse en los territorios. Esta información proviene de transacciones jurídicas registradas por la Superintendencia de Notariado y Registro y procesadas por el Observatorio Inmobiliario Catastral del IGAC, para identificar actos con indicios de dinámica inmobiliaria, tales como compraventas, hipotecas, permutas, desenglobes, loteos u otros actos asociados al mercado inmobiliario.

Tabla 3 Clasificación de dinámica transaccional

Clasificación de dinámica transaccional	Urbano	Rural
Municipios con más de 50.000 transacciones	53	10
Municipios entre 10.000 y 49.999 transacciones	97	83
Municipios entre 5.000 y 9.999 transacciones	128	124
Municipios entre 1.000 y 4.999 transacciones	386	584
Municipios con menos de 1000 transacciones	435	297
Sin dato	23	24
TOTAL	1122	1122

Fuente: Elaboración propia a partir de la clasificación de transacciones con dinámica inmobiliaria, construida con información registral de la SNR y procesada por el OIC-IGAC (2025)

En la zona rural, la mayor proporción de municipios se concentra en rangos bajos y medios de dinámica transaccional: 584 municipios rurales registran entre 1.000 y 4.999 transacciones, y 297 municipios rurales registran menos de 1.000

transacciones. Estos dos rangos agrupan 881 municipios rurales-zona, lo que evidencia que una parte significativa del territorio rural presenta dinámicas transaccionales moderadas o bajas.

La dinámica transaccional no opera como un criterio aislado para definir la aplicación del catastro básico diferenciado, sino como una variable de contexto que permitiría modular su implementación. En zonas rurales con baja o moderada dinámica, el enfoque diferenciado puede priorizar la ampliación de cobertura y la generación de una línea base predial suficiente, con mejora gradual de sus componentes físico, jurídico y económico. En zonas rurales con alta dinámica transaccional, el mismo enfoque podría complementarse con mecanismos de seguimiento, actualización focalizada y articulación con el mantenimiento permanente, para evitar que la información catastral quede rápidamente rezagada frente a las transformaciones del territorio.

Instrumento para la clasificación de las frecuencias en la actualización catastral en Colombia.

El IGAC, a través del Observatorio Inmobiliario Catastral, desarrolló un instrumento para la clasificación de frecuencias de actualización catastral y la priorización de municipios que requieren atención, con base en variables como categoría de ruralidad, categoría municipal, dinámica transaccional, cambios físicos, vigencia catastral y otros criterios de alerta. Este instrumento tiene como objetivo analizar las necesidades de actualización catastral, en términos de frecuencias, y que permita superar una lectura homogénea de los territorios para avanzar hacia decisiones diferenciadas según las condiciones reales de cada municipio y zona.

En el componente de priorización, el instrumento identifica los municipios que requieren atención inmediata, aquellos que se encuentran fuera de la clasificación esperada y los que no cuentan con formación catastral previa. Para la zona rural, se identifican 80 municipios con priorización inmediata, 169 municipios fuera de clasificación y 52 municipios sin formación catastral.

Tabla 4 Priorización de formación/actualización

Priorización de formación/actualización	Inmediato	Sin Formación	Sin clasificación
Priorización urbano - rural	88	16	512
Priorización rural	80	52	169

Priorización de formación/actualización	Inmediato	Sin Formación	Sin clasificación
Priorización urbana	182	8	118

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Instrumento para la clasificación de frecuencias de actualización catastral del Observatorio Inmobiliario Catastral —OIC— del IGAC (2025)

Esta lectura es especialmente relevante para la gestión catastral básica diferenciada y progresiva, en tanto permite reconocer que las zonas rurales no requieren una única forma de intervención. En los territorios rurales sin formación catastral, el enfoque diferenciado puede orientar una primera intervención hacia la generación de información predial básica, susceptible de fortalecerse progresivamente. En los municipios rurales fuera de clasificación, permite advertir posibles rezagos entre la dinámica territorial y la información catastral disponible. Y en los municipios rurales priorizados, exige complementar la intervención básica con acciones focalizadas de verificación, integración de fuentes secundarias y articulación con el mantenimiento permanente.

Las cifras de priorización rural - IGAC refuerzan la pertinencia de un modelo progresivo en tanto no todos los territorios rurales parten del mismo nivel de información ni enfrentan la misma dinámica. Algunos requieren formación inicial, otros actualización focalizada y otros procesos de gestión catastral gradual para los componentes físico, jurídico y económico de la información catastral.

Las variables revisadas permiten sustentar que la gestión catastral básica diferenciada y progresiva no responde a una reducción del alcance técnico del catastro, sino a la necesidad de establecer rutas de entrada viables, graduales y proporcionales para territorios rurales con condiciones diversas de información, capacidad institucional, y dinámica predial. Por ello, el enfoque diferenciado permite avanzar en cobertura y fortalecimiento de la información predial sin desconocer que algunos territorios requieren formación inicial, otros actualización zonalizada y otros mecanismos de mantenimiento permanente.

4. Alcance

El presente instrumento aplica a la implementación de esquemas diferenciados y progresivos de los procesos de formación y actualización catastral en municipios o territorios que no cuenten con formación catastral, o presenten desactualización catastral mayor a quince (15) años en razón a limitaciones técnicas, operativas, institucionales o de disponibilidad de información que dificulten la ejecución inmediata de procesos catastrales bajo esquemas convencionales de especificaciones plenas.

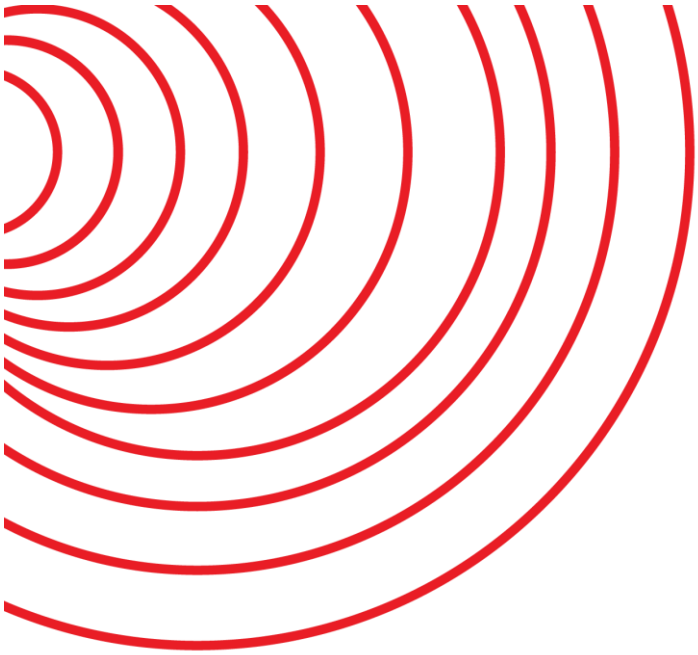
El instrumento desarrolla orientaciones conceptuales y operativas para la ejecución gradual de procesos de formación y actualización catastral mediante especificaciones técnicas simplificadas o de menor detalle en etapas iniciales, promoviendo mecanismos de mejoramiento progresivo de la información predial en articulación con los procesos de actualización, conservación y mantenimiento permanente.

Así mismo, contempla orientaciones relacionadas con el uso de fuentes secundarias de información, mecanismos de interoperabilidad, métodos indirectos, declarativos y colaborativos, herramientas tecnológicas, estrategias de participación y esquemas progresivos de fortalecimiento de la información física, jurídica y económica de la base de datos catastral.

El instrumento incorpora igualmente referencias generales para la implementación gradual de capacidades operativas y tecnológicas, así como orientaciones para la articulación de la gestión catastral diferenciada y progresiva con las estrategias de ampliación de cobertura, actualización continua y sostenibilidad del servicio público catastral.

Las disposiciones y orientaciones contenidas en el presente instrumento tienen carácter conceptual y podrán implementarse conforme a las condiciones territoriales, capacidades institucionales, disponibilidad de información y necesidades de gestión identificadas por cada gestor catastral, en el marco de la normatividad vigente y de la autonomía técnica y procedimental aplicable a la gestión catastral.

NOTA: El presente documento tiene carácter conceptual y no sustituye las disposiciones normativas vigentes aplicables a la gestión catastral ni las competencias legalmente asignadas a los gestores catastrales y demás entidades involucradas en la administración de la información predial.



5. ¿Qué es la gestión catastral diferenciada y progresiva?

La gestión catastral diferenciada y progresiva corresponde a un esquema de ejecución flexible y gradual de los procesos de formación y actualización catastral, orientado a ampliar la cobertura del servicio público catastral en municipios o territorios que no cuentan con formación catastral, presentan desactualización prolongada por 15 años o más desde la más reciente actualización catastral debido a condiciones territoriales, operativas, institucionales o tecnológicas que dificultan la implementación inmediata de procesos bajo esquemas convencionales de especificaciones plenas.

Este enfoque parte del reconocimiento de que los territorios presentan dinámicas, capacidades y niveles de información heterogéneos, razón por la cual la gestión catastral requiere mecanismos adaptativos que permitan desarrollar procesos proporcionales a las condiciones reales de cada contexto territorial.

La gestión catastral diferenciada y progresiva no constituye un proceso catastral adicional a los procesos de formación, actualización, conservación y difusión definidos en la normatividad vigente. Por el contrario, corresponde a una modalidad gradual de ejecución de los procesos de formación y actualización catastral, mediante especificaciones técnicas simplificadas o de menor detalle en fases iniciales, que avanzan progresivamente hacia esquemas de información de mayor completitud, precisión y nivel de detalle.

Bajo este modelo, la gestión catastral se desarrolla priorizando el uso de fuentes secundarias de información, registros administrativos, métodos indirectos, mecanismos declarativos y colaborativos, herramientas tecnológicas y estrategias de interoperabilidad que permitan ampliar cobertura de manera eficiente, sostenible y progresiva, reduciendo la dependencia exclusiva de actividades directas de captura en campo.

Así mismo, la progresividad constituye uno de los principios estructurales del modelo, en la medida en que la información predial podrá fortalecerse, complementarse y mejorarse de manera gradual mediante la articulación posterior con los procesos de actualización continua, conservación y mantenimiento permanente de la información catastral.

La gestión catastral diferenciada y progresiva busca consolidar un nivel básico y funcional de información predial que permita garantizar la trazabilidad de los predios, la prestación del servicio público catastral, la articulación con otras fuentes oficiales y el soporte a procesos de planeación, ordenamiento territorial, gestión fiscal, ambiental y social, avanzando progresivamente hacia esquemas de mayor detalle y calidad de información.

De esta manera, el modelo diferencial y progresivo se configura como una estrategia de inclusión territorial orientada a cerrar brechas históricas de cobertura catastral, facilitar la universalización progresiva del catastro multipropósito y fortalecer la sostenibilidad técnica y operativa de la gestión catastral en el territorio nacional.

6. Principios orientadores

Las categorías utilizadas en este instrumento corresponden a aproximaciones conceptuales y metodológicas propuestas para organizar el análisis y orientar posibles desarrollos posteriores. En consecuencia, no constituyen categorías normativas autónomas ni modifican las definiciones, procedimientos o competencias previstas en la regulación catastral vigente. Su eventual adopción, ajuste o desarrollo operativo corresponderá al IGAC, en el marco de sus competencias.

Progresividad. La gestión catastral podrá ejecutarse de manera gradual, priorizando la incorporación progresiva de información predial y el fortalecimiento continuo de la calidad, completitud y nivel de detalle de las bases de datos catastrales, conforme a las capacidades institucionales, la disponibilidad de información y las condiciones territoriales.

Diferenciación territorial. La gestión catastral podrá adaptarse a las dinámicas, capacidades, condiciones geográficas, sociales, institucionales y operativas de cada territorio, evitando esquemas homogéneos de intervención y promoviendo estrategias acordes con las realidades territoriales.

Ampliación progresiva de cobertura. La gestión catastral diferenciada y progresiva prioriza la ampliación de cobertura del servicio público catastral, especialmente en territorios sin formación catastral o con altos niveles de

desactualización, mediante mecanismos flexibles, escalables y sostenibles que permitan reducir progresivamente las brechas históricas de información predial.

Mantenimiento permanente. La información incorporada mediante esquemas diferenciales y progresivos podrá articularse posteriormente con estrategias de mantenimiento permanente, actualización continua y conservación catastral, garantizando la sostenibilidad y vigencia progresiva de la información.

Uso estratégico de información existente. La gestión catastral privilegiará el uso de fuentes secundarias, registros administrativos, mecanismos de interoperabilidad, métodos indirectos y herramientas tecnológicas, promoviendo la optimización de recursos y la reducción de cargas operativas innecesarias.

Corresponsabilidad y participación. La gestión catastral promoverá la participación de entidades territoriales, comunidades, usuarios catastrales y demás actores relacionados con la gestión predial, fortaleciendo mecanismos declarativos, colaborativos y de validación social de la información.

Flexibilidad operativa. Los gestores catastrales podrán considerar estrategias, fases, niveles de detalle y modalidades de intervención conforme a las necesidades y condiciones del territorio, siempre que se garantice la trazabilidad, calidad y evolución progresiva de la información.

Sostenibilidad. La implementación del modelo podrá orientarse hacia esquemas técnica, operativa y financieramente sostenibles, que permitan mantener la continuidad de la gestión catastral y evitar la generación de nuevos rezagos estructurales.

7. Condiciones de contexto para orientar la aplicación progresiva

Las condiciones descritas en este apartado constituyen una aproximación conceptual para orientar el análisis de pertinencia de la gestión catastral diferenciada y progresiva. No corresponden a categorías normativas autónomas ni a requisitos adicionales previstos en la regulación catastral vigente, sino a criterios de contexto que permiten identificar territorios donde podrían requerirse estrategias graduales de incorporación, complementación y fortalecimiento de la información predial. Su eventual desarrollo, ajuste o adopción corresponderá al IGAC, en el marco de sus competencias regulatorias y técnicas.

La gestión catastral diferenciada y progresiva podría implementarse en municipios o territorios predominantemente rurales que no cuenten con formación catastral o presenten desactualización catastral prolongada superior a quince (15) años[1] desde el último proceso de formación o actualización catastral.

[1] **Nota aclaratoria de condiciones de contexto.** Las referencias a condiciones de contexto no constituyen una definición operativa ni un compromiso de ejecución propuesto por este instrumento. Dichas referencias se incorporan únicamente como antecedente de contexto, en la medida en que han sido planteadas en el proyecto de modificación normativa de la Resolución 1040 de 2023, publicado para consulta

Tabla 5 Condiciones de contexto para orientar la aplicación progresiva

Condición de contexto para orientar la aplicación progresiva		**Descripción**
Condición principal. (sin formación o desactualización >15 años)	Territorios sin formación catastral	Corresponde a territorios o áreas respecto de las cuales no existe incorporación predial en la base de datos catastral, o cuya información no cumple las condiciones mínimas requeridas para soportar la gestión catastral.
	Territorios con desactualización catastral prolongada	Comprende municipios o zonas donde han transcurrido quince (15) años o más desde el último proceso de formación o actualización catastral, generando rezagos significativos en la información física, jurídica o económica.
Condiciones territoriales y operativas complementarias.	Territorios predominantemente rurales cuyos insumos de cartografía básica correspondan a suelos rurales con comportamiento rural y/o de cobertura de bosques.[2]	La implementación del modelo podrá priorizarse especialmente en territorios predominantemente rurales con limitada disponibilidad de información geográfica. Es probable que estos territorios cuenten a su vez con limitaciones cartográficas, de información registral, de fuentes administrativas; cobertura significativa de bosques o áreas de protección sin que ello implique flexibilización de la rigurosidad técnica o de los criterios de calidad de la información; baja densidad predial o dispersión territorial; restricciones de accesibilidad física, logística o tecnológica; limitada dinámica de transformación física, jurídica o económica; condiciones sociales, ambientales o institucionales especiales; o necesidades de ampliación progresiva de cobertura catastral.

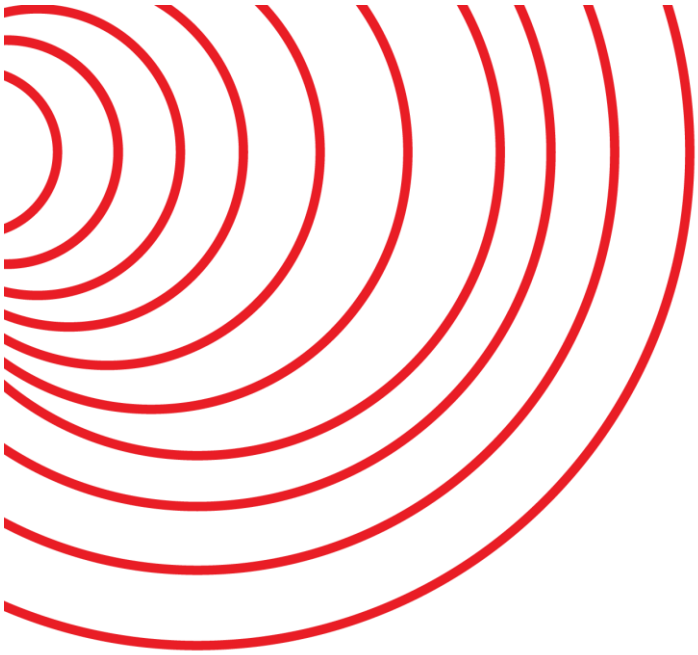
Fuente: elaboración propia.

La aplicación de la gestión catastral diferenciada y progresiva podría analizarse conforme a las condiciones territoriales, disponibilidad de información, capacidades institucionales y criterios técnicos establecidos por el gestor catastral, en el marco

ciudadana. El presente documento no define requisitos para la implementación de la gestión catastral básica diferenciada ni sustituye las decisiones regulatorias que deban adoptarse por las autoridades competentes.

[2] De conformidad con las resoluciones especiales aplicables contenidas en el artículo 5.2.7 de la Resolución 1040 de 2023.

de la normatividad vigente y de los objetivos de ampliación de cobertura y fortalecimiento progresivo de la información catastral.



8. Escenarios orientativos de aplicación

En el marco de las condiciones de contexto previamente descritas, la gestión catastral diferenciada y progresiva podrá desarrollarse en distintos escenarios territoriales, operativos e institucionales, conforme a las características del territorio, la disponibilidad de información, las dinámicas de transformación predial y las necesidades de ampliación de cobertura y sostenibilidad de la gestión catastral.

En este contexto, podrán presentarse, entre otros, los siguientes escenarios de aplicación:

Tabla 6 Escenarios orientativos de aplicación

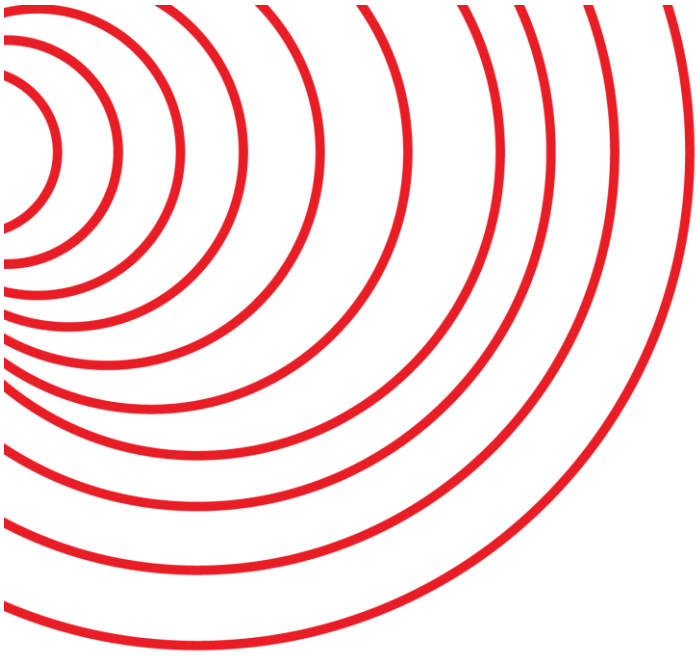
Escenario orientativo de aplicación	Características generales	Finalidad del catastro básico diferenciado
Territorios con limitada disponibilidad de información	Escenarios con baja disponibilidad de información, tales como, cartografía básica limitada, ausencia de interrelación catastral - registral, entre otras.	Optimizar el uso de fuentes secundarias, métodos indirectos y mecanismos progresivos de complementación de información.
Territorios rurales dispersos o de difícil acceso	Zonas con restricciones de accesibilidad, baja densidad predial o limitaciones logísticas y operativas. Incluye zonas rurales dispersas, áreas con restricciones de accesibilidad física, territorios de baja densidad predial o regiones	Implementar estrategias sostenibles y adaptativas de captura, complementación de información, así como de desarrollo de estrategias

Escenario orientativo de aplicación	Características generales	Finalidad del catastro básico diferenciado
	con limitaciones logísticas y operativas que requieren estrategias diferenciadas para ampliar cobertura y mantener la	participación para la validación de información territorial. En todo caso, la decisión técnica recae en el gestor catastral.
Escenario orientativo de aplicación	Características generales sostenibilidad de la gestión catastral.	Finalidad del catastro básico diferenciado
Territorios con dinámicas de transformación limitadas	Corresponde a territorios donde las dinámicas físicas, jurídicas o económicas presentan bajos niveles de cambio predial, permitiendo implementar esquemas progresivos de mantenimiento y actualización basados principalmente en monitoreo, interoperabilidad y gestión de cambios específicos.	Desarrollar esquemas progresivos de mantenimiento y monitoreo territorial soportados en gestión de cambios específicos.
Territorios con condiciones ambientales o institucionales especiales	Territorios con alta cobertura de bosques, restricciones ambientales, baja accesibilidad o capacidades institucionales limitadas.	Adaptar la gestión catastral a las particularidades ambientales, operativas e institucionales del territorio mediante esquemas flexibles y progresivos de implementación.
Estrategias de ampliación progresiva de cobertura nacional	Escenarios priorizados para reducción de brechas de cobertura catastral. La gestión catastral diferenciada y progresiva también podrá implementarse como estrategia para acelerar el cierre de brechas de cobertura catastral a nivel nacional, mediante esquemas escalables y sostenibles que permitan avanzar gradualmente hacia catastros de mayor nivel de detalle y completitud.	Implementar esquemas escalables y sostenibles orientados a acelerar la universalización progresiva del catastro multipropósito.
Etapas intermedias hacia catastros de especificaciones plenas	Los esquemas diferenciados y progresivos podrán constituir fases transitorias dentro de hojas de ruta orientadas al fortalecimiento gradual de la información catastral, permitiendo evolucionar progresivamente hacia catastros con mayores niveles de precisión, detalle y completitud.	Evolucionar progresivamente hacia catastros con mayores niveles de detalle, precisión y completitud.

Fuente: elaboración propia.

En territorios con coberturas de bosque, áreas de protección, restricciones ambientales u otras condiciones estratégicas para la política pública, la aplicación de

esquemas diferenciados y progresivos se entiende exclusivamente como una adaptación de los tiempos, métodos de captura, fuentes de información y estrategias de complementación progresiva de información. En ningún caso implica disminuir la rigurosidad técnica, la trazabilidad, la calidad esperada de la información o la necesidad de articulación con las autoridades e instrumentos ambientales, territoriales o sectoriales que resulten pertinentes.



9. Aproximación conceptual de evolución progresiva

La gestión catastral diferenciada y progresiva se estructura a partir de una aproximación conceptual de evolución progresiva orientada al fortalecimiento gradual de la información predial y a la ampliación progresiva de la cobertura del servicio público catastral, especialmente en territorios predominantemente rurales sin formación catastral o con desactualización prolongada.

Esta aproximación reconoce que la consolidación de catastros con especificaciones plenas no necesariamente puede desarrollarse de manera inmediata y homogénea en todos los territorios, particularmente en escenarios con limitaciones operativas, baja disponibilidad de información, dispersión territorial, predominancia de coberturas de bosque o restricciones institucionales y tecnológicas.

El catastro básico diferenciado plantea una ruta gradual de evolución de la información catastral, mediante la cual los territorios avanzan progresivamente desde esquemas básicos de incorporación y representación predial hacia modelos de gestión catastral integral soportados en procesos continuos de actualización, conservación y mantenimiento permanente.

Bajo este enfoque, las etapas iniciales priorizan la consolidación de líneas base prediales mediante especificaciones técnicas simplificadas y mecanismos adaptativos de captura y validación de información, promoviendo el uso de fuentes secundarias,

métodos indirectos, interoperabilidad, herramientas tecnológicas y mecanismos declarativos y colaborativos.

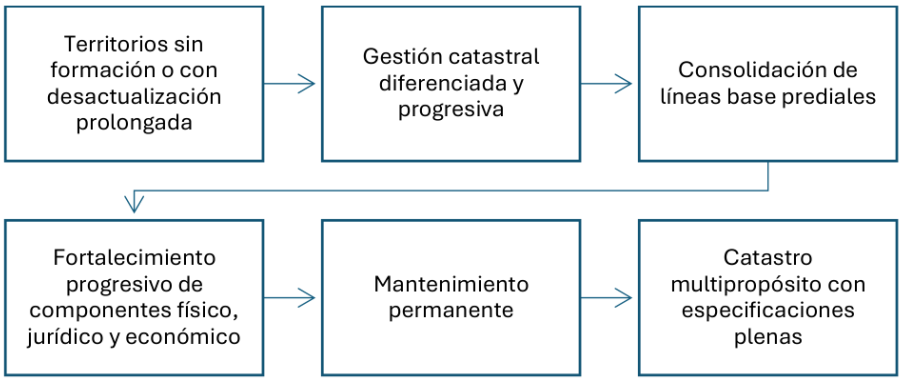
Posteriormente, la información incorporada podrá fortalecerse progresivamente mediante ejercicios de actualización continua, complementación de componentes físico, jurídico y económico, validación territorial y mejora gradual de precisión, completitud y nivel de detalle técnico.

La evolución progresiva de la información catastral no implica la existencia de categorías diferenciadas de validez jurídica o técnica de la información incorporada, sino la implementación de mecanismos graduales de fortalecimiento y maduración de la información predial conforme a las dinámicas territoriales y capacidades de gestión existentes.

Así mismo, esta aproximación permite desarrollar estrategias sostenibles y escalables de ampliación de cobertura, evitando que las limitaciones operativas o presupuestales impidan avanzar en la consolidación progresiva del catastro multipropósito en territorios históricamente rezagados.

De manera general, la evolución progresiva de la gestión catastral podrá desarrollarse a través de las siguientes etapas:

Ilustración 1 aproximación conceptual de evolución progresiva - máximo 10 años[3]



[3] **Nota aclaratoria modelo progresivo.** Las referencias a horizontes de progresividad, incluyendo el horizonte de hasta diez (10) años, no constituyen una definición operativa ni un compromiso de ejecución propuesto por este instrumento. Dichas referencias se incorporan únicamente como antecedente de contexto, en la medida en que han sido planteadas en el proyecto de modificación normativa de la Resolución 1040 de 2023, publicado para consulta ciudadana. El presente

Fuente: elaboración propia.

Una vez implementados los esquemas de gestión catastral diferenciada y progresiva, los gestores catastrales podrán avanzar progresivamente en el fortalecimiento de la información predial y en la consolidación de catastros con especificaciones plenas, conforme a las capacidades institucionales, disponibilidad de información y dinámicas territoriales.

La evolución progresiva de la información catastral podrá desarrollarse dentro de horizontes graduales de fortalecimiento técnico y operativo, orientados a consolidar progresivamente los componentes físico, jurídico y económico de la base catastral y avanzar hacia catastros multipropósito con mayores niveles de completitud, precisión e interoperabilidad.

De manera referencial, los procesos de consolidación progresiva podrán proyectarse dentro de horizontes de mediano y largo plazo, incluyendo periodos de hasta diez (10) años para la consolidación gradual de catastros con especificaciones plenas en territorios con mayores niveles de rezago o complejidad territorial.

La definición de las fases, niveles de detalle, tiempos de evolución y mecanismos de fortalecimiento progresivo corresponderá al gestor catastral conforme a las condiciones territoriales, disponibilidad de información, capacidades institucionales y objetivos de ampliación de cobertura definidos para cada territorio.

La gestión catastral diferenciada y progresiva se configura como una estrategia evolutiva orientada a facilitar la transición desde escenarios de baja cobertura o alta desactualización hacia modelos integrales, sostenibles y continuos de gestión de la información territorial.

---

documento no define plazos obligatorios para la implementación de la gestión catastral básica diferenciada ni sustituye las decisiones regulatorias que deban adoptarse por las autoridades competentes.

10. Componentes de la gestión diferenciada

10.1 Componente físico

En el marco de la gestión catastral diferenciada y progresiva, el componente físico comprende la identificación, incorporación, representación y consolidación gradual de la información física de los predios, incluyendo los elementos asociados a los terrenos, construcciones y demás características requeridas para la gestión catastral.

En el marco de la modalidad diferenciada y progresiva, podrán implementarse mecanismos graduales de incorporación y complementación de información física. La flexibilización operativa del modelo diferencial no implica la eliminación de los elementos mínimos definidos para el componente físico, sino la posibilidad de desarrollar procesos progresivos de consolidación y fortalecimiento de la información predial, permitiendo avanzar gradualmente hacia niveles de mayor completitud, precisión y detalle técnico conforme a las dinámicas territoriales, disponibilidad de información y capacidades operativas existentes.

Para su implementación podrán utilizarse fuentes secundarias de información, imágenes satelitales, ortofotografía, sensores remotos, cartografía existente, información geográfica oficial, métodos indirectos, mecanismos declarativos y colaborativos, así como herramientas tecnológicas y procesos automatizados de análisis territorial.

La información física gestionada mediante esquemas diferenciados y progresivos podrá estructurarse de manera que facilite su posterior fortalecimiento, actualización y articulación con procesos de la gestión catastral para su mantenimiento permanente.

Criterios para la implementación progresiva del componente físico.

a) Representación geométrica de terrenos

La representación de los terrenos podría orientarse conforme a la mejor información disponible para cada territorio, empleando los insumos geográficos, cartográficos y espaciales existentes con el mayor nivel de resolución y exactitud posible de acuerdo con las condiciones operativas y técnicas de cada intervención.

Los polígonos de terreno podrían capturarse a partir de los datos básicos disponibles, priorizando la identificación y delimitación general de los predios como línea base inicial de información territorial.

b) Representación de unidades de construcción

Cuando los insumos disponibles permitan identificar la existencia de unidades de construcción en los predios, estas podrían incorporarse en la base de datos catastral mediante geometrías poligonales indicativas.

La representación indicativa de construcciones constituye un mecanismo orientado a facilitar la incorporación progresiva de información física en territorios con limitada disponibilidad de información o restricciones operativas para el levantamiento detallado de construcciones.

En estos casos, la ausencia inicial de atributos constructivos no impedirá la incorporación de las unidades de construcción identificadas, las cuales podrán complementarse progresivamente mediante procesos posteriores de actualización, conservación para el mantenimiento permanente.

Cuando la base de datos catastral contenga previamente unidades de construcción registradas, su actualización podría analizarse cuando los insumos disponibles permitan identificarlas y validarlas con suficiencia técnica. En caso contrario, las unidades previamente incorporadas podrán conservarse sin modificación hasta tanto sea posible su verificación, ajuste o complementación en actuaciones posteriores de gestión catastral.

c) Gestión progresiva de los atributos de las características de las unidades de construcción.

Bajo un enfoque progresivo, podría considerarse que el diligenciamiento inmediato de la totalidad de atributos asociados a las características de las unidades de construcción no sea requerido en etapas iniciales, cuando las condiciones territoriales, la disponibilidad de información o las capacidades operativas no permitan su captura completa conforme a las especificaciones técnicas plenas. En todo caso, esta posibilidad estará sujeta a las definiciones técnicas y regulatorias que adopte el IGAC.

En estos casos, los gestores catastrales podrán implementar esquemas progresivos de fortalecimiento de atributos constructivos, priorizando inicialmente la incorporación básica de información predial y avanzando posteriormente hacia mayores niveles de detalle y completitud técnica.

d) Destinos económicos y relación con construcciones

La ausencia de atributos asociados a las unidades de construcción no implica la clasificación automática del predio con destinos económicos correspondientes a lotes o predios sin desarrollo constructivo.

En todos los casos, el gestor catastral podrá identificar y registrar el destino económico del predio conforme a la información disponible, considerando la actividad predominante identificada a partir de fuentes secundarias, información territorial existente, mecanismos declarativos, registros administrativos o demás insumos disponibles para la gestión catastral.

La gestión progresiva de la información física podrá propender por la articulación entre la representación predial, las unidades de construcción y los destinos económicos, permitiendo el fortalecimiento gradual de la consistencia y completitud de la información incorporada en la base de datos catastral.

Los gestores catastrales podrían considerar lineamientos y procedimientos internos para la implementación de esquemas indicativos y progresivos de representación física, conforme a las realidades operativas de cada municipio o territorio y en el marco de la autonomía técnica y procedimental aplicable a la gestión catastral.

10.2 Componente jurídico.

En el marco de la gestión catastral diferenciada y progresiva, el componente jurídico comprende la identificación, incorporación y gestión progresiva de la información relacionada con la relación existente entre las personas y los predios, incluyendo elementos asociados a la propiedad, ocupación, o posesión.

La gestión del componente jurídico podrá desarrollarse mediante esquemas flexibles y progresivos de incorporación y validación de información, conforme a las condiciones territoriales, disponibilidad de información registral y administrativa, capacidades institucionales y características de los procesos de intervención definidos por el gestor catastral.

La gestión diferenciada reconoce que en determinados territorios pueden existir limitaciones en la disponibilidad, consistencia o articulación de la información jurídica predial, así como dinámicas de informalidad que requieren mecanismos adaptativos para la consolidación progresiva de la información catastral.

Para el desarrollo del componente jurídico podrán utilizarse registros administrativos, información registral, bases de datos institucionales, fuentes secundarias oficiales, mecanismos declarativos y colaborativos, interoperabilidad con sistemas de información y demás herramientas que permitan identificar, validar y complementar progresivamente la información relacionada con los predios y sus ocupantes, poseedores o titulares de derechos.

Así mismo, el modelo diferencial podrá apoyarse en mecanismos simplificados de captura y validación jurídica en etapas iniciales, priorizando la identificación básica de relaciones prediales y la trazabilidad de la información disponible, avanzando progresivamente hacia esquemas de mayor completitud, articulación y consistencia jurídica.

La participación de comunidades, usuarios catastrales y entidades territoriales constituye un elemento relevante para la consolidación progresiva del componente jurídico, especialmente en territorios con altos niveles de informalidad o limitada disponibilidad de información oficial, promoviendo mecanismos de complementación de información, declaración y verificación de la información predial. En todo caso, las decisiones técnicas para la incorporación de información recaen en los gestores catastrales.

La gestión progresiva del componente jurídico no sustituye ni modifica las competencias propias de las autoridades registrales o de formalización de tierras, ni implica el reconocimiento, constitución o saneamiento de derechos de propiedad o tenencia, sino que se orienta a la consolidación gradual de información predial necesaria para la gestión catastral y la administración del territorio.

10.3 Componente económico

En el marco de la gestión catastral diferenciada y progresiva, el componente económico comprende la incorporación, estimación y mantenimiento progresivo de la información relacionada con los valores catastrales de los predios, conforme a las dinámicas inmobiliarias, condiciones territoriales y disponibilidad de información económica y de mercado.

La gestión del componente económico podrá desarrollarse mediante esquemas graduales y diferenciales de análisis y actualización de valores, atendiendo las características del territorio, el nivel de consolidación de la información física y jurídica, la disponibilidad de información de mercado y las capacidades técnicas y operativas del gestor catastral.

En este contexto, la gestión diferenciada reconoce que en determinados territorios pueden existir limitaciones asociadas a la disponibilidad de información inmobiliaria, baja dinámica de mercado, dispersión predial, informalidad o ausencia de insumos suficientes para el desarrollo inmediato de modelos valuatorios de alto nivel de detalle, razón por la cual podrán implementarse mecanismos progresivos de consolidación y fortalecimiento del componente económico.

Para la gestión del componente económico podrán utilizarse fuentes secundarias de información, observatorios inmobiliarios catastrales, registros administrativos, información territorial, modelos econométricos, métodos indirectos, herramientas de analítica de datos y demás mecanismos técnicos que permitan estimar y actualizar progresivamente los valores catastrales.

Criterios para la implementación progresiva del componente económico.

a) Valoración de construcciones representadas de manera indicativa

Las unidades de construcción incorporadas únicamente mediante geometrías poligonales indicativas y sin atributos suficientes para soportar procesos de valoración podrían no ser objeto de avalúo individualizado, conforme a las

definiciones técnicas aplicables, razón por la cual su valor podrá registrarse inicialmente en cero (0). En estos casos, el avalúo catastral del predio corresponderá exclusivamente al valor del terreno conforme a los estudios económicos y metodologías aplicables.

La representación indicativa de construcciones no implica la inexistencia de edificaciones ni limita la posibilidad de complementar progresivamente la información constructiva y económica mediante actuaciones posteriores de actualización, conservación o mantenimiento permanente.

b) Valoración de construcciones previamente inscritas

Cuando existan unidades de construcción previamente incorporadas en la base de datos catastral y no se disponga de insumos suficientes para su actualización física detallada, y si estas fueron conservadas dentro de la información predial existente, la valoración podrá efectuarse con base en los estudios económicos vigentes y demás fuentes de información disponibles, sin que resulte exigible la captura inmediata de atributos adicionales o la aplicación de métodos directos para la valoración de las unidades de construcción.

c) Valoración con información constructiva detallada

Cuando se disponga de información detallada de las unidades de construcción, su valoración podrá efectuarse conforme a las especificaciones técnicas establecidas en la normatividad catastral vigente y a los procedimientos técnicos implementados por el gestor catastral para la determinación de los valores de construcción.

d) Determinación del avalúo catastral

El análisis puede orientarse a que los predios incorporados cuenten con avalúo catastral conforme a la información disponible, los estudios económicos aplicables y las condiciones previstas para la implementación de la gestión catastral diferenciada y progresiva.

10.4 Consideración sobre modelo de datos, especificaciones técnicas e interoperabilidad.

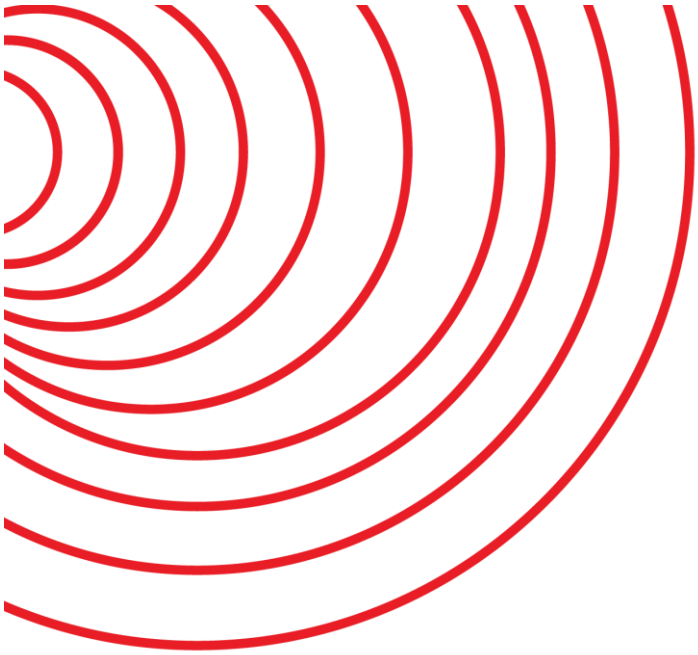
La gestión catastral básica diferenciada y progresiva se desarrolla dentro del modelo de datos catastral vigente, basado en LADM-COL. La información que se incorpore bajo este enfoque deberá mantener su correspondencia con la estructura del modelo catastral definido por el IGAC.

El ajuste diferencial se concentra en el nivel de detalle exigible para determinados elementos de la información predial, particularmente en relación con las unidades de construcción y las características de la unidad de construcción. En estos casos, aun cuando las unidades de construcción puedan ser identificadas o representadas de manera indicativa, el diligenciamiento de algunas de sus características puede tener un tratamiento progresivo y opcional, conforme a las especificaciones técnicas que defina el IGAC.

Esto significa que el enfoque básico diferenciado no modifica la estructura general del modelo LADM-COL ni altera los demás componentes de la información catastral. Su alcance consiste en permitir que ciertos atributos asociados a las construcciones puedan ser incorporados de manera gradual, cuando las condiciones territoriales, la disponibilidad de insumos o las capacidades operativas no permitan capturar desde el inicio la totalidad de la información con el mismo nivel de detalle previsto para una gestión catastral plena.

En todo caso, esta progresividad exige que la información incorporada sea trazable, estructurada y susceptible de complementación posterior. Por ello, los desarrollos tecnológicos y procedimentales que se implementen pueden identificar qué información fue capturada, qué atributos quedaron pendientes o fueron diligenciados de manera opcional, y cómo podrán ser fortalecidos en procesos posteriores de gestión catastral.

La definición específica de estos ajustes tecnológicos, reglas de validación, campos opcionales, estados de completitud e interoperabilidad corresponde al IGAC, en ejercicio de su función reguladora y técnica. Por tanto, el presente instrumento no propone una solución de migración, coexistencia o administración de bases de datos, sino que reconoce que la implementación del enfoque básico diferenciado requerirá ajustes técnicos mínimos posteriores para permitir la incorporación progresiva de información dentro del modelo LADM-COL vigente.



11. Participación, corresponsabilidad y complementación de la información

En el marco de la gestión catastral diferenciada y progresiva, la participación constituye un mecanismo orientado a fortalecer la identificación, validación, complementación y actualización progresiva de la información predial, mediante la articulación entre gestores catastrales, entidades territoriales, usuarios catastrales y demás actores relacionados con la gestión del territorio.

La gestión catastral se desarrolla bajo un enfoque de corresponsabilidad, en virtud del cual los propietarios, poseedores, ocupantes, administradores de predios y demás usuarios catastrales contribuyen al mantenimiento y fortalecimiento progresivo de la información catastral, particularmente mediante el reporte de cambios prediales, el suministro de información y la participación en mecanismos de interacción y contraste de información territorial.

En este contexto, la participación adquiere especial relevancia en territorios con limitada disponibilidad de información, altos niveles de desactualización, restricciones operativas o necesidades de ampliación de cobertura, donde los mecanismos declarativos y colaborativos contribuyen a la consolidación gradual de líneas base prediales y al fortalecimiento progresivo de las bases de datos catastrales.

La participación podrá desarrollarse mediante mecanismos declarativos y colaborativos, espacios de interacción comunitaria, canales físicos y digitales de atención, herramientas tecnológicas interoperables y demás instrumentos que faciliten el reporte, actualización, complementación y contraste de información predial.

Así mismo, los gestores catastrales podrán implementar metodologías participativas adaptadas a las condiciones sociales, tecnológicas, geográficas y operativas de cada territorio, promoviendo estrategias de comunicación, territorialización y acompañamiento acordes con las dinámicas territoriales y los niveles de acceso a información y conectividad existentes.

La información aportada mediante mecanismos declarativos, colaborativos o de participación comunitaria podrá utilizarse como insumo para la gestión catastral diferenciada y progresiva, sin perjuicio de los procesos de validación, verificación, trazabilidad y aseguramiento de calidad que resulten necesarios conforme a los criterios técnicos y normativos aplicables.

La participación y los mecanismos de validación de la información no sustituyen las competencias técnicas y administrativas de los gestores catastrales ni implican la aprobación, aceptación o definición autónoma de la información catastral por parte de los usuarios o terceros.

En todos los casos, la determinación, incorporación, actualización y valoración de la información catastral corresponde al gestor catastral en ejercicio de sus competencias técnicas y administrativas, conforme a los criterios, metodologías y procedimientos aplicables.

La participación ciudadana, los mecanismos declarativos y colaborativos y los ejercicios de interacción y validación social constituyen instrumentos de apoyo para el fortalecimiento, contraste y complementación de la información predial, sin que su desarrollo implique obligatoriedad de validación individual de la información catastral por parte de los usuarios.

De igual manera, la participación contribuye al fortalecimiento de la transparencia, apropiación territorial y sostenibilidad de la gestión catastral, promoviendo una cultura de corresponsabilidad orientada al mantenimiento permanente, la actualización continua y la reducción progresiva de rezagos en la información predial.

12. Ruta conceptual de implementación progresiva.

La ruta conceptual de implementación progresiva representa el esquema general mediante el cual los gestores catastrales podrán desarrollar procesos de gestión catastral diferenciada y progresiva en territorios con ausencia de formación catastral, altos niveles de desactualización o condiciones territoriales y operativas que dificulten la implementación inmediata de catastros con especificaciones plenas.

La implementación progresiva prioriza inicialmente la incorporación y representación básica de información predial, apoyándose en métodos directos e indirectos, mecanismos declarativos y colaborativos, fuentes secundarias de información y herramientas tecnológicas que permitan optimizar la ampliación de cobertura y la sostenibilidad operativa de la gestión catastral.

Ilustración 2 Ruta conceptual de implementación progresiva

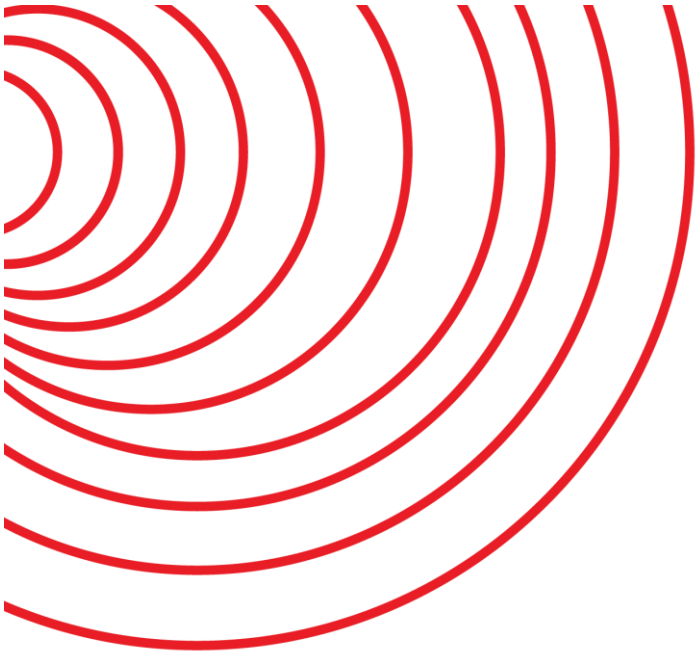


Fuente: elaboración propia.

La ruta incorpora procesos graduales de complementación, validación y fortalecimiento de información predial, orientados a mejorar progresivamente los niveles de precisión, completitud y calidad técnica de la base de datos catastral, conforme a las dinámicas territoriales, disponibilidad de información y capacidades institucionales existentes.

La implementación es una modalidad de formación o actualización catastral gradual orientada a facilitar la incorporación progresiva de territorios y predios al ciclo de gestión catastral integral y al modelo de mantenimiento permanente de la información catastral.

La información incorporada mediante esquemas diferenciados y progresivos podrá integrarse progresivamente a los procesos de la gestión catastral para el mantenimiento permanente, permitiendo la consolidación gradual de bases de datos catastrales con mayores niveles de detalle, interoperabilidad y completitud técnica.



13. Niveles conceptuales de avance progresivo

La gestión catastral diferenciada y progresiva reconoce que los territorios, gestores catastrales y bases de datos catastrales presentan distintos niveles de desarrollo, disponibilidad de información, capacidades operativas y grado de consolidación técnica, razón por la cual la implementación del modelo podrá desarrollarse de manera gradual y evolutiva.

Los niveles conceptuales de avance progresivo en el catastro básico diferenciado pueden constituir una herramienta conceptual orientada a facilitar la planeación, implementación y consolidación gradual de la gestión catastral, permitiendo identificar etapas de evolución gradual hacia catastros con mayores niveles de completitud, interoperabilidad, actualización y sostenibilidad.

La definición de niveles de aplicación del catastro básico diferenciado no implica la existencia de categorías rígidas o excluyentes de gestión catastral, ni limita la autonomía técnica de los gestores catastrales para definir sus estrategias de implementación. Por el contrario, constituye un referente orientador para facilitar procesos progresivos de fortalecimiento institucional técnico de la información catastral.

Tabla 7 Niveles conceptuales de avance progresivo

Nivel	Características generales	Alcance de la gestión
Nivel 1. Incorporación inicial de información predial	Existencia de información básica predial obtenida mediante mecanismos simplificados, fuentes secundarias o representación general del territorio.	Permitir la incorporación inicial de predios y líneas base territoriales en escenarios sin formación catastral o con altos niveles de rezago.
Nivel 2. Consolidación progresiva de componentes	Fortalecimiento gradual de los componentes físico, jurídico y económico mediante procesos de complementación y validación progresiva.	Mejorar progresivamente la completitud, consistencia y calidad de la información predial incorporada.
Nivel 3. Gestión continua y articulada de información	Implementación de mecanismos de actualización continua, interoperabilidad, gestión de cambios prediales y fortalecimiento progresivo de la base de datos catastral.	Mantener la vigencia progresiva de la información y reducir rezagos mediante esquemas sostenibles de gestión catastral.
Nivel 4. Integración al mantenimiento permanente	Incorporación de la información catastral al ciclo integral de mantenimiento permanente, actualización continua, conservación y difusión de la información.	Consolidar procesos permanentes de gestión catastral con mayores niveles de articulación, interoperabilidad y sostenibilidad operativa.
Nivel 5. Consolidación de catastros con especificaciones plenas	Evolución progresiva hacia catastros multipropósito con mayores niveles de detalle, precisión, completitud técnica e integración territorial.	Alcanzar esquemas integrales de gestión catastral soportados en información robusta, interoperable y permanentemente actualizada.

Fuente: elaboración propia.

La evolución entre niveles de aplicación del catastro básico diferenciado puede desarrollarse conforme a las capacidades institucionales, disponibilidad de información, condiciones territoriales y estrategias de implementación definidas por cada gestor catastral.

Así mismo, los niveles conceptuales progresivos para la aplicación del catastro básico diferenciado pueden entenderse como etapas de fortalecimiento gradual de la gestión catastral y no como limitaciones permanentes de calidad o precisión de la información.

14. Articulación con mantenimiento permanente

La gestión catastral diferenciada y progresiva se articula con el modelo de mantenimiento permanente como un mecanismo orientado a facilitar la ampliación de cobertura, la reducción progresiva de rezagos y la incorporación gradual de territorios y predios al ciclo continuo de gestión catastral.

Los esquemas diferenciados y progresivos no constituyen procesos independientes o paralelos a la gestión catastral integral, sino mecanismos complementarios orientados a permitir la consolidación progresiva de líneas base prediales y el fortalecimiento gradual de la información física, jurídica y económica de los territorios.

La implementación de esquemas progresivos busca facilitar la transición gradual desde escenarios con ausencia de formación catastral, altos niveles de desactualización o limitada disponibilidad de información, hacia modelos de mantenimiento permanente soportados en actualización continua, gestión de cambios prediales, interoperabilidad y evolución progresiva de la información catastral.

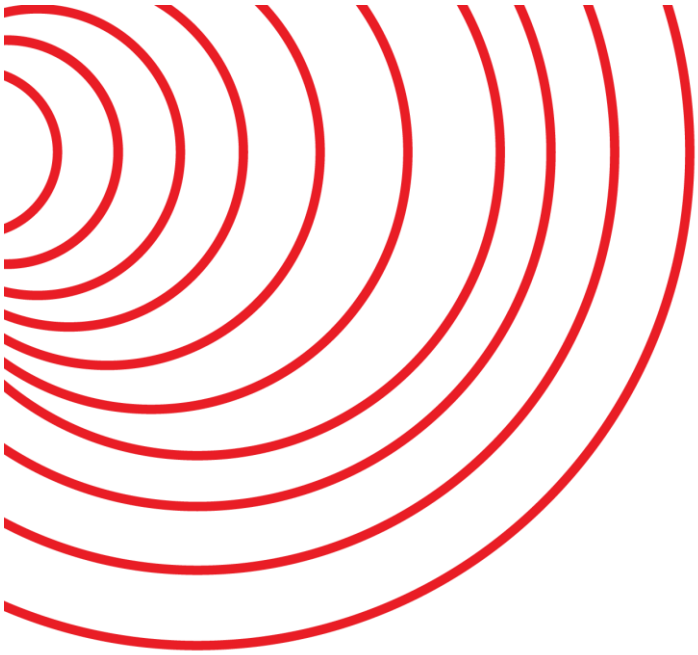
Así mismo, la información incorporada mediante mecanismos diferenciados y progresivos podrá estructurarse de manera que permita su posterior actualización, complementación y articulación con los procesos de conservación catastral,

actualización continua, difusión de información y mantenimiento permanente de las bases de datos catastrales.

La articulación con el mantenimiento permanente implica que la información predial incorporada no permanezca estática, sino que pueda ser objeto de procesos posteriores de validación, fortalecimiento, actualización y mejora progresiva de precisión y completitud técnica, conforme a las dinámicas territoriales y capacidades institucionales existentes.

En este sentido, los esquemas de catastro básico diferenciado constituyen instrumentos de evolución gradual orientados a facilitar la consolidación progresiva de catastros multipropósito sostenibles, interoperables y permanentemente actualizados, promoviendo una transición ordenada hacia modelos integrales de mantenimiento permanente de la información catastral.

De igual manera, la articulación entre la gestión diferenciada y el mantenimiento permanente favorece la sostenibilidad operativa de la gestión catastral, optimiza el uso de recursos técnicos y financieros y permite implementar estrategias escalables de fortalecimiento territorial conforme a las necesidades y realidades de cada municipio o territorio.



15. Recomendaciones

La implementación de esquemas de gestión catastral diferenciada y progresiva requiere procesos graduales de fortalecimiento técnico, operativo, institucional y tecnológico, orientados a garantizar la sostenibilidad de la gestión catastral y la consolidación progresiva de información territorial de calidad.

En este contexto, se recomienda a los gestores catastrales:

a. Definir estrategias territoriales de implementación progresiva.

Priorizar territorios, zonas o componentes conforme a los niveles de rezago, disponibilidad de información, capacidades institucionales y necesidades de ampliación de cobertura, promoviendo esquemas escalables y sostenibles de intervención.

b. Fortalecer el uso de fuentes secundarias e interoperabilidad

Promover el aprovechamiento progresivo de registros administrativos, información geográfica oficial, sistemas de información sectoriales, observatorios inmobiliarios catastrales y demás fuentes relevantes para la consolidación y actualización de la información predial.

c. Implementar mecanismos de actualización continua y gestión de cambios

Avanzar progresivamente hacia modelos soportados en monitoreo territorial, gestión permanente de cambios prediales y fortalecimiento gradual de las bases de datos catastrales, reduciendo la dependencia de intervenciones integrales discontinuas.

d. Promover mecanismos declarativos y colaborativos

Fortalecer la participación de usuarios catastrales, entidades territoriales y actores locales mediante herramientas físicas y digitales que faciliten el reporte, complementación y contraste de información predial.

e. Priorizar la sostenibilidad operativa de la gestión catastral

Implementar esquemas metodológicos acordes con las capacidades técnicas, financieras y operativas disponibles, evitando modelos de gestión que dificulten la ampliación sostenible de cobertura o el mantenimiento permanente de la información.

f. Fortalecer progresivamente la calidad y completitud de la información

Estructurar la información incorporada mediante esquemas diferenciados de manera que permita su posterior validación, complementación y fortalecimiento progresivo hacia catastros con mayores niveles de detalle y precisión técnica.

g. Desarrollar estrategias de fortalecimiento institucional y tecnológico

Promover el fortalecimiento gradual de capacidades institucionales, herramientas tecnológicas, procesos de analítica territorial e interoperabilidad como soporte para la evolución progresiva hacia modelos integrales de mantenimiento permanente.

h. Implementar mecanismos de trazabilidad y aseguramiento de calidad

Garantizar procesos de control, validación, trazabilidad y seguimiento sobre la información incorporada en la base de datos catastral, conforme a los criterios técnicos y normativos aplicables.

i. Promover la articulación con instrumentos de planificación y gestión territorial

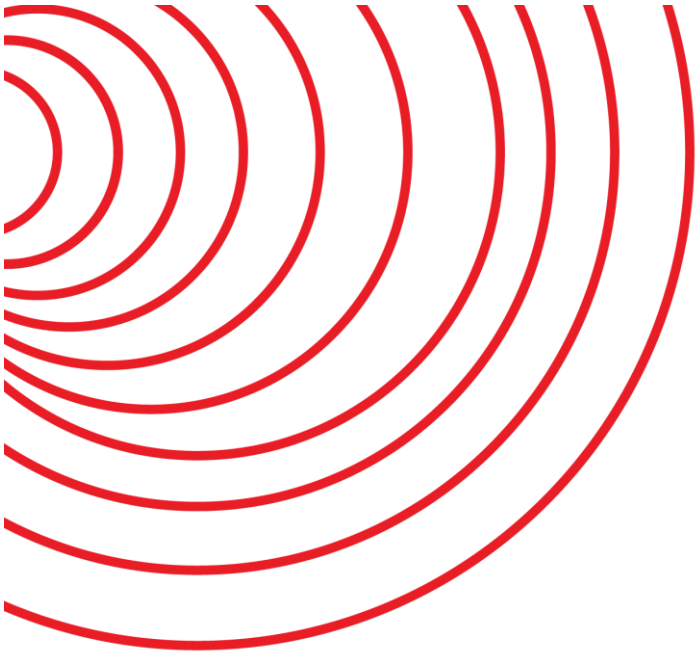
Fortalecer la integración de la información catastral con procesos de planificación territorial, ordenamiento social y productivo, gestión ambiental, formalización y administración del territorio, promoviendo el uso multipropósito de la información catastral.

j. Establecer hojas de ruta de fortalecimiento progresivo

Los gestores catastrales podrán promover estrategias y hojas de ruta orientadas al fortalecimiento gradual de la información física, jurídica y económica incorporada mediante esquemas diferenciados y progresivos, avanzando progresivamente hacia catastros multipropósito con mayores niveles de completitud, precisión e interoperabilidad.

En este contexto, se recomienda estructurar planes de evolución gradual que permitan consolidar catastros con especificaciones plenas dentro de horizontes de mediano y largo plazo, conforme a las capacidades institucionales, disponibilidad de información, dinámicas territoriales y sostenibilidad operativa de cada territorio.

La implementación de estas recomendaciones podría desarrollarse conforme a las particularidades territoriales, capacidades institucionales y estrategias de gestión definidas por cada gestor catastral, en el marco de la autonomía técnica y procedimental aplicable a la gestión catastral.



16. Consideraciones finales

La gestión catastral diferenciada y progresiva constituye un mecanismo orientado a facilitar la ampliación sostenible de cobertura catastral y la reducción progresiva de rezagos en territorios predominantemente rurales, sin formación catastral o con altos niveles de desactualización, mediante esquemas flexibles y adaptativos de incorporación y fortalecimiento gradual de la información predial.

Esta modalidad reconoce las diferencias territoriales, operativas, institucionales y tecnológicas existentes en el país, promoviendo estrategias de gestión catastral acordes con las capacidades reales de implementación y con las dinámicas particulares de cada territorio.

El catastro básico diferenciado no implica la sustitución de las especificaciones técnicas vigentes ni la disminución de los estándares de calidad de la información catastral, sino la implementación de mecanismos graduales orientados a facilitar la consolidación progresiva de catastros multipropósito sostenibles y permanentemente actualizados.

Así mismo, el modelo reconoce que la consolidación de catastros con especificaciones plenas constituye un proceso evolutivo y continuo, especialmente en territorios con limitaciones históricas de cobertura, disponibilidad de información o capacidad operativa, razón por la cual la ampliación progresiva de cobertura y el

fortalecimiento gradual de la información predial se configuran como elementos esenciales para la sostenibilidad del servicio público catastral.

La gestión catastral diferenciada y progresiva podrá articularse de manera permanente con los procesos de gestión catastral para el mantenimiento permanente de la información catastral, permitiendo que la información incorporada pueda ser objeto de validación, complementación y fortalecimiento progresivo conforme a las dinámicas territoriales y capacidades institucionales existentes.

De igual manera, el modelo promueve el uso intensivo de fuentes secundarias de información, mecanismos declarativos y colaborativos, interoperabilidad institucional, herramientas tecnológicas y procesos automatizados de análisis territorial, optimizando el uso de recursos técnicos y financieros para avanzar progresivamente hacia catastros más completos, interoperables y sostenibles.

La implementación de esquemas diferenciados y progresivos podrá desarrollarse bajo principios de calidad, trazabilidad, corresponsabilidad, sostenibilidad y fortalecimiento gradual de la información territorial, promoviendo la consolidación progresiva de información predial útil para la gestión integral del territorio y el fortalecimiento del catastro multipropósito en Colombia.

Así las cosas, la gestión catastral diferenciada y progresiva puede entenderse como un mecanismo de transición y evolución gradual orientado a facilitar la incorporación progresiva de territorios y predios al ciclo integral de gestión catastral y al modelo de mantenimiento permanente, promoviendo procesos sostenibles de fortalecimiento institucional y consolidación progresiva de catastros multipropósito con especificaciones plenas.

