



Bogotá D.C.

Oficio N° 1364-2020. Favor citar al contestar.

Doctor

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado - Corte Constitucional

presidencia@corteconstitucional.gov.co

secretaria1@corteconstitucional.gov.co

L.C.

Asunto: Oficio OPT- A- 1827/2020 - 12 de nov
de 2020

Respetado Magistrado,

La Procuraduría General de la Nación tuvo conocimiento del Oficio OPT- A- 1827/2020 radicado el día 12 de noviembre de 2020, mediante el cual se pone a disposición de las partes y terceros con interés el video y los documentos aportados en la sesión técnica informal realizada el pasado 23 de octubre en el marco de la presentación de la Política Pública de Catastro Multipropósito, al respecto esta Delegada se pronunciará en los siguientes términos:

1.- Gestiones Adelantadas por la Procuraduría General de la Nación (en adelante, PGN) en el marco del seguimiento a la implementación del catastro Multipropósito

Conforme a lo establecido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el documento Conpes 3958 “Estrategia para la Implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito” y la Ley 1955 de 2019 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, la política de catastro multipropósito se presenta como una ruta necesaria y eficaz para superar los problemas de información sobre las tierras en Colombia, pero además como un instrumento eficaz para resolver los conflictos de uso, ocupación y tenencia, derivando en un avance cierto en el ordenamiento social de la propiedad rural, la claridad sobre la situación de la propiedad, la recuperación de los bienes baldíos de la Nación y el acceso a la tierra de los campesinos que carecen de ella como propósito constitucional.

En este sentido es de vital importancia para la PGN ejercer la vigilancia y control a la gestión asociada a la implementación de esta política de Estado que contribuirá, de ejecutarse conforme lo referido por el gobierno nacional, al ordenamiento social de la propiedad y con ello a los propósitos de transformación del campo colombiano en el marco de la reforma rural integral.

Al respecto, la Delegada para asuntos Ambientales y Agrarios solicitó a la Dirección Nacional de Planeación (DNP), información relativa a los recursos empleados para la financiación de la política pública, entidad que señaló lo siguiente:



Recursos por componente y por banco

Componente	Total	BM	BID
	Millones de dólares		
Componente 1. Fortalecimiento Institucional	4,03	3,40	0,63
Componente 2. Fortalecimiento Tecnológico	30,41	25,80	4,61
Componente 3. Trabajo en Campo	104,42	61,63	43,04
Componente 4. Administración del Proyecto	11,14	9,42	1,72
Total	150,00	100,00	50,00

Tabla 1. Recursos por componente y por banco. Fuente: Informe presentado por el DNP el 11/11/2020

Los recursos destinados se encuentran distribuidos en las siguientes entidades del orden nacional:

Recursos por entidad

Entidad	Total millones de pesos	Total millones de dólares
DNP	\$ 43.886	\$ 12,9
IGAC	\$ 222.986	\$ 65,6
SNR	\$ 73.162	\$ 21,5
ANT	\$ 169.964	\$ 49,9
Total	\$ 510.000	\$ 150,0

Tabla 2. Recurso por entidad. Fuente: Informe presentado por el DNP el 11/11/202

De la información suministrada se advierte que el gobierno nacional accedió a un préstamo del Banco Mundial por cien millones de dólares y posteriormente se sumaron otros cincuenta millones de dólares provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo, la inversión a la fecha asciende a más de 150,00 millones de dólares.

Esta delegada requirió al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), como ente rector catastral en el país encargado de habilitar a los gestores catastrales compuestos por departamentos, municipios o esquemas asociativos, información relativa a la habilitación de gestores catastrales, lo que el IGAC señaló su gestión por medio de la siguiente tabla:



Tabla 78 Gestores catastrales habilitados a 01/10/2020

Gestores catastrales habilitados a 01/10/2020		
Gestor Catastral	Acto administrativo de habilitación	No. Municipios
Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital	Ley 1955 de 2019	1
Subsecretaría de Catastro de Medellín	Ley 1955 de 2019	1
Catastro Antioquia	Ley 1955 de 2019	117
Subdirección de Catastro Municipal de Cali	Ley 1955 de 2019	1
Barranquilla	Ley 1955 de 2019	1
Área Metropolitana de Bucaramanga	Res. 1267 de 2019	4
Área Metropolitana de Centro Occidente	Res. 937 de 2019	3
Departamento del Valle del Cauca	Res. 1546 de 2019	21
Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño	Res. 307 de 2020	3
Soacha	Res. 377 de 2020	1
Área Metropolitana de Barranquilla	Res. 602 de 2020	3
Departamento de Cundinamarca	Res. 727 de 2020	71
Municipio de Fusagasugá	Res. 765 de 2020	1
Municipio de Santa Marta	Res. 766 de 2020	1
Municipio de Cúcuta	Res. 787 de 2020	1
Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Res. 800 de 2020	4

Fuente: Respuesta IGAC 01/10/2020

Tabla 3. Gestores Catastrales Habilitados. Fuente: Respuesta presentado por el IGAC 01/10/2020

Esta procuraduría solicitó información el 19 de agosto de 2020 mediante oficio No. 885, respecto del avance en las gestiones adelantadas en materia de barrido predial masivo a los cuatro gestores que han cumplido más de un año en ser habilitados por el IGAC recibiendo respuesta el 16 de septiembre de 2020, únicamente por parte del Gestor Catastral Área Metropolitana del Centro Occidente – AMCO, habilitado el 30 de julio de 2019, el cual mediante consecutivo D-1742, señaló que:

“(..). Actualmente y en los próximos tres meses del 2020 nos encontraremos adelantando la planificación que incluirá el cronograma para la ejecución del barrido predial masivo en las zonas urbanas, suburbanas y rurales que cubren los municipios de La Virginia, Dosquebradas y Pereira, teniendo en cuenta tiempos para: implementación del modelo LADM COL, adquisición de los insumos base que cumplan con las especificaciones técnicas, control de calidad y oficialización con el IGAC y los rendimientos de avance que se logren alcanzar con la conformación de los equipos técnicos AMCO, o con la intervención de un operador catastral, para la ejecución del trabajo”.

Por su parte y como consecuencia de la Audiencia Nacional por la Tierra, el Territorio y el Campesinado impulsada por la PGN, el DNP mediante oficio – Radicado DNP 20206630974862 del **29 de julio de 2020**, señaló el cronograma previsto para el segundo semestre de 2020:

- Durante los próximos meses, se adelantará el alistamiento para el trabajo en campo en los municipios financiados a través de recursos de los créditos con banca multilateral y de cooperación. Para ello es necesario adelantar lo siguiente: la puesta en marcha de un Sistema de Transición para recolección de información en campo, la preparación de insumos para trabajo en campo (geodésicos, agrológicos, cartográficos y registrales), la



elaboración de una guía étnica para el trabajo en territorios con presencia de grupos étnicos, el diseño de esquemas de seguridad y bioseguridad y el diseño del esquema de seguimiento para el trabajo en campo.

- Una vez surtido el alistamiento, en particular el de generación de insumos cartográficos, se estima que el trabajo en campo para realizar los levantamientos con recursos de los créditos inicie en el primer trimestre de 2021. Estos levantamientos se concentrarán entre 2021 y 2022.
- De manera similar, con los recursos de la Cooperación No Reembolsable de Reino Unido se espera generar los insumos cartográficos en 2021 para, posteriormente, realizar el trabajo de levantamiento catastral a partir de 2022.
- Teniendo en cuenta lo establecido en el CONPES 3958 de 2019 y en el PND 2018-2022, el gobierno nacional ha llevado a cabo un ejercicio de priorización de los municipios objeto de intervención con recursos provenientes del crédito BM-BID y de otras fuentes de financiación, a partir de la aplicación de criterios técnicos concertados con las entidades sectoriales y de otros criterios generales como son la orientación de la política pública, la accesibilidad a la seguridad, disponibilidad de insumos, impacto de la actualización catastral y la desactualización catastral estimada.

Así mismo el DNP relaciona los indicadores de avance reportados por el IGAC con corte a 30 de junio de 2020:

Tabla 80 Metas de avance de política de Catastro Multipropósito

Metas de avance de política de Catastro Multipropósito			
Indicador (reportados por el IGAC)	Meta Cuatrienio	Avance Cuatrienio-corte a 30 de junio	Avance de la meta a 01/10/2020
Gestores catastrales habilitados (Trimestral)	20	16	80%
Porcentaje de implementación del Sistema Nacional de Información de Catastro Multipropósito (Semestral)	100	14	14%
Porcentaje del área geográfica con catastro actualizado (Anual)	60	2,25	4%
Porcentaje del área geográfica en municipios PDET con catastro actualizado (Anual)	100	0,31	0,3%

Fuente: oficio 20206001161801 -Rta DNP Audiencia por el Campesinado pág. 12. 28/07/2020 y Rta. IGAC 01/10/2020

Tabla 4. Indicadores meta del cuatrienio. Fuente: Oficio 20206001161801 – Rta DNP

La Agencia Nacional de Tierras (ANT) con radicado 20206001004811 del 6 de octubre de 2020 atiende requerimiento de información en el marco del seguimiento al punto 1.1. del Acuerdo de Paz”. Proyecto Preventivo: IUS E-2020-466464 / IUC P2020-1580767, sobre los avances de implementación del catastro multipropósito, desagregado por departamento y municipio, en especial frente a la ejecución de las facultades que le fueron asignadas a la agencia en virtud de la ley del Plan Nacional de Desarrollo.



Tabla 79 Municipios priorizados para el cuatrienio (financiación de la política por fuente)

Municipios priorizados para el cuatrienio (financiación de la política por fuente)					
Fuente de financiación	PDET	NO PDET	Total municipios	% por entidad	Recursos USD
1. ANT	7	2	9	6,2%	
2. IGAC	1	23	24	16,6%	
3. Créditos BM-BID	39	40	79	54,5%	150.000.000
4. Cooperación UK	20	0	20	13,8%	53.000.000
5. USAID	10	1	11	7,6%	
6. Biorcarbón	1	0	1	0,7%	
7. AFD	0	1	1	0,7%	
Total general	78	67	145	100,0%	
	54%	46%			

Fuente: oficio 20206001161801 -Respuesta DNP Audiencia por el Campesinado pag. 12. 28/07/2020

Tabla 5. Municipios priorizados para la financiación de la política. Fuente: Oficio 20206001161801 – Rta DNP

Sumado a lo anterior y con el objeto de conocer de forma detallada el estado de la implementación, la ejecución de los gestores habilitados, los logros, dificultades y retos, el pasado 09 de septiembre de 2020 se desarrolló la Audiencia por la Vigilancia y Control a la Gestión asociada a la implementación de la Política Pública del Catastro Multipropósito, en la cual el DNP advirtió lo siguiente:

- Porcentaje del área del país con catastro actualizado (hoy tenemos el 2,3% del área del país actualizada y la meta es llegar a 60% en 2022). (Reporte: Anual. IGAC)
- Número de gestores catastrales habilitados (hoy hay 16, la meta es llegar al menos a 20 en 2022). (Reporte: Trimestral. IGAC)
- Porcentaje de implementación del Sistema Nacional de Información de Catastro Multipropósito: hoy está avanzado el 14%, debe estar implementado en un 100% al fin del cuatrienio (Reporte: Semestral. IGAC)
- Porcentaje del área geográfica en municipios PDET con catastro actualizado que debe quedar cubierta en un 100% al 2022. (Reporte: Anual. IGAC). (Subrayado fuera de texto)

Como resultado de la audiencia impulsada por la procuraduría Delegada para asuntos Ambientales y Agrarios, se estableció el compromiso en cabeza del director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de citar de manera periódica a las entidades de orden nacional que tiene que ver con la gestión asociada a la implementación de la política del Catastro Multipropósito a realizar las mesas con el objeto de trabajar de manera articulada para el cumplimiento de las metas establecidas por el gobierno nacional.

En ese sentido se remitió correo electrónico el 23 de octubre, por parte de la delegada manifestando a los participantes el interés en el seguimiento a la gestión y reiterando la disposición que se tiene para realizar el acompañamiento en las mesas de trabajo propuestas, las cuales a la fecha no se han concertado.

Es importante señalar que dentro de las finalidades que se buscan a través del servicio público de gestión catastral está atender la necesidad que tiene el país de contar con una información catastral actualizada, que refleje la realidad física, jurídica y económica de los inmuebles¹, **así las cosas y bajo el escenario anteriormente anotado, esta Procuraduría advierte la falta de avance**

¹ Decreto No. 148 de 04 de febrero de 2020.



respecto de los objetivos trazados como meta para lograr el 60% de la formación y actualización catastral al año 2022 y el 100% al año 2025.

Al respecto, es importante resaltar que se han habilitado gestores catastrales que no han iniciado sus labores en territorio, salvo los catastros descentralizados como Antioquia, Medellín, Cali y Bogotá que ya venían desarrollando esta función y **frente a la gestión catastral desarrollada por la ANT en el marco de su habilitación legal en el 2018, su actuación es precaria como se observa en las cifras reportadas por el IGAC.** (Tabla 5)

De la información reportada se evidencia que los gestores catastrales se circunscriben a operar la formación y actualización catastral tal como lo hacía el IGAC, lo que sugiere que no se den las condiciones adicionales que se esperan en el multipropósito de este catastro.

Finalmente, la política de catastro multipropósito también se encuentra asociada a la administración de las tierras de la nación, que tampoco han tenido mayor avance, debido entre otras cosas porque se articula con los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - OSP y a la fecha lo único que se tiene ejecutado de los mismos después de 4 años es el “plan piloto de Ovejas – Sucre” y algunos avances muy incipientes en algunos municipios donde se está iniciando hasta ahora el barrido predial masivo por parte de la ANT.

En la experiencia ejecutada esta Delegada ha advertido la omisión en la ejecución de los procesos agrarios de clarificación, recuperación deslinde y extinción, circunscribiéndose casi de forma exclusiva a la adjudicación de bienes baldíos y a la formalización de propiedad privada, mucha de la cual se destina a usos distintos al agropecuario o se encuentra de forma irregular por debajo de la UAF contribuyendo a la dispersión del minifundio improductivo.

Tras la expedición de la Ley 1955, la ANT fue habilitada como gestor catastral en el suelo rural y de manera subsecuente, se le otorgó la competencia para que levantará los componentes físicos y jurídicos del catastro necesarios para los procesos de ordenamiento social de la propiedad o los asociados al desarrollo de proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Estos resultados del seguimiento a la política pública evidencian la importancia en materia de gobernanza en la administración de tierras de la nación, no obstante, los tiempos prolongados para la ejecución propician que se sigan manteniendo prácticas irregulares, que socaban el patrimonio público en particular el acaparamiento de los bienes baldíos vía actuaciones judiciales de pertenencia.

2.- La gestión del ordenamiento y su impacto en el cumplimiento del acuerdo de paz

En marco de la Audiencia por la Tierra, el Territorio y el Campesinado, la ANT, señaló en su intervención el número de bienes y hectáreas ingresando al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral con corte al 30 de junio de 2020,



discriminado por tipo de bien, número de bienes y hectáreas ingresadas:
(Respuesta ANT – radicado *20201010691011*)

TIPO DE BIEN	No. DE BIENES	HECTÁREAS INGRESADAS
Baldío	2.018	747.556,6476
Fiscal Patrimonial	4.270	258.443,6704
TOTAL GENERAL	6.288	1.006.000,318

Fuente: Dirección de Acceso a Tierras – ANT

Tabla 6. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Fuente: Respuesta ANT – radicado *20201010691011*.

Al respecto, según lo señalado en el documento síntesis, acuerdos, compromisos y bases para el seguimiento, en relación con el Fondo Nacional de Tierras, la ANT informa que se han ingresado al Fondo **1.006.000 hectáreas** de tierra cuyo origen es la adjudicación de baldíos a persona natural, adjudicación a entidades de derecho público, constitución o ampliación de resguardos indígenas, constitución o ampliación de consejos comunitarios, predios baldíos sustraídos de zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959, predios baldíos provenientes de procesos administrativos agrarios y otros predios identificados conforme a la misionalidad de la ANT. Lo anterior quiere decir que dentro de los 6.288 bienes que manifiesta la ANT están en el Fondo de Tierras se están contabilizando los bienes baldíos que se han entregado a campesinos por ocupación previa, a entidades de derecho público y las hectáreas de tierra que se han entregado a las comunidades indígenas y negras en los procesos de constitución, saneamiento y ampliación de los territorios colectivos.

A la fecha la ANT presenta una cifra preocupante de sólo un predio de 18.000 ha en calidad de baldío y 12 predios transferidos por el INCODER a la ANT (fiscales) sin ocupación. En relación con los bienes adquiridos directamente por la ANT se reportan 20 bienes que fueran adquiridos en 2019 (790 ha), 10 en 2017 (550 ha) 34 en 2018 (3560 ha) y 2 en 2019 que aún están en procesos de adjudicación.

En relación con el Registro de Inmuebles Rurales la Agencia manifiesta que se está a la espera de la reglamentación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras para poder operativizar el registro. Procuraduría señaló que, pese a que existen más de 1 millón de hectáreas en el Fondo, la mayoría de estos presentan ocupaciones previas, razón por la cual procede es la formalización y no la adjudicación. Adicionalmente, esto no puede considerarse como un avance del 33% del avance de la meta de adjudicación de los 3 millones de hectáreas.

Finalmente, la información antes relacionada da cuenta que en la actualidad no es posible identificar el estado de los bienes transferidos al fondo de tierras, puesto que los predios categorizados como adjudicables están alrededor de 7.700 has "sin determinar" su estado de ocupación, es decir la administración no ha llegado a dichos bienes materialmente.



3. Conclusiones

Expuesto lo anterior esta Procuraduría Delegada considera importante reiterar los pronunciamientos emitidos mediante Oficio No 085 del 12 de febrero de 2019 y 00145 de septiembre de 2019, en el sentido de advertir, que continúa la vulneración masiva de derechos y la moratoria de las autoridades, lo que ha derivado en prácticas inconstitucionales para acceder a la regularización de la propiedad, situación que implica un alto impacto en el desarrollo rural y agropecuario del país, lo que para el Ministerio Público constituye un **estado de cosas inconstitucional** en materia de gobernanza de la tierra.

Es necesario decir que a la fecha la implementación del catastro multipropósito no sólo no se ha traducido en una actualización catastral cierta que redunde en la protección de las tierras públicas y privadas, sino que además no se logra una articulación adecuada entre las instituciones, en particular, con la autoridad de tierras a cargo de impulsar los planes de ordenamiento social de la propiedad, tanto así, que el efecto del único plan hasta ahora implementado respecto de los procesos de clarificación, recuperación y deslinde de tierras de la nación es nulo.

Sea oportuno reiterar como lo hiciera este despacho en el informe que rindió a la Corte Constitucional dentro del expediente T-4267451 el pasado 30 de junio de 2020 (Sentencia T-488 de 2014) que a la fecha por vía del procedimiento único del que trata el Decreto 902 de 2017, y que exige que los procesos agrarios de clarificación, recuperación y deslinde tierras de la nación sean siempre resueltos de fondo en instancia judicial, no se ha presentado a instancia judicial uno solo de esos procesos, lo que redunde en que en tres años no ha sido posible que se apliquen las normas del 902 para resolver de fondo sobre la situación de tenencia y ocupación en los miles de predios que engrosan la lista de solicitudes de actuación ante la ANT. Los procesos de clarificación que se solicitaron con el objetivo de que las instancias judiciales determinar el rumbo de los procesos de pertenencia a lo largo y ancho del país siguen en ciernes socavando los derechos de acceso a la justicia. Para el efecto anexamos copia del informe aludido.

Este Delegada insiste en la necesidad de que se emitan ordenes estructurales que permitan superar de forma efectiva la situación de gobernanza de las tierras de la nación, con el objeto de asegurar los derechos de los campesinos en su condición de sujeto de especial protección constitucional y el ordenamiento del suelo rural agropecuaria asegurando la adecuada administración y destinación de las tierras públicas y la protección y restauración de los suelos rurales esenciales para la producción alimentaria. De ello que sea oportuno insistir en la necesidad de tomar las siguientes medidas con el objeto de superar la vulneración masiva de los derechos agrarios:

1. Fortalecimiento de la capacidad de la ANT tanto a nivel central como en sus Unidades de Gestión Territorial para efectos de que se adelanten en una lógica descentralizada los procesos de clarificación, recuperación y adjudicación de baldíos, una unidad administrativa de tierras con suficiencia presupuestal para ejecutar a plenitud su misionalidad, con presencia en el territorio y capacidad técnica.



2. Fortalecimiento de la capacidad de la Superintendencia de Notariado y Registro y las oficinas de registro de instrumentos públicos para la migración de la información registral del antiguo al sistema nuevo.
3. Formulación de un plan articulado y concertado de las entidades, con disposición de recursos para atender los procesos misionales en ejercicio de una priorización por zonas. Situación que no puede someterse al exiguo avance del catastro multipropósito y a los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, lo que de suyo trae la necesidad de revisar la restricción que impone el artículo 25 del DL 902 de 2017 de adelantar actuaciones de adjudicación directa por fuera de áreas focalizadas.
4. Superar las dificultades de orden normativo que impiden la eficaz ejecución de los procedimientos agrarios, la protección del patrimonio público y el desarrollo de los propósitos que irradian la reforma agraria y el desarrollo rural con estricto respeto de las competencias reglamentarias del gobierno nacional permitiendo que los POSPR superan la lógica de regularización de la tenencia y se erijan como verdaderos instrumentos de ordenamiento agrario bajo los propósitos que para ello fueron formulados en la implementación de la Reforma Rural Integral.
5. Establecer un plan de formación de funcionarios públicos de orden administrativo y judicial para la adecuada ejecución de procedimientos agrarios, el reconocimiento de los derechos del campesinado y la protección de la producción de alimentos y los suelos agropecuarios.
6. Ordenar la protección del suelo de producción agropecuaria y adoptar las medidas necesarias para garantizar su especial destinación, de modo que se impida que medidas del orden judicial o administrativo conculquen su vocación productiva.
7. Es necesario seguir avanzando en la implementación del catastro multipropósito para cumplir con los puntos 1 y 4 del acuerdo de paz, dándole mayor relevancia al control social en la gestión catastral. Las importantes metas fijadas por el gobierno requieren de recursos que permitan su realización en particular tratándose de los 82 municipios PDET que aún no cuentan con recursos para la implementación de esta política.
8. Se hace necesario la ejecución armónica de las políticas que impactan el suelo rural para lo cual las múltiples dimensiones que debe advertirse en los asuntos agrarios deben ser un determinante en las actuaciones judiciales y administrativas, so pena de que se siga socavando la integridad productiva del suelo rural y con ello se ahonden las condiciones de vulnerabilidad de los campesinos y campesinas.

Ahora bien la debilidad institucional, la desarticulación sectorial, la omisión reiterativa de las autoridades públicas en la ejecución de las funciones de identificación, administración, adjudicación y regulación de las tierras y la incapacidad de llegar a los territorios rurales y consolidar la presencia del Estado atendiendo a la realidad de los territorios, **son el sustrato de lo que la PGN ha**



considerado como la configuración de un Estado de Cosas Inconstitucional en la gobernanza de las tierras en Colombia, situación que redunda en la vulneración masiva y sistemática de los derechos de los campesinos, sin que la enunciación de una política que promete resultados haya logrado aún enderezar las condiciones para la realización de los principios del Estado social de derecho y su correlativo ejercicio en materia agraria.

DIEGO FERNANDO TRUJILLO MARÍN

Procurador Delegado para asuntos Ambientales y Agrarios.

Proyectó: Viviana Mendoza Piñeros, Andrea Catalina Díaz Pérez / PDAA
Revisó: Martha Viviana Carvajalino Villegas, Felipe Clavijo Ospina / PDAA

Anexo lo enunciado