



GOBIERNO DE COLOMBIA

Análisis de los riesgos de corrupción en el desarrollo y funcionamiento del Catastro Multipropósito



*Proyecto Territorios Forestales Sostenibles,
Pilar 2. Componente 9.
Actividad 9.3*



Análisis de los riesgos de corrupción en el desarrollo y funcionamiento del Catastro Multipropósito

Proyecto Territorios Forestales Sostenibles, Pilar 2. Componente 9.
Actividad 9.3

Representante Regional Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la Región Andina y el Cono Sur

Candice Welsch

Coordinador Regional (a.i) Área de Prevención del Delito y Justicia (PROJUST)

Francisco Andrés Díaz Mescías

Coordinadora del Pilar Temático de Rentas y Drogas Ilícitas

Andrea del Pilar Agudelo Sarmiento

Coordinador Senior Temático Anticorrupción

Fabián Orlando Espejo Fandiño

Elaborado por:

Sebastian Perez Mora

Profesional Especializado Anticorrupción Sector Privado. Prevención del Delito y Justicia (PROJUST)

Revisado y aprobado por:

Fabián Orlando Espejo Fandiño

Coordinador Temático Anticorrupción. Prevención del Delito y Justicia (PROJUST)

Mayo 2023. Bogotá - Colombia

© Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- para la
Región Andina y el Cono Sur

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene, no implican, por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ara la región Andina y el Cono Sur, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. La información sobre enlaces a sitios de internet contenidos en el documento se consigna para facilitar la consulta y es exacta al tiempo de la elaboración. Las Naciones Unidas no asumen ninguna responsabilidad por la exactitud de dicha información en el futuro ni por el contenido de sitios web externos.

Los puntos de vista y opiniones de los autores expresados en este documento no representan ni reflejan necesariamente de las Naciones Unidas o de la UNODC y no serán utilizados con fines publicitarios o de patrocinio de personas o productos.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Documento elaborado en el marco del proyecto Abordaje de los motores criminales de la deforestación en las áreas más afectadas por el fenómeno en Colombia, apoyado por la Embajada Británica en Colombia y desarrollado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la Región Andina y el Cono Sur.

Contenido

Introducción	5
Metodología para el trabajo con fuentes primarias ...	7
Generalidades normativas y de política pública sobre el Catastro Multipropósito en Colombia	10
Contexto en materia de riesgos transversales a la implementación de un Catastro Multipropósito	13
Riesgos de corrupción asociados a tareas y procesos de las entidades líderes	16
• Agencia Nacional de Tierras (ANT)	17
• Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)	21
• Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	30
Conclusiones y recomendaciones	35

Introducción

El presente documento, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, surge en el marco del proyecto *Abordaje de los motores criminales de la deforestación en las áreas más afectadas por el fenómeno en Colombia*, apoyado por la Embajada Británica en Colombia. El trabajo deriva del pilar II del proyecto titulado *Fortalecimiento de las capacidades institucionales en la lucha contra la deforestación* y de su componente 9, en el cual se inscribe la actividad 9.3.: “Análisis de riesgos de corrupción en el desarrollo y funcionamiento del Catastro multipropósito”. El estudio realizado parte de dos fuentes de información: una primaria y otra secundaria. La fuente primaria se refiere a los insumos conseguidos mediante la interacción con algunas entidades líderes en la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito, relacionadas en el CONPES 3958 de 2019 y en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, Ley 1955 de 2019. La fuente secundaria consiste en revisiones generales de literatura y normatividad respecto a la implementación del Catastro Multipropósito.

En cuanto al alcance de la revisión, su enfoque parte de los contenidos compartidos por las fuentes primarias con base en la metodología utilizada, que será descrita en el siguiente apartado. Se trata de un análisis de los

principales riesgos de corrupción identificados desde algunas de las principales entidades encargadas de la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito, atendiendo a sus particularidades y tareas puntuales en el marco de la política en cuestión. Las fuentes secundarias han tenido un rol complementario y orientado a facilitar la comprensión de los asuntos recibidos de primera mano por parte de las entidades líderes; así mismo, el uso de fuentes secundarias ha servido para robustecer los procesos de identificación y evaluación de los riesgos discutidos con las entidades.

La implementación del Catastro Multipropósito sirve a múltiples fines orientados a conseguir mayor equidad, un mejor mapeo de la tierra, sus usos y condiciones, además de proveer información útil para diversos fines y caracterizaciones socioeconómicas, de ahí su nombre. Se trata, adicionalmente, de un asunto ampliamente ligado a la consolidación de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz suscrito en el 2016, el cual, en su primer capítulo, de “Reforma rural integral”, expone como fundamental

la constitución de un catastro actualizado y alineado con los desarrollos necesarios para avanzar hacia un país en paz. En resumen, se trata de un asunto de la mayor importancia y complejidad, siendo para ello necesario un seguimiento estricto que propenda por la comprensión de aquellas amenazas que puedan entorpecer su perfeccionamiento.

Los riesgos de corrupción representan un desafío genuino para la implementación del Catastro Multipropósito, ello teniendo en cuenta cómo estos pueden afectar directamente su finalidad última e incluso dar lugar a otras consecuencias nocivas de cara al ordenamiento, propiedad y uso de la tierra. La sensibilidad de los territorios, las falencias en el registro y el difícil historial de violencia y conflicto que permea gran parte del territorio nacional redundan en vulnerabilidades que pueden ser aprovechadas para fines indebidos y ganancias individuales en detrimento del interés general: de ahí que sea una tarea indispensable identificar algunos de los principales riesgos de corrupción asociados a la implementación y al funcionamiento del catastro.

Metodología para el trabajo con fuentes primarias

El trabajo con las fuentes primarias se llevó a cabo siguiendo la metodología planteada en el documento “State of Integrity”¹, elaborado por UNODC para su difusión y uso a nivel global y cuyo propósito es proveer una guía práctica para la evaluación de riesgos de corrupción en entidades públicas. Este documento, publicado en el 2020, recoge en un solo sitio algunos de los lineamientos más importantes de cara a la identificación y valoración de riesgos de corrupción, convirtiéndose así en una herramienta clave para mantener los esfuerzos de investigación alineados con estándares internacionales.

Se extraen de la metodología siete pasos aplicables a esta revisión: (1) definición del alcance del estudio; (2) estructuración de un equipo líder de trabajo; (3) estudio del contexto y de las funciones de las entidades clave; (4) identificación de procesos clave; (5) identificación de riesgos potenciales; (6) evaluación de riesgos y (7) emisión de recomendaciones. Los primeros tres pasos se consideran como etapas preliminares, mientras que los cuatro siguientes se conciben como etapas

1 Véase UNODC. (2020). State of Integrity. A guide on conducting corruption risk assessments in public organizations.

de desarrollo. Adicionalmente, para cada uno de estos pasos se plantean lineamientos y recomendaciones para su adecuado perfeccionamiento, siendo lo principal priorizar el análisis y la evaluación de los riesgos, evitando así revisiones demasiado extensas y no por ello de mayor impacto. Si bien el documento ofrece herramientas técnicas para la consecución de los objetivos trazados en un estudio determinado, también permite adaptar cada una de las etapas a las necesidades puntuales de cada proyecto o evaluación.

En cuanto al alcance del estudio, este se remite al objetivo de la actividad 9.3. del proyecto TEFOS y respeta las limitantes expuestas en su “Introducción”; es decir, parte de las actividades propias de las principales entidades líderes en la implementación y funcionamiento del Catastro Multipropósito para llegar a la identificación y análisis de los riesgos de corrupción más relevantes. De este alcance deriva a su vez la definición del equipo líder de trabajo, el cual estuvo conformado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). Es claro el reconocimiento de muchas otras entidades que participan en las diversas tareas asociadas a la implementación del catastro; sin embargo, y de acuerdo con la misma metodología, resultaba clave definir un grupo primario con el cual trabajar y a partir del que fuera posible priorizar los pasos siguientes.

Los tres primeros pasos tuvieron relación con la conformación del grupo base de trabajo y la definición de los objetivos del estudio. Para estos fines se llevaron a cabo siete reuniones entre mayo y septiembre de 2021. En estos espacios se socializó el proyecto

con las entidades, se abordó su función en el estudio y luego, contando con su interés, se compartió un plan de acción basado en la presente metodología. Todas las entidades pudieron hacer sus respectivos aportes frente al plan de acción y al final este fue aprobado y concertado. Partiendo de este acuerdo se continuó con la etapa de desarrollo, compuesta por los pasos cuatro a siete.

Para la etapa de desarrollo, siguiendo lo expuesto por la metodología de “State of Integrity”, se acordó la realización de mesas técnicas en las cuales fuera posible lograr un primer acercamiento frente a los procesos clave, los riesgos potenciales y su correspondiente evaluación. Para estos fines se llevaron a cabo cuatro encuentros con las entidades líderes entre octubre y noviembre de 2021. Se organizó un primer encuentro con las tres entidades y luego se sostuvieron encuentros por separado con cada una, a excepción del IGAC². De manera previa al primer encuentro se solicitó a las tres entidades diligenciar un formato remitido por el equipo de UNODC que contenía un desglose de los macroprocesos concebidos en el Decreto 148 de 2020 asociados a la gestión catastral, los cuales derivan a su vez del CONPES 3958 de 2010 y del Plan Nacional de Desarrollo. Estos macroprocesos debían servir como guía a las entidades para identificar y plasmar sus

2 Las reuniones con el IGAC se suspendieron luego del encuentro general sostenido el 14 de octubre de 2021. Por cuenta de circunstancias propias de la entidad que, entre otras cosas, implicaron el cambio de su dirección y de varios funcionarios, no fue posible continuar con los acercamientos y fue necesario trabajar con los insumos que hasta ese punto habían sido compartidos.

tareas y actividades puntuales, sin perjuicio de que estas pudiesen modificar algunos de ellos o incluir otros nuevos. Las tres entidades entregaron insumos valiosos al respecto y con base en ello se continuó el trabajo.

En lo que concierne a los pasos siguientes al mapeo de procesos, y que se refieren a

la identificación de riesgos potenciales, su evaluación y la emisión de recomendaciones, el detalle de dicho trabajo ocupará las secciones posteriores del documento, en el que se presentarán los hallazgos al respecto y se compartirán los aportes adicionales que desde el equipo de UNODC se hacen con base en las fuentes secundarias consultadas.

Generalidades normativas y de política pública sobre el Catastro Multipropósito en Colombia

El abordaje que se da sobre el Catastro Multipropósito en este documento parte de un contexto normativo y de política pública conformado por (1) el Acuerdo Final de Paz, suscrito en 2016; (2) el CONPES 3859 de 2016, mediante el cual se expide la “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”; (3) el CONPES 3951 de 2018, mediante el cual se expide “Concepto favorable a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”; (4) el CONPES 3958 de 2019, a través del cual se formaliza la “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito”; (5) el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Ley 1955 de 2019, y (6) el Decreto 148 de 2020, que reglamenta los asuntos relacionados con la gestión catastral contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Desde el IGAC (2022), la definición más sencilla del catastro indica que se trata de un “inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr

su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica”.

A esta definición inicial se empiezan a sumar elementos y finalidades específicas que atienden a contextos y necesidades particulares; es así como en el Acuerdo Final de Paz se establece en su numeral 1.1.9. que el Gobierno nacional impulsará un “Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito [...]”, esto con el fin de

“ Propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra. (Gobierno de Colombia, 2016a, pp. 18-19)

”

En línea de lo expuesto en el Acuerdo también está el CONPES 3859 de 2016, que resulta uno de los primeros esfuerzos por avanzar en la constitución del catastro. Allí se afirma que el Catastro Multipropósito se “[...] presenta como una oportunidad para resolver problemas relacionados con la gestión de la tierra que han aquejado a la sociedad colombiana por décadas” (Gobierno de Colombia, 2016b, p.

3). Es así como en el contexto colombiano la implementación y puesta en marcha de un Catastro Multipropósito actualizado surge como respuesta a problemas históricos, muchos de ellos directamente ligados al conflicto armado.

El desarrollo y los pasos previos a la consolidación del Catastro han sufrido cambios a lo largo del tiempo. Es así como el CONPES 3951 de 2018, que da concepto favorable al financiamiento del catastro a través de la banca multilateral, incluye, además, disposiciones orientadas a “[...] realizar cambios estructurales necesarios para la consolidación del programa para la adopción e implementación [del] catastro multipropósito” (Gobierno de Colombia, 2018, p. 3). También se prioriza en este CONPES el fortalecimiento del IGAC, la ANT y la SNR, entidades encargadas de ejecutar la política pública del Catastro Multipropósito y foco de esta revisión de riesgos de corrupción. Las operaciones de crédito externo contempladas en este CONPES se proyectaron por un periodo de cinco años, entre 2019 y 2024, marcando así una hoja de ruta clara en términos de financiación para la implementación real del catastro.

Al CONPES 3951 de 2018 siguió el CONPES 3958 de 2019, que entró a reemplazar el CONPES 3859 de 2016, incluyendo múltiples modificaciones a la estrategia inicial para implementar y materializar el Catastro Multipropósito. Según el documento más reciente, el CONPES 3859 presentaba falencias en su estructuración y, aunque consiguió resultados aceptables en cuanto al desarrollo de pilotos, no lograba consolidar una fase de expansión; igualmente, se expone

en el CONPES 3958 que la anterior estrategia carecía de un enfoque que permitiera un mayor aprovechamiento de la información recolectada por parte de entidades sectoriales del orden nacional (Gobierno de Colombia, 2019, p. 19).

Finalmente, los desarrollos normativos más recientes y significativos en materia de implementación de la política pública del Catastro Multipropósito se encuentran en la Ley 1955 de 2019 (PND) y en el Decreto 148 de 2020, que reglamenta lo referido en el PND en relación con la gestión catastral. El PND establece, en la subsección cuatro del título II, las competencias principales del IGAC, la ANT y la SNR en materia de gestión catastral e inspección, vigilancia y control. Se reconoce al IGAC como “[...] máxima autoridad catastral nacional y prestador por excepción del servicio público de catastro, en ausencia de gestores catastrales habilitados” (Congreso de la República de Colombia, 2019, Ley 1955, art. 79); así mismo, se define

la función de la ANT como encargada de levantar el componente físico y jurídico del catastro. Por último, se refiere también a las facultades sancionatorias de la SNR y sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre la gestión catastral. En cuanto al Decreto 168 de 2020, resulta relevante para este análisis su reglamentación de los artículos 79 a 82 del PND, referidos a la gestión catastral. Incluye, entre otras disposiciones, un desglose de los procesos asociados a la gestión catastral: el proceso de actualización catastral, el proceso de conservación catastral y el proceso de difusión catastral (Presidencia de la República, 2020, Decreto 148, art. 2.2.2.2.2.) (fueron estos procesos los que se usaron como referencia a la hora de mapear las principales tareas de las entidades que conformaron el grupo de trabajo de esta revisión). Con estos avances normativos se da lugar al momento actual de implementación y funcionamiento del Catastro Multipropósito, que constituye el punto de partida de esta revisión.

Contexto en materia de riesgos transversales a la implementación de un Catastro Multipropósito

La implementación de un catastro multipropósito enfrenta riesgos de corrupción propios de su objeto y misión, así como también algunos ocasionados o exacerbados por el contexto específico del territorio en el cual se implementa. Es importante dar un repaso a estos asuntos, de corte transversal, antes de iniciar con el análisis puntual de los riesgos de corrupción asociados a los procesos y las tareas particulares de las entidades líderes. Desde la perspectiva internacional se ofrecen algunos planteamientos útiles para entender los obstáculos que en esta materia enfrenta la gestión catastral. Se concibe que la corrupción en el manejo y administración de la tierra se puede presentar en al menos tres niveles: a nivel de política pública y legislación, a nivel institucional y a nivel local. Al nivel de política pública los procesos de toma de decisiones y diseño de estrategias respecto al uso de la tierra pueden ser manipulados para favorecer intereses de individuos poderosos; al nivel institucional las entidades encargadas de la gestión pueden abusar de sus facultades; al nivel local, se pueden presentar casos en los que la ciudadanía no puede acceder a los servicios asociados a la administración de la tierra a menos que pague sobornos (Tump et al., 2017).

La corrupción en la administración de la tierra puede manifestarse a través de sobornos pagados para registrar propiedades, modificar títulos indebidamente,

acceder a información restringida o manipular elementos de gestión catastral con el fin de generar planes para el uso de la tierra favorables a intereses particulares (Zúñiga, 2018). Se trata de escenarios de materialización del riesgo de corrupción que se relacionan directamente con los procesos y gestiones propios de la administración de la tierra y de los sistemas catastrales. Las circunstancias que facilitan la aparición de estos actos son múltiples. Entre las más comunes se cuentan las limitaciones legales (en las que se evidencian andamiajes normativos demasiado complejos o incompletos), las limitaciones institucionales (en las que falta claridad en roles y responsabilidades de quienes se encuentran a cargo de la gestión catastral), las falencias de personal (donde la ausencia de idoneidad entre los encargados facilita las irregularidades en el registro y control de la propiedad, entre otras) y finalmente la falta de transparencia y de una supervisión adecuada por parte de los entes encargados (Wheatland, 2016).

Retomando aquellos riesgos que desde el panorama internacional se asocian a las falencias en el personal y en las instituciones, para el caso nacional y regional se advierten asuntos puntuales relacionados con esto: tal es el caso de vigilar y tener en cuenta la idoneidad de los gestores catastrales. Un tratamiento o una habilitación inadecuada de dichos gestores puede resultar en problemas profundos de cara a la implementación del catastro. “La experiencia de Ecuador llama la atención sobre los riesgos reales de un proceso de descentralización del catastro que permita la participación de todo tipo de actores en la operación catastral” (León y Dávila, 2020, p. 106). Se trata de un punto álgido que volverá a llamar la atención de esta revisión más adelante.

Por otro lado, además de los riesgos transversales que se plantean en relación con el manejo de la tierra y el catastro, existen circunstancias particulares para Colombia que resultan en factores adicionales de riesgo para la implementación y el desarrollo del catastro multipropósito. “Los temas de propiedad y gestión de la tierra han estado en el centro del conflicto armado que ha aquejado al país en las últimas décadas [...]” (Escobar y Cárdenas, 2018, p. 46), por lo cual se trata de un tema especialmente sensible y que además constituyó uno de los ejes fundamentales de articulación para las negociaciones de paz llevadas a cabo en los años pasados. De manera particular, los problemas relacionados con la gestión de la tierra en Colombia se han asociado a la “[...] redistribución y tenencia segura de la tierra, su inadecuado uso e improductividad, las precarias condiciones en la calidad de vida de la población campesina [...] entre otras” (Molina y Barreto, 2018, p. 61).

Las condiciones adversas asociadas al conflicto armado y a los problemas históricos en la tenencia y administración de la tierra en Colombia llevan a que la estructura institucional enfrente múltiples desafíos y se encuentre incluso con limitaciones para su ejercicio: estos problemas no solo han afectado la gestión catastral propiamente dicha, sino que también han dejado ver sus consecuencias en temas particulares como la acumulación irregular de predios baldíos³ mediante el abuso y la interpretación

3 Véase Contraloría General de la República. (2012). Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana.

acomodada de las disposiciones normativas al respecto. Este contexto da lugar a debilidades y oportunidades que pueden ser aprovechadas indebidamente por actores regionales y locales

para su propio beneficio y en detrimento del bienestar de las comunidades: tal es el caso de los actos de corrupción que se pueden llegar a materializar en dichas circunstancias.

Riesgos de corrupción asociados a tareas y procesos de las entidades líderes

La presente sección se dividirá en tres apartados, uno por cada entidad líder y en el siguiente orden: Agencia Nacional de Tierras (ANT), Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) e Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Adicionalmente, se identificarán de manera explícita aquellos riesgos de corrupción que guardan relación con posibles problemas de acceso a la información para la constitución del catastro multipropósito, siendo este un asunto de particular importancia para la revisión llevada a cabo.

Como se mencionó en la introducción, se envió un formato predeterminado a cada una de las entidades líderes, ello con la intención de estandarizar y agilizar la identificación y organización de procesos clave. Este formato contenía una división acorde a lo expuesto en el Decreto 148 de 2020 en relación con los procesos de la gestión catastral y la política de catastro multipropósito. De manera detallada, los grandes procesos dispuestos en el formato fueron: (1) formalización o actualización, que consiste en “levantar y renovar sistemáticamente la información física, jurídica y económica de los predios”; (2) conservación, que tiene que ver con “mantener al día la información física, jurídica y económica de los predios por solicitud de los usuarios” y (3) difusión de la información, relacionado con “integrar y disponer la información catastral, a través de recursos tecnológicos interoperables”

(Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2020).

Los resultados que se comparten a continuación se fundamentan en las conversaciones mantenidas durante las mesas técnicas efectuadas; no obstante, y debido a las circunstancias particulares que rodearon la interacción con algunas entidades, ciertos contenidos debieron ser complementados por parte de UNODC con base en la metodología usada y los conocimientos adquiridos a través de fuentes secundarias.

Agencia Nacional de Tierras (ANT)

La ANT ubicó todos sus procesos clave, en relación con la implementación y funcionamiento del catastro multipropósito, al interior del macroproceso uno, de formalización o actualización. Los procesos relacionados fueron: (1) alistamiento; (2) identificación predial; (3) validación y (4) entrega de información al IGAC. A continuación, se ilustran las actividades asociadas a cada proceso (tabla 1).

Tabla 1. Proceso de alistamiento

1. Expedición de la resolución de apertura del proceso de actualización catastral.
2. Acercamiento institucional (diálogo con la institucionalidad local y regional presentado el proyecto).
3. Preparación, actualización y disposición de la información. Consecución de la ortoimagen.
4. Elaboración y aprobación del plan de trabajo, el plan de comunicaciones y el plan de calidad.
5. Contratación y capacitación de personal en el municipio.
6. Consecución, equipamiento y apertura de la oficina en el municipio.

Fuente: elaboración propia⁴.

En atención a la metodología planteada en el documento “State of Integrity” era importante lograr una priorización de las actividades que se consideran más vulnerables al riesgo de corrupción, esto como paso antes de la identificación puntual de los riesgos. Para ello se utilizó una escala de tres niveles: (1)

vulnerabilidad baja, (2) vulnerabilidad media y (3) vulnerabilidad alta. En la mesa técnica se discutió con la entidad sobre esta clasificación y el resultado fue el siguiente (tabla 2).

Con base en la clasificación de vulnerabilidad, se decidió continuar con la identificación y evaluación de riesgos para aquellas actividades asociadas con escala “media” o “alta”. Para este proceso no hubo ninguna actividad clasificada como “alta” así que se continuó con aquellas de vulnerabilidad media de la siguiente manera (tabla 3).

4 Todas las tablas que aparecen en este documento son elaboración de los autores a menos que se mencione lo contrario.

Tabla 2. Resultado de la clasificación mesa técnica Agencia Nacional de Tierras

Actividad	Vulnerabilidad percibida
Expedición de la resolución de apertura del proceso de actualización catastral.	Baja
Acercamiento institucional (diálogo con la institucionalidad local y regional presentando el proyecto).	Baja
Preparación, actualización y disposición de la información. Consecución de la ortoimagen.	Media
Elaboración y aprobación del plan de trabajo, el plan de comunicaciones y el plan de calidad.	Baja
Contratación y capacitación de personal en el municipio.	Media
Consecución, equipamiento y apertura de la oficina en el municipio.	Media

Tabla 3. Resultado de riesgos identificados. Mesa técnica Agencia Nacional de Tierras

Actividad	Riesgo	Probabilidad	Impacto
Preparación, actualización y disposición de la información. Consecución de la ortoimagen.	Direccionamiento favorecimiento indebido en la adjudicación de contratos para la adquisición de ortoimágenes.	Baja	Medio
Contratación y capacitación de personal en el municipio.	Cooptación del equipo de trabajo e influencia indebida para intereses particulares.	Baja	Medio
Consecución, equipamiento y apertura de la oficina en el municipio.			

El segundo proceso listado por la ANT se refiere a la identificación predial, etapa posterior al alistamiento y que se compone de

ocho actividades puntuales, como se describe en la tabla 4.

Tabla 4. Proceso de identificación predial

1. Análisis de la información detallada por unidad de intervención territorial/veredas/corregimiento a intervenir.
2. Avanzada social: diálogo con comunidad a nivel de unidad de intervención territorial/ vereda/corregimiento. Se socializa el proyecto, se informa/acuerda línea de tiempo para visita o jornadas colaborativas y se informa sobre la documentación a preparar. Se identifican las personas que harán parte de la red de gestores comunitarios.
3. Capacitación a gestores territoriales.
4. Fotointerpretación (solo para método indirecto).
5. Realización de visitas predio a predio (método directo) / jornadas colaborativas (método indirecto). Identificación predial, diligenciamiento del formulario Único de Levantamiento Catastral, captura de documentos soporte, toma de fotografías.
6. Posprocesamiento de la información.
7. Ejecución de los procesos de aseguramiento de la calidad.
8. Sincronización / entrega de la información.

La priorización de las actividades expuestas, en cuanto a su vulnerabilidad al riesgo de corrupción, se llevó a cabo teniendo en cuenta

los insumos recogidos en las reuniones con la ANT y los resultados fueron los siguientes (tabla 5).

Tabla 5. Vulnerabilidad al riesgo de corrupción

Actividad	Vulnerabilidad percibida
Análisis de la información detallada por unidad de intervención territorial/veredas/corregimiento a intervenir.	Baja
Avanzada social: diálogo con comunidad a nivel de unidad de intervención territorial/ vereda/corregimiento. Se socializa el proyecto, se informa/acuerda línea de tiempo para visita o jornadas colaborativas y se informa sobre la documentación a preparar. Se identifican las personas que harán parte de la red de gestores comunitarios.	Baja
Capacitación a gestores territoriales.	Baja
Fotointerpretación (solo para método indirecto).	Media
Realización de visitas predio a predio (método directo) / jornadas colaborativas (método indirecto). Identificación predial, diligenciamiento del formulario único de levantamiento catastral, captura de documentos soporte, toma de fotografías.	Alta
Posprocesamiento de la información.	Media
Ejecución de los procesos de aseguramiento de la calidad.	Media
Sincronización/entrega de la información.	Media

Partiendo de la priorización realizada, se continuó con la identificación y evaluación de riesgos asociados para las actividades con clasificación “media” y “alta” (tabla 6).

La tabla 6 muestra uno de los riesgos con fondo de color rojizo: se trata de un elemento que incide directamente en el acceso y calidad

de la información que nutre el catastro multipropósito, razón por la cual se da especial relevancia a su identificación en el estudio.

Siguiendo con el ejercicio, el siguiente proceso relacionado por parte de la ANT es aquel de validación, el cual contiene tres actividades como se expone a continuación (tabla 7).

Tabla 6. Resultado de la clasificación mesa técnica Agencia Nacional de Tierras

Actividad	Riesgo	Probabilidad	Impacto
Fotointerpretación (solo para método indirecto).	Manipulación o interpretación sesgada de los recursos visuales o físicos con el fin de influir indebidamente en las etapas siguientes del proceso.	Baja	Medio
Realización de visitas predio a predio (método directo) /jornadas colaborativas (método indirecto). Identificación predial, diligenciamiento del formulario Único de Levantamiento Catastral, captura de documentos soporte, toma de fotografías.	Omitir deliberadamente información física o jurídica de los predios o entorpecer los procesos de levantamiento de esta con el fin de conseguir beneficios particulares o a raíz de dádivas, sobornos o tráfico de influencias.	Media	Alto
Posprocesamiento de la información.	Manipulación de los procesos de validación u omisión de verificaciones con fines indebidos y para beneficio particular.	Baja	Alto
Ejecución de los procesos de aseguramiento de la calidad.			
Sincronización/entrega de la información.			

Tabla 7. Proceso de validación

1. Ejecución del proceso de validación. 2. Producción del informe de validación. 3. Ajuste de la información cuando aplique. En caso de que se requiera el ajuste, el socio/ operador deberá volver a entregar el paquete de información y se repetirán las dos primeras actividades de este proceso.

La clasificación de las actividades expuestas según su vulnerabilidad se llevó a cabo de la siguiente manera (tabla 8).

Partiendo de la priorización realizada la identificación y evaluación de riesgos se llevó a cabo como se muestra en la tabla 9.

Tabla 8. Resultado de la clasificación mesa técnica Agencia Nacional de Tierras

Actividad	Vulnerabilidad percibida
Ejecución del proceso de validación.	Media
Producción del informe de validación.	Media
Ajuste de la información cuando aplique. En caso de que se requiera el ajuste, el socio/operador deberá volver a entregar el paquete de información y se repetirán las dos primeras actividades de este proceso.	Alta

Tabla 9. Resultado de la clasificación mesa técnica Agencia Nacional de Tierras

Actividad	Riesgo	Probabilidad	Impacto
Ejecución del proceso de validación.	Alteración de los pasos de validación con el fin de esconder posibles irregularidades y propiciar beneficios particulares.	Media	Alto
Producción del informe de validación.			
Ajuste de la información cuando aplique. En caso de que se requiera el ajuste, el socio/operador deberá volver a entregar el paquete de información y se repetirán las dos primeras actividades de este proceso.	Omisión en el reporte de falencias o irregularidades percibidas en el informe de validación a raíz de presiones, sobornos u otros mecanismos de coercitivos.	Media	Alto

Finalmente, el último proceso mapeado por la ANT, titulado “Entrega de información a IGAC”, con una única actividad de nombre idéntico, se reconoció de vulnerabilidad baja, por lo cual no se entró en detalle en su evaluación de riesgos.

Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)

Gracias a la colaboración con la SNR fue posible tener un primer mapeo de procesos y actividades clave de cara a su rol en la

implementación y funcionamiento del Catastro Multipropósito. Desde la entidad se hizo una modificación a los macroprocesos propuestos en la matriz compartida inicialmente y se plantearon dos de especial relevancia: (1) inspección, vigilancia y control a la gestión catastral y (2) interoperabilidad del registro del Catastro Multipropósito. Los acercamientos llevados a cabo con la entidad solo permitieron avanzar parcialmente en lo relativo al macroproceso dos, de interoperabilidad del registro del Catastro Multipropósito, por lo cual esta sección se dedicará a este.

En el macroproceso de interoperabilidad del registro del Catastro Multipropósito se identificaron cuatro procesos: (1) análisis y depuración de errores registrales; (2) análisis y migración de la información contenida en libros del antiguo sistema al sistema actual de registro; (3) gestión para la interrelación entre el registro y el catastro y (4) orientación a registradores de instrumentos públicos en la aplicación de los procedimientos catastrales

con efectos registrales. A continuación, se relacionan las actividades asociadas al primer proceso (tabla 10).

A todas las actividades correspondientes a este proceso se les asoció una vulnerabilidad baja, por lo cual se optó por identificar una única amenaza común a todas ellas, la cual se organizó así (tabla 11).

Tabla 10. Proceso de análisis y depuración de errores registrales

1. Cronograma de oficinas priorizadas.
2. Solicitar a la Oficina de Tecnologías de la Información las bases de datos de las Oficinas de Registro a analizar.
3. Recibir las bases de datos a analizar.
4. Implementar ambiente para análisis; creación estructuras de base de datos y desarrollo y ajuste de procedimientos almacenados.
5. Solicitar acceso a bases de datos misionales tanto a la Oficina de Tecnología de la Información (OTI) como al registrador de instrumentos públicos.
6. Ejecución scripts procesos de depuración.
7. Informe de resultados.
8. Generación de listados e informes estadísticos.
9. Informar a la OTI y a la Oficina de Registro sobre los resultados obtenidos.

Tabla 11. Resultado de la clasificación-Mesa técnica Superintendencia de Notariado y Registro-SNR

Proceso ⁵	Riesgo	Probabilidad	Impacto
Análisis y depuración de errores registrales	Alteración o manipulación de bases de datos digitales o registros físicos con el objetivo de esconder errores registrales y favorecer intereses particulares.	Baja	Medio

5 A diferencia de las tablas anteriores, acá no se realizó un desglose por riesgos, sino que se optó por identificar un riesgo común a las diversas actividades del proceso en cuestión.

El riesgo relacionado con este proceso guarda estrecha relación con los problemas que se pueden presentar en materia de acceso y consolidación de la información que nutre o resulta interoperable con el Catastro Multipropósito. Se continúa ahora con el siguiente proceso relacionado por la SNR (tabla 12).

Tabla 12. Proceso de análisis y migración de la información contenida en libros del antiguo sistema al sistema actual de registro

1.	Presentar, para aprobación, el plan de trabajo y el cronograma de visitas a oficinas priorizadas para el semestre.
2.	Solicitar comisión para los funcionarios que realizarán la visita a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
3.	Informar a la Oficina de registro de la visita de los funcionarios para la elaboración de oficio de solicitud de traslado de usuario SIR o Folio Magnético según sea el caso.
4.	Crear usuario del aplicativo de Seguimiento Antiguo Sistema (SAS) o de la herramienta Ophelia.
5.	Determinar la cantidad exacta de libros de matrícula a trabajar, así como la cantidad de registros que hay en cada uno de ellos.
6.	Levantamiento de inventario de libros de antiguo sistema existentes.
7.	Revisar los libros de matrícula en orden cronológico del más reciente al más antiguo.
8.	Identificar si cada matrícula registrada en Antiguo Sistema tiene relacionado un folio de matrícula en el Nuevo Sistema.
9.	Si se identifica el número de matrícula del Nuevo Sistema se deberá verificar que este corresponda al predio de la matrícula de Antiguo Sistema.
10.	Relacionar el Folio de Matrícula Inmobiliaria (FMI) encontrado en el Libro de Antiguo Sistema y en el formato de relación de folios abiertos.
11.	Si no se encuentra un número de matrícula de Nuevo Sistema relacionado al registro de Antiguo Sistema, se deberá realizar búsqueda por Índice de Propietarios.
12.	De no encontrarse FMI que identifique el predio, se deberá realizar estudio jurídico, tomando el registro de la primera escritura o acto que aparezca relacionada en el tomo de matrícula, para establecer si existe tradición anterior a este registro, a través de la búsqueda en los libros primero y segundo.
13.	Realizar búsqueda en todos los registros de la tradición del predio, hasta donde no existan más datos que permitan realizar más búsquedas.
14.	Establecer si es procedente la apertura de Folio de Matrícula Inmobiliaria.
15.	Realizar apertura de Folio de Matrícula Inmobiliaria.
16.	Registrar los datos correspondientes las matrículas revisadas y a las cuales se les da apertura durante la jornada, en la plataforma de Seguimiento Antiguo Sistema (SAS), o en la herramienta Ophelia.
17.	Elaborar acta de cierre.

Frente a las actividades relacionas para este proceso la evaluación de vulnerabilidad tuvo los siguientes resultados (tabla 13).

Tabla 13. Resultado de la clasificación-Mesa técnica Superintendencia de Notariado y Registro-SNR

Actividad	Vulnerabilidad percibida
Presentar, para aprobación, el plan de trabajo y el cronograma de visitas a oficinas priorizadas para el semestre.	Baja
Solicitar comisión para los funcionarios que realizarán la visita a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.	Baja
Informar a la Oficina de Registro de la visita de los funcionarios para la elaboración de oficio de solicitud de traslado de usuario SIR o Folio Magnético según sea el caso.	Baja
Crear usuario del aplicativo de Seguimiento Antiguo Sistema (SAS) o de la herramienta Ophelia.	Baja
Determinar la cantidad exacta de libros de matrícula a trabajar, así como la cantidad de registros que hay en cada uno de ellos.	Baja
Levantamiento de inventario de libros de antiguo sistema existentes.	Baja
Revisar los libros de matrícula en orden cronológico del más reciente al más antiguo.	Baja
Identificar si cada matrícula registrada en Antiguo Sistema tiene relacionado un folio de matrícula en el Nuevo Sistema.	Media
Si se identifica el número de matrícula del Nuevo Sistema se deberá verificar que este corresponda al predio de la matrícula de Antiguo Sistema.	Media
Relacionar el FMI encontrado en el Libro de Antiguo Sistema y en el formato de relación de folios abiertos.	Media
Si no se encuentra un número de matrícula de Nuevo Sistema relacionado al registro de Antiguo Sistema, se deberá realizar búsqueda por Índice de Propietarios.	Media
De no encontrarse FMI que identifique el predio, se deberá realizar estudio jurídico, tomando el registro de la primera escritura o acto que aparezca relacionada en el tomo de matrícula, para establecer si existe tradición anterior a este registro, a través de la búsqueda en los libros primero y segundo.	Media
Realizar búsqueda en todos los registros de la tradición del predio, hasta donde no existan más datos que permitan realizar más búsquedas.	Media
Establecer si es procedente la apertura de Folio de Matrícula Inmobiliaria.	Alta
Realizar apertura de Folio de Matrícula Inmobiliaria.	Alta
Registrar los datos correspondientes las matrículas revisadas y a las cuales se les da apertura durante la jornada, en la plataforma de Seguimiento Antiguo Sistema (SAS), o en la herramienta Ophelia.	Baja
Elaborar acta de cierre.	Baja

Con base en la priorización realizada se partió hacia la identificación y análisis de riesgos para las actividades seleccionadas, teniendo

entonces los resultados que se presentan ahora (tabla 14).

Tabla 14. Resultado de la clasificación-Mesa técnica Superintendencia de Notariado y Registro-SNR

Actividad	Riesgo	Probabilidad	Impacto
Identificar si cada matrícula registrada en Antiguo Sistema tiene relacionado un folio de matrícula en el Nuevo Sistema.	Alteraciones u omisiones en la revisión de registros con el fin de esconder, falsificar o alterar indebidamente datos en cualquiera de los sistemas y permitir al final del proceso la normalización de predios en falsa tradición.	Media	Medio
Si se identifica el número de matrícula del Nuevo Sistema se deberá verificar que este corresponda al predio de la matrícula de Antiguo Sistema.			
Relacionar el FMI encontrado en el Libro de Antiguo Sistema y en el formato de relación de folios abiertos.			
Si no se encuentra un número de matrícula de Nuevo Sistema relacionado al registro de Antiguo Sistema, se deberá realizar búsqueda por Índice de Propietarios.			
De no encontrarse FMI que identifique el predio, se deberá realizar estudio jurídico, tomando el registro de la primera escritura o acto que aparezca relacionada en el tomo de matrícula, para establecer si existe tradición anterior a este registro, a través de la búsqueda en los libros primero y segundo.			
Realizar búsqueda en todos los registros de la tradición del predio, hasta donde no existan más datos que permitan realizar más búsquedas.			
Establecer si es procedente la apertura de Folio de Matrícula Inmobiliaria.	Interés indebido de particular para que predio en falsa tradición obtenga folio de matrícula en pleno dominio. Se puede lograr a través del soborno o la influencia indebida sobre servidores públicos que hacen parte de las ORIP.	Media	Alto
Realizar apertura de Folio de Matrícula Inmobiliaria.			

Los dos grandes riesgos identificados para las actividades correspondientes a este proceso tienen en común la preocupación por la normalización de predios en falsa tradición: en otras palabras, su “lavado” o “legalización” indebida. El último riesgo, sin embargo, es aquel que materializa dicha normalización, razón por la cual fue priorizado como uno que puede resultar en problemas relativos a la

información que nutre al catastro, resultando en una suerte de corrupción o contaminación de este. Por otro lado, y siguiendo con el resto de los procesos, se presentan a continuación las actividades correspondientes (tabla 15).

La priorización de las actividades reseñadas tuvo los resultados que ahora se presentan en la tabla 16.

Tabla 15. Resultado de la clasificación-Mesa técnica Superintendencia de Notariado y Registro-SNR

Proceso de gestión para la interrelación entre el registro y el catastro
1. Entrega información por parte de la SNR.
2. Solicitud a la Oficina de Tecnología de la Información (OTI) de las bases de datos en formato XML en los aplicativos correspondientes (FOLIO – SIR).
3. Notificar y entregar la información por parte de la SNR al gestor catastral.
4. Validar y analizar la información comunicada a través de oficio por parte del gestor catastral, que dé cuenta de la retroalimentación de la información entregada, según los resultados del cruce realizado.
5. Entrega información por parte de las entidades catastrales.
6. Recibir los archivos con la base de datos en formato XML, en la herramienta tecnológica definida entre las entidades (FTP), informando actualización por parte del gestor catastral.
7. Dar traslado a la OTI informando la entrega de las bases de datos para que se puedan aplicar las actualizaciones.
8. Seguimiento a la actualización de las bases de datos.
9. Recibir informe por parte de la OTI de las actualizaciones surtidas en los folios de matrícula inmobiliaria, con la información catastral reportada por los gestores catastrales.
10. Generar informe mensual estadístico.

Tabla 16.

Actividad	Vulnerabilidad percibida
Entrega información por parte de la SNR.	Baja
Solicitud a la Oficina de Tecnología de la Información (OTI) de las bases de datos en formato XML en los aplicativos correspondientes (FOLIO – SIR).	Baja
Notificar y entregar la información por parte de la SNR al gestor catastral.	Baja
Validar y analizar la información comunicada a través de oficio por parte del gestor catastral, que dé cuenta de la retroalimentación de la información entregada, según los resultados del cruce realizado.	Media
Entrega información por parte de las entidades catastrales.	Baja
Recibir los archivos con la base de datos en formato XML, en la herramienta tecnológica definida entre las entidades (FTP), informando actualización por parte del gestor catastral.	Baja
Dar traslado a la OTI informando la entrega de las bases de datos para que se puedan aplicar las actualizaciones.	Baja
Seguimiento a la actualización de las bases de datos.	Media
Recibir informe por parte de la OTI de las actualizaciones surtidas en los folios de matrícula inmobiliaria, con la información catastral reportada por los gestores catastrales.	Baja
Generar informe mensual estadístico.	Baja

Para el caso de la identificación y el análisis de riesgos, los resultados fueron los siguientes (tabla 17).

Una vez concluida la revisión de riesgos para el tercer proceso relacionado por la SNR se continúa con el último de ellos, cuyas actividades se describen a continuación en la tabla 18.

Tabla 17. Resultado de la clasificación-Mesa técnica Superintendencia de Notariado y Registro-SNR

Actividad	Riesgo	Probabilidad	Impacto
Validar y analizar la información comunicada a través de oficio por parte del gestor catastral, que dé cuenta de la retroalimentación de la información entregada, según los resultados del cruce realizado.	Manipulación de la información compartida por parte del gestor catastral debido a sobornos o influencias indebidas ejercidas sobre este.	Baja	Alto
	Omisión deliberada en la identificación de posibles anomalías relacionadas con la información provista por el gestor catastral debido a sobornos o influencias indebidas ejercidas sobre el personal de la SNR.	Baja	Alto
Seguimiento a la actualización de las bases de datos.	Alteración al seguimiento y actualización de las bases de datos con el fin de esconder posibles anomalías registrales u otras irregularidades en favor de intereses particulares.	Baja	Medio

Tabla 18. Proceso de orientación a registradores de instrumentos públicos en la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales

1. Recepción solicitud de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. 2. Realizar la identificación de las solicitudes masivas e individuales relacionadas con certificaciones catastrales y actos administrativos remitidos por las ORIP, para la elaboración de informes técnicos. 3. Se remite la solicitud para que el profesional de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras (SDPRFT) realice la verificación. 4. Remisión de actos administrativos y certificados catastrales masivos a la OTI de la SNR. 5. Revisión y análisis de actos administrativos y certificados catastrales remitidos por las ORIP para la elaboración del informe técnico correspondiente. 6. Recepción y revisión de la solicitud de verificación técnica por el profesional de la SDPRFT. 7. Se clasifica la solicitud de acuerdo con los actos administrativos y certificados catastrales. 8. Se solicitan los antecedentes registrales a la ORIP correspondiente. 9. Para los actos administrativos de actualización de linderos, se confronta con la información existente en las bases de datos registrales y cartográficas para corroborar las equivalencias entre estos. 10. Para los actos administrativos de rectificación de área por imprecisa determinación, se constata que los linderos existentes en el folio de matrícula estén técnicamente descritos y estos se confrontan con los linderos descritos en el acto administrativo. 11. Para la verificación de los actos administrativos de rectificación de linderos por acuerdo entre las partes, se verifica que las personas que se relacionen en el acta de colindancia correspondan a propietarios de los bienes inmuebles colindantes. Se verifican las bases de datos cartográficas para corroborar la información. 12. Para la inclusión del campo de cabida y linderos con la información del certificado catastral, se revisa la vigencia del certificado catastral y la información en las bases de datos registrales para la actualización el FMI. 13. Se realiza el informe técnico, relacionado con la actualización de linderos, o rectificación de área por imprecisa determinación, o rectificación de linderos por acuerdo entre las partes, o inclusión de área y linderos. 14. Se remite mediante oficio la verificación técnica a la ORIP correspondiente.
--



1. Se incluye el documento de la verificación técnica y soportes al repositorio de verificaciones de la SDPRFT.
2. Realizar la verificación e informes técnicos de los actos administrativos y certificados catastrales individuales.

Partiendo de estas actividades se continuó con el habitual proceso de priorización o de identificación de actividades más vulnerables al riesgo de corrupción, véase tabla 19.

Tabla 19. Resultado de la clasificación-Mesa técnica Superintendencia de Notariado y Registro-SNR

Actividad	Vulnerabilidad percibida
Recepción solicitud de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.	Media
Realizar la identificación de las solicitudes masivas e individuales relacionadas con certificaciones catastrales y actos administrativos remitidos por las ORIP, para la elaboración de informes técnicos.	Alta
Se remite la solicitud para que el profesional de la SDPRFT realice la verificación.	Baja
Remisión de actos administrativos y certificados catastrales masivos a la OTI de la SNR.	Baja
Revisión y análisis de actos administrativos y certificados catastrales remitidos por las ORIP para la elaboración del informe técnico correspondiente.	Baja
Recepción y revisión de la solicitud de verificación técnica por el profesional de la SDPRFT.	Baja
Se clasifica la solicitud de acuerdo con los actos administrativos y certificados catastrales.	Baja
Se solicitan los antecedentes registrales a la ORIP correspondiente.	Baja
Para los actos administrativos de actualización de linderos, se confronta con la información existente en las bases de datos registrales y cartográficas para corroborar las equivalencias entre estos.	Media
Para los actos administrativos de rectificación de área por imprecisa determinación, se constata que los linderos existentes en el folio de matrícula estén técnicamente descritos y estos se confrontan con los linderos descritos en el acto administrativo.	Media
Para la verificación de los actos administrativos de rectificación de linderos por acuerdo entre las partes, se verifica que las personas que se relacionen en el acta de colindancia correspondan a propietarios de los bienes inmuebles colindantes. Se verifican las bases de datos cartográficas para corroborar la información.	Media
Para la inclusión del campo de cabida y linderos con la información del certificado catastral, se revisa la vigencia del certificado catastral y la información en las bases de datos registrales para la actualización el FMI.	Media
Se realiza el informe técnico, relacionado con la actualización de linderos, o rectificación de área por imprecisa determinación, o rectificación de linderos por acuerdo entre las partes, o inclusión de área y linderos.	Media
Se remite mediante oficio la verificación técnica a la ORIP correspondiente.	Baja
Se incluye el documento de la verificación técnica y soportes al repositorio de verificaciones de la SDPRFT.	Baja
Realizar la verificación e informes técnicos de los actos administrativos y certificados catastrales individuales.	Baja

Para el caso de la identificación y el análisis de riesgos los resultados fueron los siguientes (tabla 20).

Tabla 20. Resultado de la clasificación-Mesa técnica Superintendencia de Notariado y Registro-SNR

Actividad	Riesgo	Probabilidad	Impacto
Recepción solicitud de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.	Abstención en la petición de orientación por parte del personal de las ORIP debido a presiones, sobornos o influencias indebidas, que buscan evitar una mejor capacitación de los funcionarios públicos para así manipular o alterar más fácilmente los procesos registrales.	Media	Medio
Realizar la identificación de las solicitudes masivas e individuales relacionadas con certificaciones catastrales y actos administrativos remitidos por las ORIP, para la elaboración de informes técnicos.	Recepción de presiones indebidas por parte de los gestores buscando que las validaciones tengan un resultado favorable a intereses particulares.	Media	Alto
Para los actos administrativos de actualización de linderos, se confronta con la información existente en las bases de datos registrales y cartográficas para corroborar las equivalencias entre estos.	Alteración o manipulación de los actos de actualización o verificación debido a presiones indebidas, sobornos u otros mecanismos de coacción tendientes a privilegiar intereses particulares.	Baja	Alto
Para los actos administrativos de rectificación de área por imprecisa determinación, se constata que los linderos existentes en el folio de matrícula estén técnicamente descritos y estos se confrontan con los linderos descritos en el acto administrativo.			
Para la verificación de los actos administrativos de rectificación de linderos por acuerdo entre las partes, se verifica que las personas que se relacionen en el acta de colindancia correspondan a propietarios de los bienes inmuebles colindantes. Se verifican las bases de datos cartográficas para corroborar la información.			
Para la inclusión del campo de cabida y linderos con la información del certificado catastral, se revisa la vigencia del certificado catastral y la información en las bases de datos registrales para la actualización el FMI.			
Se realiza el informe técnico, relacionado con la actualización de linderos, o rectificación de área por imprecisa determinación, o rectificación de linderos por acuerdo entre las partes, o inclusión de área y linderos.	Normalización de irregularidades en los procesos registrales a raíz de sobornos o influencias indebidas.	Baja	Alto

Tal como ocurría con uno de los procesos anteriores, el riesgo final en este caso puede implicar una normalización de irregularidades: acá particularmente en relación con algunos datos físicos de los predios como la actualización de sus linderos y la rectificación de su área.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

El desarrollo de mesas técnicas con el IGAC llegó únicamente hasta el mapeo de procesos y actividades de conformidad con la matriz compartida (aquella que contiene la división de macroprocesos de acuerdo con la gestión catastral y el Decreto 148 de 2020). Por coyunturas propias de la entidad, presentadas mientras se venían desarrollando las mesas técnicas, no fue posible iniciar de

manera conjunta la priorización de procesos ni la identificación o evaluación de riesgos puntuales. Se suma a lo anterior que siendo el IGAC la institución líder de la gestión catastral, esta cuenta con un muy alto número de procesos y actividades, debido a esto, se optó por llevar a cabo un análisis general partiendo de los principales procesos referenciados, en lugar de llegar hasta las actividades más específicas, esto para evitar mayores imprecisiones o demasiada discrecionalidad a la hora de asociar riesgos puntuales a las labores de la entidad.

El IGAC ubicó procesos y actividades en cada uno de los tres macroprocesos propios de la gestión catastral (formalización o actualización, conservación y difusión). A continuación, se relacionan los procesos asociados al macroproceso uno (tabla 21).

Tabla 21. Procesos asociados al macroproceso de formalización y actualización

1.	Planificación del proyecto de formación y actualización catastral.
2.	Alistamiento en los procesos de formación y actualización catastral SIC.
3.	Alistamiento en los procesos de formación y actualización catastral SNC.
4.	Socialización del proyecto en campo – SIC – SNC.
5.	Reconocimiento predial zona urbana y rural para SIC.
6.	Digitalización para procesos de actualización en sistema SIC.
7.	Grabación de la información catastral para SIC.
8.	Integración de los datos alfanuméricos y gráficos.
9.	Actividades de clausura – Procesos de actualización SIC.
10.	Reconocimiento predial zona urbana y rural para SNC.
11.	Actividades de clausura para el SNC.

Siguiendo la alternativa planteada, se continúa con la priorización de procesos

según su vulnerabilidad percibida al riesgo de corrupción (tabla 22).

Tabla 22. Resultado de la clasificación-Mesa técnica Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC

Proceso	Vulnerabilidad percibida
Planificación del proyecto de formación y actualización catastral.	Media
Alistamiento en los procesos de formación y actualización catastral SIC ⁶ .	Media
Alistamiento en los procesos de formación y actualización catastral SNC ⁷ .	Media
Socialización del proyecto en campo – SIC – SNC.	Media
Reconocimiento predial zona urbana y rural para SIC.	Alta
Digitalización para procesos de actualización en sistema SIC.	Media
Grabación de la información catastral para SIC.	Baja
Integración de los datos alfanuméricos y gráficos.	Baja
Actividades de clausura – Procesos de actualización SIC.	Alta
Reconocimiento predial zona urbana y rural para SNC.	Alta
Actividades de clausura para el SNC.	Baja

Se continuó entonces con la identificación de riesgos y su evaluación correspondiente (tabla 23).

Tabla 23. Resultado de la clasificación-Mesa técnica Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC

Proceso	Riesgo	Probabilidad	Impacto
Planificación del proyecto de formación y actualización catastral.	Intereses ocultos por parte de entidades territoriales u otros actores institucionales con facultades para requerir procesos de formación y actualización catastral (manipulación de las necesidades presentadas para beneficio particular).	Baja	Alto
	Inflación de los precios asociados al costeo de la labor de actualización catastral debido a influencias indebidas u otras presiones sobre los encargados de la tarea que buscan obtener beneficio particular.	Baja	Medio
Alistamiento en los procesos de formación y actualización catastral SIC.	Alteración o manipulación con fines indebidos, por parte de las fuentes responsables, de la información entregada a los encargados de la gestión catastral.	Baja	Alto
	Omisión deliberada en el reporte de posibles inconsistencias o anomalías presentes en los datos recolectados como parte del proceso de alistamiento.	Baja	Medio



6 Se refiere al Sistema Integrado de Conservación (SIC). Para más información véase <https://www.igac.gov.co/es/contenido/manual-sistema-integrado-de-conservacion-sic>

7 Se refiere al Sistema Nacional Catastral (SNC). Para más información véase <https://www.igac.gov.co/es/contenido/areas-estrategicas/catastro/sistema-nacional-catastral>

Alistamiento en los procesos de formación y actualización catastral SNC.	Alteración o manipulación con fines indebidos, por parte de las fuentes responsables, de la información entregada a los encargados de la gestión catastral.	Baja	Alto
	Omisión deliberada en el reporte de posibles inconsistencias o anomalías presentes en los datos recolectados como parte del proceso de alistamiento.	Baja	Medio
	Influencia indebida por parte de funcionarios o contratistas que hacen parte de las actividades de identificación de conflictos limítrofes o afines con el objetivo de conseguir beneficios particulares para sí o para terceros.	Media	Alto
Socialización del proyecto en campo – SIC – SNC.	Ofrecimiento de sobornos o dádivas por parte de las autoridades locales al momento de socializar los planes y con el fin de ocultar, alterar o en general influir indebidamente en el proceso de formación y actualización catastral.	Baja	Alto
Reconocimiento predial zona urbana y rural para SIC.	Influencia indebida por parte de agentes locales o regionales sobre los reconocedores prediales asignados o con el objetivo de asignar unos que favorezcan sus intereses particulares.	Baja	Alto
	Alteración, omisión o manipulación de información por parte de agentes locales que acompañan en campo el proceso de conocimiento de linderos de los predios con el fin de obtener ventajas o beneficios indebidos.	Media	Alto
	Omissiones deliberadas al momento de verificar los cambios jurídicos alegados sobre los precios, favoreciendo a terceros interesados en normalizar propiedades con historiales irregulares.	Baja	Alto
Digitalización para procesos de actualización en sistema SIC.	Alteraciones o manipulaciones de la información a consignar en los informes de digitalización con fines indebidos.	Baja	Medio
Actividades de clausura – Procesos de actualización SIC.	Omisión deliberada en la atención a ajustes requeridos por los profesionales ejecutores del estudio de zonas debido a sobornos, dádivas o influencias indebidas por parte de agentes locales interesados en ocultar o manipular la gestión catastral.	Baja	Medio
Reconocimiento predial zona urbana y rural para SNC.	Influencia indebida por parte de agentes locales o regionales sobre los reconocedores prediales asignados o con el objetivo de asignar unos que favorezcan sus intereses particulares.	Baja	Alto
	Alteración, omisión o manipulación de información por parte de agentes locales que acompañan en campo el proceso de conocimiento de linderos de los predios con el fin de obtener ventajas o beneficios indebidos.	Media	Alto

Continuando con el segundo macroproceso, los procesos relacionados por el IGAC fueron los siguientes (tabla 24).

Tabla 24. Procesos asociados al macroproceso de conservación

1. Radicación.
2. Asignación.
3. Ejecución – Trámites en oficina.
4. Ejecución – Trámites en terreno.
5. Trámite de revisión de avalúos y autoestimación.

La revisión de vulnerabilidad percibida arrojó los resultados que se presentan a continuación (tabla 25).

Tabla 25. Resultado de la clasificación-Mesa técnica Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC

Proceso	Vulnerabilidad percibida
Radicación.	Baja
Asignación.	Media
Ejecución – Trámites en oficina.	Media
Ejecución – Trámites en terreno.	Alta
Trámite de revisión de avalúos y auto- estimación	Media

De conformidad con la priorización realizada, la identificación de riesgos se llevó a cabo de la siguiente manera (tabla 26).

Tabla 26. Resultado de la clasificación-Mesa técnica Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC

Proceso	Riesgo	Probabilidad	Impacto
Asignación.	Injerencia indebida en los procesos de asignación de funcionarios o contratistas que se encargan de dar respuesta al trámite correspondiente, buscando alterar y manipular el proceso para beneficio particular.	Baja	Alto
Ejecución oficina. – Trámites	Ofrecimiento o pago de sobornos a los funcionarios encargados de emitir las resoluciones de respuesta a los trámites asignados cuando estos no requieren visita en terreno.	Media	Alto
Ejecución terreno – Trámites en terreno	Ofrecimiento de sobornos, dádivas o influencia indebida sobre reconocedores prediales que se dirigen a terreno con el objeto de alterar los resultados de los procesos y conseguir ventajas o beneficios particulares.	Media	Alto
	Omisión deliberada en el reconocimiento de posibles inconsistencias o irregularidades a la hora de revisar los aspectos físicos y jurídicos del predio.	Baja	Medio



Trámite de revisión de avalúos y auto-estimación	Ofrecimiento de sobornos, dádivas o influencia indebida sobre reconocedores prediales que se dirigen a terreno con el objeto de alterar los resultados de los procesos y la práctica de pruebas, buscando así conseguir ventajas o beneficios particulares.	Media	Alto
	Manipulación o creación de peticiones artificiales para actualizar, corregir o complementar la información consignada con el objeto de generar alteraciones sobre el registro final	Media	Alto

Finalmente, y para el último macroproceso, se contempla lo siguiente (tabla 27).

Tabla 27.

Proceso asociado al macroproceso de difusión de la información
1. Actividades de difusión.

Para el caso de este proceso, la vulnerabilidad percibida es baja, ello teniendo en cuenta el tipo de actividades que se contemplan como parte del proceso. Si bien se pueden llegar a presentar hechos que interrumpan, retrasen o afecten en general los procesos de difusión, la incidencia de hechos puntuales de corrupción en este punto no se consideran

del mismo nivel a lo identificado en otros procesos. Es posible, sin embargo, que se presenten asuntos de opacidad relacionados, por ejemplo, con las actividades afines con la consolidación de plataformas de consulta ciudadana: esto supondría obstáculos al acceso a la información y, en ese sentido, se resalta su importancia.

Conclusiones y recomendaciones

Partiendo de las revisiones realizadas fue posible extraer algunas conclusiones de corte transversal en cuanto a los principales riesgos y amenazas que se perciben de cara a las actividades y procesos de las entidades líderes que apoyaron el estudio. Estas conclusiones fueron a su vez complementadas por las consultas de fuentes secundarias llevadas a cabo y cuyos principales hallazgos se reseñaron en secciones previas del documento. Resulta clave, además, reconocer cómo la mayoría de los riesgos identificados plantean retos importantes para la integridad del flujo de información que nutre el Catastro Multipropósito: un asunto de especial relevancia de cara a los propósitos de esta revisión.

Entre los factores más comunes que motivan la comisión de posibles actos de corrupción, en el marco de los procesos analizados en este documento, se cuentan principalmente el ocultamiento de características o historiales ilícitos de predios; la modificación de características físicas o jurídicas de los predios para beneficio particular y de manera irregular; la normalización de predios con características irregulares por medio de manipulaciones registrales o en el momento del levantamiento o actualización de información física en terreno; así como el lucro u obtención de rentas indebidas aprovechando los diversos momentos de la gestión catastral y la vulnerabilidad de poblaciones que requieren de los servicios.

Los factores causantes impulsan a agentes locales, regionales o incluso nacionales que persiguen intereses indebidos al buscar modificaciones o alteraciones a la gestión catastral en sus diversos procesos o frente a las múltiples partes que interactúan.

Entre las manifestaciones más frecuentes que se pueden extraer de las revisiones realizadas se cuentan: (1) la alteración, inflación o manipulación de procesos contractuales, o costeos orientados a la consecución de fuentes de datos para el levantamiento de información catastral; (2) la alteración, supresión o reemplazo indebido de información contenida en bases de datos propias de las entidades líderes de la gestión catastral; (3) la omisión deliberada de pasos de validación, controles de calidad o reportes de posibles irregularidades o inconsistencias en los diversos registros propios de la gestión catastral; (4) el reconocimiento deliberadamente erróneo de linderos u otras características físicas o jurídicas de los predios por parte de conocedores locales que acompañan la gestión de funcionarios públicos o contratistas en terreno y se encuentran bajo la influencia de terceros con intereses indebidos o incluso por motivos propios y (5) la corrupción de operadores catastrales encargados de llevar a cabo procesos de levantamiento de información en terreno.

Detrás de las manifestaciones particulares expuestas se puede encontrar el ofrecimiento de sobornos en dinero o en especie, la promesa de cargos públicos para los implicados, familiares o amigos, el tráfico de influencias o el abuso de poder, así como la violencia o amenaza directa contra la integridad física de los actores comprometidos o sus familiares,

entre otros. Se trata de múltiples formas usadas para conseguir una influencia indebida en las partes que interactúan a lo largo de la función catastral: sean servidores públicos, contratistas o incluso habitantes de una determinada zona que cuentan con el conocimiento del terreno y son víctimas de presiones para actuar en una forma que convenga a quienes ostentan los medios para ejercer la intimidación o persuasión. En cualquier caso, estas conductas comprometen la integridad de los registros y, por ende, la finalidad misma del Catastro Multipropósito, razón por la cual es necesario pensar en recomendaciones que puedan atenuar o mitigar la materialización de los hechos de corrupción. Uno de los principales llamados es a fortalecer los procesos de seguimiento a la labor y a la constitución misma de los operadores catastrales. Si bien no se trata de una recomendación nueva de cara a la historia asociada a la implementación y funcionamiento del catastro multipropósito, se trata de un asunto que no pierde vigencia y que salió a la luz en medio de las mesas técnicas sostenidas con las entidades líderes. Una de las ideas asociadas a este robustecimiento tiene que ver con el establecimiento de “[...] un registro de operadores y reconocedores con los respectivos requisitos técnicos” (León y Dávila, 2020, p. 108). El objetivo de ello es mitigar o reducir las oportunidades a que se perpetúen en sus funciones operadores que o bien no cumplen con los mínimos técnicos, pero han logrado hacerse con contratos, o aquellos que formalmente cumplen con los requisitos, pero ejercen de manera amañada sus labores, privilegiando intereses particulares y dando lugar a detrimentos patrimoniales.

En segundo lugar, y como se puso en evidencia a través de los riesgos presentados, la

manipulación o alteración de registros físicos y bases de datos es una preocupación legítima de cara a la gestión catastral. Resguardar la idoneidad de la información y de las diversas bases de datos es fundamental para evitar la corrupción del catastro y con ello las consecuencias desfavorables que tal suceso acarrea. Es clave, entonces, implementar estrategias de seguridad de la información, tanto física como digital, que complementen las medidas actuales y añadan capas extra de protección orientadas a lograr una trazabilidad total de los cambios implementados sobre las fuentes. Una de las buenas prácticas en esta dirección es la implementación y el fortalecimiento de los chequeos múltiples por distintos niveles de autorización antes de aceptar operaciones que modifiquen bases sensibles. Adicionalmente, más allá de establecer filtros y controles a la modificación de información, vale la pena implementar herramientas que en general reduzcan la necesidad de intervenir manualmente las bases de datos, generando estrategias de automatización para reducir el contacto y la manipulación de los registros (especialmente digitales, en este caso).

Otro aspecto que se debe considerar es la implementación de mecanismos masivos de participación social a la hora de actualizar o levantar información catastral en terreno. Una mayor presencia de actores locales puede disminuir los incentivos de agentes malintencionados para influenciar o manipular los procesos de reporte y actualización de información. La inmersión de la comunidad, siempre y cuando se lleve a cabo siguiendo protocolos y estándares estrictos, puede ser una forma de control social indirecta, toda vez que no implica una veeduría propiamente

dicha, sino que se trata de convocar múltiples intereses legítimos y evitar así que uno de ellos prevalezca indebidamente sobre los demás.

En cuanto a la recolección de información que no proviene de visitas a campo, sino de fuentes externas cuya consecución amerita procesos contractuales de cuantías altas (como es el caso de las ortoimágenes), se recomienda la implementación de sistemas especiales de seguimiento y monitoreo independientemente de la fuente de financiación de tales compras, que en muchas ocasiones se remite a cooperantes internacionales o aliados estratégicos en el levantamiento de información. Se trata de hacer un seguimiento efectivo a los mecanismos de contratación utilizados para conseguir la información necesaria para los procesos aplicables de gestión catastral, esto en aras de evitar favorecimientos indebidos, desviaciones, inflación de precios o conflictos de interés.

Finalmente, se recomienda la implementación de instancias de coordinación entre entidades líderes de la gestión catastral y entes de control, esto al momento de iniciar procesos de formación o actualización catastral a pedido de entidades territoriales, nacionales o de otra índole. Se trata de promover la transparencia de los procesos catastrales, más allá de las debidas verificaciones técnicas, y procurar con ello detectar alertas tempranas sobre intereses ocultos en los solicitantes de información. Para ello es necesario que se encuentren en plena operación protocolos de intercambio de información en tiempo real para efectos de realizar cruces y detectar signos de alerta.

Referencias

Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1955. Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018- 2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad.* Art. 79.

Escobar, N. y Cárdenas, J. (2018). Retos de un nuevo sistema catastral en el marco de construcción de paz en Colombia. *Revista de Ingeniería*, (46): 46-56.

Gobierno de Colombia. (2016a). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. 2.a ed. Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Gobierno de Colombia. (2016b). *CONPES 3859. Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*. Departamento Nacional de Planeación.

Gobierno de Colombia. (2018). *CONPES 3951. Concepto favorable a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por*

USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. Departamento Nacional de Planeación.

Gobierno de Colombia. (2019). *CONPES 3958. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito.* Departamento Nacional de Planeación.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (2020). *Caja de herramientas. Política pública del catastro multipropósito.*

Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (2022). *Glosario.* <https://www.igac.gov.co/es/contenido/glosario>.

León, D. & Dávila, J., (2020). *Catastro para la paz. Tensiones, problemas, posibilidades.* Dejusticia. P.108.

Molina, L. y Barreto, L. (2018). *Catastro y planificación territorial: desafíos para*

implementar los acuerdos de la Habana. Revista de Ingeniería, (46), 60-69.

Presidencia de la República, Colombia. (2020). *Decreto 148. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”.* Art. 2.2.2.2.2.

Tump, R. et al. (2017). *Handbook on land corruption and risk mapping. How to identify and tackle corruption risks in land governance.* Humboldt-Universität zu Berlin.

Wheatland, B. (2016). *Corruption risks and mitigation measures in land administration.* U4 & Transparency International.

Zúñiga, N. (2018). *Land Corruption Topic Guide.* Transparency International.