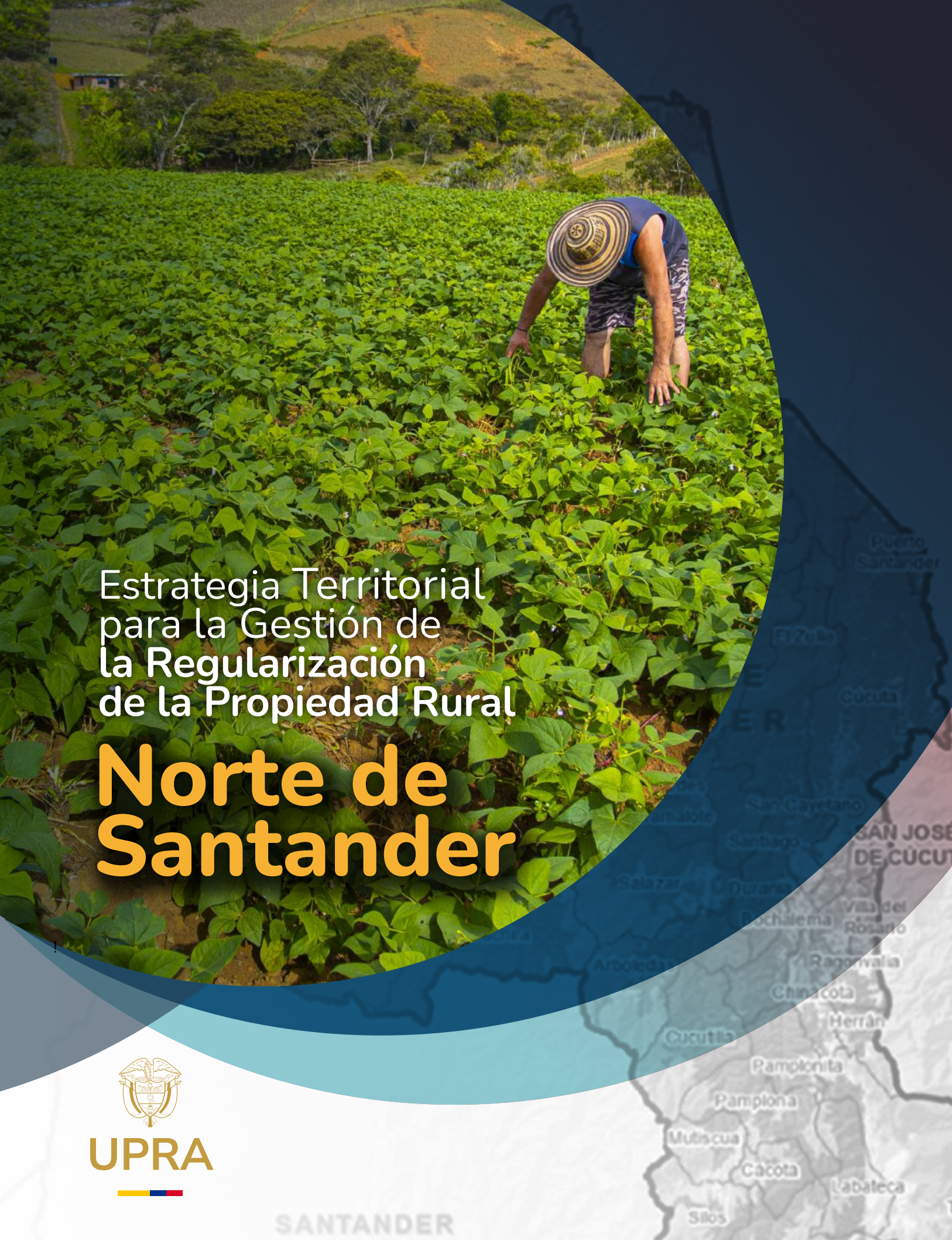




Estrategia Territorial
para la Gestión de
la Regularización
de la Propiedad Rural

Norte de Santander



UPRA



SANTANDER

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

**Ministerio de Agricultura y
Desarrollo Rural (MinAgricultura)**
Martha Viviana Carvajalino Villegas
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

**Unidad de Planificación de Tierras Rurales
Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios**

Claudia Liliana Cortés López –
Dora Inés Rey Martínez (e)
Directora general

Juan Carlos López Gómez
Secretario general

Dora Inés Rey Martínez
**Directora técnica de Ordenamiento de la
Propiedad y Mercado de Tierras**

Alexander Rodríguez Romero
**Director técnico de Uso Eficiente del Suelo
y Adecuación de Tierras**

Luz Mery Gómez Contreras
**Jefe de la Oficina de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones**

Adriana Pérez Orozco
Emiro José Díaz Leal
Juan Carlos Avellaneda Micolta
Mónica Cortés Pulido
Sandra Milena Ruano Reyes
Asesores

Dora Inés Rey Martínez
Editores

Nelson Javier Neva Díaz
Líderes temáticos

Nelson Javier Neva Díaz
Jecsan Contreras Bastidas
María Alexandra Gutiérrez Vera
Mayra Yuliana Díaz Avendaño
Autores

Equipo Oficina TIC
Representación cartográfica

Johana Trujillo Moya
Coordinación equipo publicaciones

Diana L. Chávez Guerrero
Corrección de estilo

María Ximena Roa Palacio
Diseño y diagramación

Andrés Paz Duarte
Édgar Mauricio Carrillo
Fotografías
Banco de imágenes UPRA

Este documento es propiedad intelectual de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales, citando este documento así: Neva N., Contreras J., Gutiérrez M., Díaz M. (2018). *Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural del Norte de Santander*.

Bogotá: UPRA. Recuperado de www.upra.gov.co

ISBN: 978-628-7697-45-4

Resumen

Este documento contiene la Estrategia para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural del departamento de Norte de Santander. Su formulación se basa en la metodología del marco lógico, por lo tanto, se expone aquí un resumen de la caracterización del ordenamiento social de la propiedad rural del departamento; los árboles de problemas y objetivos; los componentes y la matriz de actividades de la Estrategia.

Palabras clave: informalidad en la tenencia de la tierra, Instrumentos de planificación, distribución predial, mercado de tierras.

Tabla de contenido

Resumen	3
Índice de tablas	7
Índice de figuras.....	8
Lista de siglas y abreviaturas	10
Glosario.....	13
Introducción	16
Objetivos.....	17
Alcance.....	17
1. Marco de referencia de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural	19
1.1. Marco conceptual	19
1.1.1. Política de OSPR y regularización	21
1.1.2. El ordenamiento y desarrollo territorial.....	22
1.1.3. Catastro multipropósito y gestión catastral.....	23
1.2. Antecedentes del OSP.....	25
1.2.1 Antecedentes Programa de Formalización de la Propiedad Rural y Ordenamiento Social de Propiedad Rural	25
1.3. Contexto sectorial de la ETGRPR	29
1.4. Contexto departamental referente al OSP	31
2. Marco normativo de la estrategia y procedimientos de la regularización de la propiedad rural.....	33
2.1. Normas constitucionales que soportan las ETGRPR.....	33
2.2. Normas relacionadas con las funciones y misiones de los actores más relevantes de la ETGRPR.....	35
2.3. Normas relacionadas con el ordenamiento territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR.....	36

2.4.	Normas y documentos relacionados con el catastro multipropósito y la gestión catastral.....	39
2.5.	Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural.....	42
2.6.	Jurisprudencia aplicable a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural	44
2.7.	Alternativas para la regularización.....	45
2.8.	El rol de la ANT respecto a la política de OSPR	47
2.9.	Predios administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE).....	48
2.10.	Los planes OSPR.....	49
2.11.	Procedimiento único en zonas focalizadas.....	52
2.11.1.	Fase administrativa etapa preliminar	67
2.11.2.	Fase administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio.....	69
2.11.3.	Fase judicial en zonas focalizadas	72
2.12.	Procedimiento único en zonas no focalizadas.....	72
2.12.1.	Fase administrativa etapa preliminar	74
2.12.2.	Fase administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio.....	75
2.12.3.	Fase judicial en zonas no focalizadas	76
2.13.	Procedimientos administrativos especiales agrarios.....	78
3.	Resumen ejecutivo de la caracterización de OSPR	81
3.1.	Información catastral.....	81
3.2.	Frontera agrícola y figuras de ordenamiento	84
3.2.1.	Identificación de frontera agrícola (FA).....	84
3.2.2.	Figuras de ordenamiento.....	87
3.3.	Análisis de la distribución predial y de la propiedad en el territorio.....	94
3.3.1.	Análisis de distribución predial dentro de FA.....	94
3.3.2.	Indicadores de distribución de la propiedad rural.....	96
3.3.3.	Identificación de algunos fenómenos no deseados respecto al tamaño predial	97
3.3.4.	Relación tamaño y uso de UPA.....	101
3.4.	Informalidad en la tenencia de la tierra rural.....	103
3.4.1.	Predios con indicios de informalidad	103

3.4.2 Relación entre presencia institucional de OSPR e informalidad de la
propiedad108

3.5 Fortalecimiento de infraestructura y equipamientos rurales 113

3.6 Áreas para el mercado de tierras y precios de la tierra rural agropecuaria 116

3.7 Gestión de la planificación y ordenamiento territorial 122

**4. Marco lógico de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la
Propiedad Rural 125**

4.1. Caracterización de actores de la ETGRPR..... 125

4.2. Árbol de problemas de la ETGRPR de Norte de Santander 127

4.3. Árbol de objetivos de la ETGRPR de Norte de Santander 135

4.4. Componentes de la ETGRPR de Norte de Santander 137

4.5. Actividades de la ETGRPR de Norte de Santander 138

5. Conclusiones 149

6. Referencias..... 152



Índice de tablas

Tabla 1. Rutas para la regularización de la propiedad rural-flujograma.....	56
Tabla 2. Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural-flujograma	61
Tabla 3. Clasificación sujetos de ordenamiento	68
Tabla 4. Procedimientos administrativos especiales agrarios	79
Tabla 5. Estado catastral rural vigencia 2020.....	81
Tabla 6. Áreas fuera y dentro de frontera agrícola departamental.....	85
Tabla 7. Figuras de ordenamiento.....	89
Tabla 8. Predios en ecosistemas de páramo	90
Tabla 9. Predios en Ley 2 tipo A.....	91
Tabla 10. Predios en zonas de reserva forestal tipo C.....	91
Tabla 11. Área de resguardos indígenas	93
Tabla 12. Número de predios, propietarios y área.....	94
Tabla 13. Número de predios y sumatoria de área por rangos de tamaño dentro de FA .	95
Tabla 14. Resultados de los indicadores de distribución 2020.....	97
Tabla 15. Punto de corte del 10% de propietarios que concentran más área por municipio, área comparada del 10% de los propietarios que más área concentran sobre el total del municipio y distribución del 1% de los propietarios o poseedores que concentran mayores áreas por municipio. Último decil y área promedio por propietario año 2020.....	100
Tabla 16. Distribución de las UPA en áreas dentro de FA en territorios no étnicos por rangos de tamaño.....	102
Tabla 17. Informalidad en la tenencia de la tierra en Norte de Santander.....	104
Tabla 18. Informalidad por tipo de tenencia.....	108
Tabla 19. Jurisdicción de las ORIP en Norte de Santander	110
Tabla 20. Gestores catastrales en Norte de Santander	111
Tabla 21. Área en hectáreas por rango de avalúo catastral según categoría de ruralidad en el departamento	119
Tabla 22. Municipios según estado de sus instrumentos de ordenamiento territorial (EOT, PBOT, POT).....	122
Tabla 23. Planes de desarrollo municipal que contemplan acciones tendientes a la regularización de la propiedad	123

Índice de figuras

Figura 1. Esquema conceptual de la ETGRPR.....	20
Figura 2. Metodología, fases de los POSPR.....	50
Figura 3. Fase administrativa y fase jurídica. Procedimiento único. DL. 902/2017	52
Figura 4. Fase judicial. Procedimiento único. DL. 902/2017	53
Figura 5. Asuntos para tratar dentro del procedimiento único. Art 58. DL. 902/2017	54
Figura 6. Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural	55
Figura 7. Procedimiento único en zonas no focalizadas	73
Figura 8. Proceso verbal sumario	77
Figura 9. Proceso verbal	77
Figura 10. Estado catastral rural, vigencia 2020.....	83
Figura 11. FA en Norte de Santander	86
Figura 12. Figuras ambientales en Norte de Santander	88
Figura 13. Presencia de resguardos indígenas.....	93
Figura 14. Distribución de los predios ubicados en áreas dentro de FA por rangos de tamaño	96
Figura 15. Número de predios con señales de fraccionamiento predial, según municipio, 2020	99
Figura 16. Número de predios con señales de fraccionamiento predial en el rango de menos de 0,5 ha, según municipio, 2020.....	99
Figura 17. Distribución de los rangos de informalidad.....	106
Figura 18. Predios con presunta informalidad dentro de FA.....	107
Figura 19. Predios con presunta informalidad fuera de FA	107
Figura 20. Mapa de desplazamiento a cabeceras municipales de Norte de Santander ..	109
Figura 21. Distribución de predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos	113
Figura 22. Distribución de predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos dentro de FA.....	115
Figura 23. Áreas incluidas, condicionadas y excluidas para el mercado de tierras en Norte de Santander	117
Figura 24. Tiempos de desplazamiento a cabeceras urbanas municipales más cercanas en las áreas para el mercado de tierras rurales en Norte de Santander	121

Figura 25. Caracterización de actores de la ETGRPR	126
Figura 26. Árbol de problemas de la ETGRPR de Norte de Santander	128
Figura 27. Árbol de objetivos de la ETGRPR de Norte de Santander	136
Figura 28. Componentes resultados esperados de la matriz del marco lógico	137
Figura 29. Actividades preliminares de la ETGRPR en Norte de Santander	138
Figura 30. Actividades de ejecución de la ETGRPR en Norte de Santander	144



Lista de siglas y abreviaturas

AA	Alto Interés, Alto Poder
AB	Alto Interés, Bajo Poder
AM	Alto Interés, Medio Poder
ANT	Agencia Nacional de Tierras
BB	Bajo Interés Bajo Poder
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CC	Código Civil Colombiano
CGP	Código General del Proceso
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CP	Constitución Política
CSAOSR	Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento de Suelo Rural
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPAP	Documento Preliminar de Análisis Predial
DT	Desarrollo Territorial
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
ETGRPR	Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural
FAO	Food And Agriculture Organization (Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura)
FIG	Federación Internacional de Agrimensores
FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento

FNA	Fondo Nacional Agrario
GC	Gestores Catastrales
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
ITPJ	Informe Técnico Jurídico Preliminar
ITJD	Informe Técnico Jurídico Definitivo
LADM_COL	Land Administration Domain Model Colombia
MB	Medio Interés, Bajo Poder
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MM	Medio Interés, Medio Poder
OC	Operadores catastrales
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
OT	Ordenamiento Territorial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PEMOT	Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial
PNUD	United Nations Development Program (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
POSDPR	Plan de Ordenamiento Social y Desarrollo Productivo
POSPR	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad
PPCM	Plan Piloto Catastro Multipropósito
RESO	Registro Único de Sujetos de Ordenamiento
RRR	Rights, Restrictions and Responsibilities
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SMMLV	Salario Mínimo Legal Vigente

TDRD	Titulares del Derecho Real de Dominio
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UNECE	Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
URT	Unidad Administrativa Especial para la Gestión y Restitución de Tierras Despojadas
USAID	Agency International for Development (Agencia Internacional para el Desarrollo)
VUR	Ventanilla Única de Registro



Glosario

A continuación, se presentan algunas de las definiciones generales que se desarrollarán en el transcurso del presente documento.

Catastro: Inventario o censo de los bienes inmuebles localizados en el territorio nacional, de dominio público o privado, independiente de su tipo de tenencia, el cual debe estar actualizado y clasificado con el "fin de lograr su identificación física, jurídica y económica con base en criterios técnicos y objetivos" (DANE, 2020).

Catastro con enfoque multipropósito: Aquel en el que la información que se genere a partir de su implementación, debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios (DANE, 2020).

Distribución y acceso a la tierra: Forma en que se encuentran repartidas, divididas o asignadas las tierras rurales, sobre las que se configuran el derecho de propiedad y otros tipos de tenencia, así como el uso y tamaños de los predios, considerando las diferentes formas de acceso a estos e impulsando el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios (MinAgricultura, 2017a).

Distribución de la propiedad rural: Forma en la que se relacionan los propietarios con los predios rurales a través de una función o forma de tenencia, lo que permite establecer una estructura de la propiedad que identifica los rangos de tamaño de los predios y la frecuencia de propietarios en cada rango. Dentro de los rangos se puede identificar los pequeños, medianos y grandes propietarios (UPRA, 2016).

Exclusión legal: Zonas en las cuales, por mandato legal, no se permite desarrollar proyectos productivos del sector agropecuario (UPRA, 2018).

Formalización de tierras: Se refiere a la consolidación del derecho de dominio sobre tierras de propiedad privada, en favor de quienes las detentan con base en falsas tradiciones o son poseedores con derecho a adquirir por prescripción adquisitiva de dominio (CConst, 2018).

Frontera agrícola nacional: Límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas; las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de ley (MinAgricultura, 2018).

Gestores catastrales: Entidades públicas del orden departamental o municipal, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) según la reglamentación dispuesta para tal efecto. También lo es el IGAC en su calidad de máxima autoridad catastral, la Agencia Nacional de Tierras y las entidades que eran titulares de catastros descentralizados o cumplen esa función por delegación antes de la promulgación de la Ley 1955 de 2019 (IGAC, 2023).

Gestión de formalización de la propiedad rural: Todas aquellas funciones asumidas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) desde su creación, para adelantar las gestiones necesarias para avanzar en la formalización de la propiedad rural en las metodologías de barrido y oferta (ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural), en aquellos territorios focalizados para su intervención por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y por demanda de la población rural nacional (zonas no focalizadas) (Presidencia de la República de Colombia, 2015).

Informalidad en la tenencia de la tierra: Ausencia de un título traslativo de dominio (escritura pública, resolución de adjudicación, sentencia, entre otros) válido, registrado en el folio de matrícula inmobiliaria y en situaciones jurídicas imperfectas como la posesión regular o irregular, falsa tradición, sucesión ilíquida, ocupación y títulos sin registrar (UPRA, 2021b).

Mercado de tierras: Conjunto de transacciones o acuerdos libres de coerción, mediante los cuales se realiza el intercambio parcial o total sobre alguno o algunos de los componentes del derecho de propiedad (uso, goce y disposición) de predios que no han sido objeto de exclusiones legales (MinAgricultura, 2017a).

Ordenamiento Social de la Propiedad Rural: Proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución

equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural (MinAgricultura, 2017a).

Ordenamiento territorial: Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Congreso de la República de Colombia, 1997).

Propiedad: Derecho real de una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad (CC,1873).

Regularización de la propiedad: Conjunto de acciones orientadas por el Estado encaminadas al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado (MinAgricultura, 2017b).

Seguridad jurídica del derecho de propiedad: Certeza que sobre el derecho de propiedad se tiene por efecto de la coincidencia absoluta existente entre los registros oficiales de las autoridades catastrales y de la ORIP y de estos con la realidad geográfica de los predios; de manera tal que no exista equivoco respecto del derecho, su ubicación, su cabida y linderos; y de este derecho con relación al de los colindantes (UPRA, 2016).

Tenencia de la tierra: Relación definida jurídica o históricamente entre la población, como individuos o grupos y la tierra (FAO, 2003).

Introducción

La formulación de la *Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural de Norte de Santander* (ETGRPR), obedece al convenio interinstitucional firmados entre la UPRA con este departamento, así como a una necesidad de una visión regional que facilite la planificación y gestión del ordenamiento social de la propiedad.

Para la formulación de la estrategia se utilizó la metodología del marco lógico, lo que implicó construir unos marcos de referencia conceptuales y normativos, la identificación de un árbol de problemas y su respectiva transformación en árbol de objetivos, lo que permitió plantear acciones con sus correspondientes indicadores y metas.

La estrategia vincula las acciones de las entidades que tienen dentro de su competencia la gestión de la regularización de la propiedad tales como el MinAgricultura, la ANT, el IGAC, la SNR, la UPRA, las CAR y Rama Jurisdiccional, y orienta a las entidades territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio.

El documento plantea acciones para fortalecer la gestión territorial y la articulación de los diferentes instrumentos de planificación y ordenamiento territorial con los mecanismos de regularización de la propiedad rural.

Objetivo

Coordinar y gestionar, de manera conjunta entre las gobernaciones, las entidades competentes como MinAgricultura, ANT, IGAC, SNR, UPRA, la Rama Jurisdiccional y la comunidad, acciones para fortalecer los procesos de regularización de la propiedad rural en el departamento.

Alcance

Es una estrategia de escala departamental que, aunque armoniza las acciones interinstitucionales con las acciones que puedan llevar a cabo los entes territoriales, no suple los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) que formula la Agencia Nacional de Tierras (ANT), ni otros programas o acciones que realiza esa entidad.





1.

Marco de referencia de la
Estrategia Territorial para la Gestión
de la Regularización de la Propiedad Rural



1. Marco de referencia de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural

En esta sección del documento se hará referencia al marco conceptual con las definiciones más importantes para comprender y analizar las distintas temáticas relacionadas con la ETGRPR. Se exponen las generalidades y los antecedentes de la política de OSPR y de regularización, el ordenamiento y desarrollo territorial, el catastro multipropósito y la gestión catastral en Colombia.

Finalmente, se presenta el contexto actual de la Estrategia de Ordenamiento Rural Agropecuario que viene desarrollando la UPRA, su relación con la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR), las funciones y el rol de la UPRA con las entidades territoriales departamentales, las funciones de otros actores de orden nacional involucrados en la gestión territorial y de regularización de la propiedad rural, teniendo en cuenta la normatividad vigente y los lineamientos en temas de ordenamiento social de la propiedad rural y OT.

1.1 Marco conceptual

La ETGRPR se desarrolla en el contexto de las políticas públicas para la administración de tierras en Colombia y en la Estrategia de Ordenamiento Rural Agropecuario que viene desarrollando la UPRA, incorporándola y definiéndola como un instrumento que sirve para la planificación del ordenamiento territorial agropecuario, como insumo para el fortalecimiento de los Planes de Ordenamiento Territorial de los entes territoriales, esquemas asociativos territoriales, y regiones administrativas y de planificación (UPRA, 2020a).

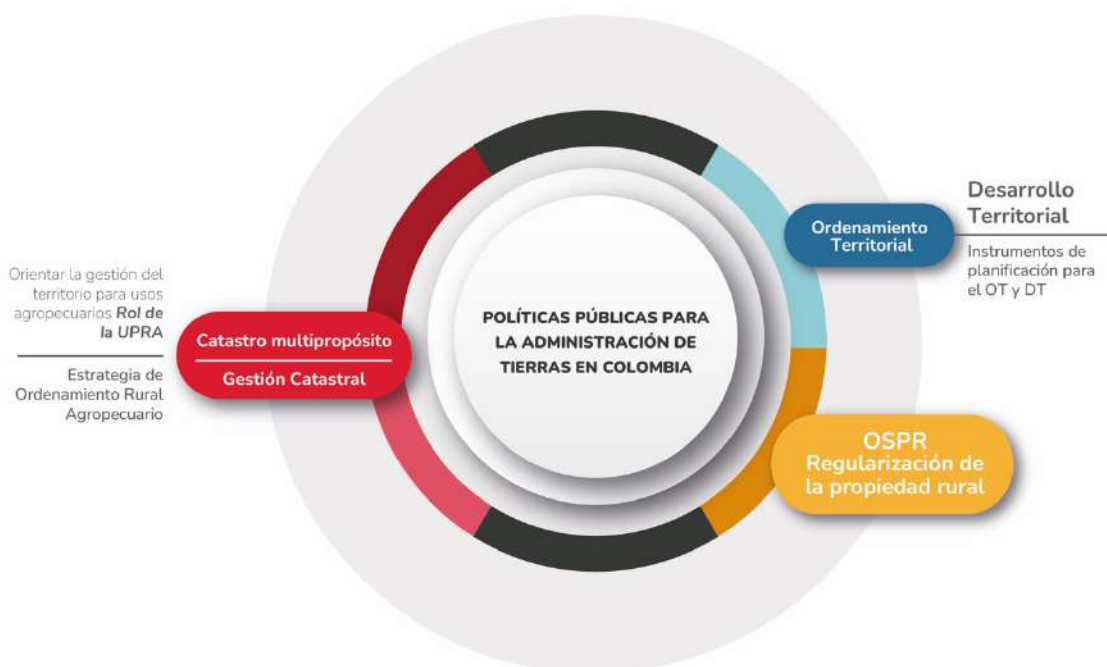
Dichas estrategias fortalecen aún más el rol de la UPRA dentro del sector agropecuario y las administraciones territoriales con el fin de orientar la política pública de planificación en la gestión del territorio para usos agropecuarios que contribuya a la productividad y competitividad, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y el uso eficiente del suelo rural (UPRA, 2020a).

Entre los conceptos que van a estructurar el planteamiento de la ETGRPR, se hace referencia a la administración de tierras. La Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE) define a la administración de tierras como:

Los procesos de registro y diseminación de información sobre propiedad, valor y uso de la tierra y sus recursos asociados. Estos procesos incluyen la determinación (en algunas ocasiones conocida como 'adjudicación') de los derechos y otros atributos de la tierra, la agrimensura y descripción de estos, su documentación detallada, y la provisión de información relevante para el apoyo de los mercados de tierra (1996).

Tanto el OT como el OSPR son políticas públicas necesarias para la administración de tierras, las cuales han de apoyarse en un catastro multipropósito que posibilite una gestión adecuada de la información predial con el fin de solventar los diversos conflictos por la tierra en el país. En la figura 1 se muestra el relacionamiento de las políticas públicas mencionadas con el catastro multipropósito y la gestión del territorio desde el componente rural y el rol que viene desarrollando la UPRA.

Figura 1. Esquema conceptual de la ETGRPR



Fuente: UPRA (2018) en ETGRPR Huila, UPRA (2020b).

1.1.1. Política de OSPR y regularización

Con el informe de la Misión para la Transformación del Campo, el concepto de Ordenamiento Social de la Propiedad tomó un verdadero auge. El término había sido mencionado por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos”, pero no fue conceptualizado. Mientras que en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” (donde para su desarrollo se tomó en cuenta las recomendaciones y planteamientos realizados en el informe de la Misión Rural) se incorpora de una manera mucho más precisa el ordenamiento social de la propiedad que a través de las estrategias transversales estableció la transformación del campo, y contempló aspectos relacionados con los mecanismos de intervención integral en territorios rurales, la formalización de la propiedad rural, el catastro multipropósito, entre otros, con el fin de ordenar el territorio rural.

Es así como el mecanismo de intervención integral en territorios rurales debía incluir el ordenamiento social y productivo de estas mismas tierras. Así las cosas, el MinAgricultura delegó a la UPRA, en cumplimiento de sus funciones, la elaboración del documento técnico de “Bases para la Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria”, los cuales fueron adoptados por la Resolución 128 de 2017 del Ministerio de Agricultura.

En dicha resolución se definió el Ordenamiento Social de la Propiedad como:

El proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural. (Res. 128/2017)

Asimismo, definió la regularización de la propiedad como “un conjunto de acciones orientadas por el Estado encaminadas al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado” (Res. 128/2017).

1.1.2. El ordenamiento y desarrollo territorial

El OT es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio (L 1454/2011, art. 2).

Como instrumento procura el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambiental y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (L 1454/2011).

Por consiguiente, las distintas entidades territoriales cuentan con la potestad de planificar y gestionar su territorio, amparándose en la Ley 388 de 1997, la Ley 154 de 1992, la Ley 1454 de 2011, la Ley 1625 de 2013, la Ley 1551 de 2012, el Decreto 1077 de 2015 y el Acuerdo 10 de 2016, como principal marco normativo de competencias territoriales, a través de distintos instrumentos de planificación territorial según corresponda. A nivel departamental se cuenta con los Planes de Ordenamiento Departamental (POD), las áreas metropolitanas con los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (Pemot) y a nivel municipal con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que, según la cantidad de habitantes de cada municipio se nombran; es decir, para municipios menores a 30 mil habitantes les corresponden los Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), para los municipios entre 30 mil y 100 mil habitantes se llaman Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y para los municipios con más de 100 mil habitantes le corresponden los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Los POD establecen orientaciones generales para el ordenamiento y desarrollo territorial de aquellas dinámicas territoriales supramunicipales que deben ser afrontadas (identificadas y gestionadas) desde una escala superior a la municipal, asimismo, buscan trazar directrices para organizar el uso, ocupación y transformación de todo el territorio departamental, sin traspasar las competencias municipales ni nacionales. (Kit OT DNP, p.11). Estos reglamentados según la Ley 1454 de 2011.

Entre tanto los Pemot, según la Ley 1625 de 2013 por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas, son instrumentos mediante el cual se dota a las áreas metropolitanas para que planifiquen aquellos hechos metropolitanos que determinan el ordenamiento territorial de aquellos municipios que la integran.

Por otra parte, los POT orientan y administran el desarrollo de los espacios de utilización del suelo en el municipio, teniendo en cuenta las problemáticas y necesidades del territorio, recogiendo objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas (Kit OT, DNP).

Estos instrumentos deben ir articulados con los Planes de Desarrollo Territorial sujetos a la Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, los cuales son instrumentos de planificación que orientan las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno. En éste se determina la visión, los programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que ejecutarán durante los próximos cuatro años. Estos instrumentos de planeación están compuestos por: i) el diagnóstico, ii) parte estratégica y iii) plan de inversiones, los cuales a su vez deben estar coordinados con las políticas públicas del Gobierno nacional, para que se puedan ejecutar recursos en los distintos niveles de las entidades territoriales.

Por tanto, los instrumentos de desarrollo territorial de cada entidad territorial son los siguientes: para los departamentos corresponden los Planes de Desarrollo Departamental (PDD), para las áreas metropolitanas son los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano (PIDM) y para los municipios equivalen a los Planes de Desarrollo Municipal (PDM).

Con relación al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, el OT lo incorpora como una de las nueve innovaciones al materializar los POT de segunda generación para optimizar contenidos y dar más relevancia al componente rural, y fortalecer el componente general.

1.1.3. Catastro multipropósito y gestión catastral

El Decreto 148 de 2020 define el catastro con enfoque multipropósito como:

[...] Aquel en el que la información que se genere a partir de su implementación, debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios.

Por otra parte, la gestión catastral se presenta como un servicio público que comprende el conjunto de operaciones técnicas y administrativas necesarias para el desarrollo adecuado de los procesos de formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, a través de estas se logra la identificación y mantenimiento permanente de la información física, jurídica y económica de los bienes inmuebles del país (D. 148/2020 art. 1).

La Resolución 1149 del 2021 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi establece las disposiciones de los procesos de la gestión catastral: formación, actualización, conservación y difusión catastral, los cuales están definidos de la siguiente manera:

- La formación catastral consiste en obtener por primera vez la información de los predios de una “unidad orgánica catastral” (municipio) o parte de ella, teniendo como base sus aspectos físicos, jurídicos y económicos, se adelanta en forma masiva y su vigencia es el 1 de enero del año siguiente en que se adelantaron las labores.
- Actualización catastral es el proceso mediante el cual se renueva el inventario (censo) de los inmuebles mediante la identificación e incorporación de cambios que se presenten en los predios en sus aspectos físicos, jurídicos y económicos durante un periodo determinado. Se realiza en todo el municipio o parte de él, se adelanta por metodologías masivas. Y conforme con lo establecido en la metodología no es obligatorio el levantamiento catastral de la totalidad de los inmuebles que conforma el territorio.
- Conservación catastral es un proceso que tiene por objeto mantener actualizada la información inscrita en la base predial catastral, se adelanta de solicitud de parte (se presenta una solicitud de un trámite por parte del propietario o poseedor de un inmueble) o de oficio (en cumplimiento de las funciones propias de la entidad).
- Difusión catastral se refiere a la comunicación del resultado de los procesos de formación o actualización, a través de mecanismos de difusión de acuerdo con las condiciones del territorio, tales como: cartas informativas, cuñas radiales, reuniones con la comunidad, medios virtuales, entre otros.

La gestión de la información catastral es llevada a cabo por los gestores catastrales que son las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el IGAC según la reglamentación dispuesta para tal efecto, y el mismo IGAC por excepción. De igual manera, se consideran gestores catastrales, las oficinas de catastro descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral; también lo es la ANT en los términos del artículo 80 de la Ley 1955 de 2019 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Los gestores catastrales, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio nacional (D 1170/2015).

1.2 Antecedentes del OSP

1.2.1 Antecedentes Programa de Formalización de la Propiedad Rural y Ordenamiento Social de Propiedad Rural

Uno de los problemas históricos del campo colombiano ha sido la generalizada informalidad de la tenencia de la tierra, esta se suscita porque:

[...] En Colombia es frecuente que las compraventas y las sucesiones se realicen con la sola entrega material del bien, sin protocolizar el traspaso en las formas establecidas para dar seguridad jurídica al acto: formalizar el contrato o convención ante notario público y registrar la escritura pública en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. (Universidad Externado, 2019).

Asimismo, Colombia no cuenta con una cultura de formalización de la propiedad rural, por lo cual los niveles de informalidad de la propiedad rural en el país son altos, la UPRA calculó que el índice de informalidad a nivel nacional es del 52,7 % para la vigencia 2019.

En consecuencia, el MinAgricultura con la Resolución 452 de 2010 crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora, con el objeto de promover el acceso a la propiedad de la tierra y mejorar la calidad de vida de los campesinos y estaba encaminado a regularizar la tenencia individual y colectiva de los predios rurales, asegurar los derechos de propiedad y consolidar una cultura de formalización de la misma.

La Resolución 452 de 2010 fue modificada parcialmente por la Resolución 181 de 2013, donde el programa fue encaminado a apoyar las acciones para las gestiones tendientes a formalizar la propiedad rural privada, el saneamiento de títulos de falsa tradición y acompañar a los interesados en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales no cumplidos oportunamente. Asimismo, modificó las funciones de la unidad coordinadora, donde el MinAgricultura por disposición del Decreto 1985 de 2013, continuaría con la dirección del programa y de conformidad con los criterios y lineamientos definidos por la UPRA.

El artículo 4 de dicha resolución, estableció que el programa tendría como unidad básica las zonas de formalización masiva, las cuales fueron seleccionadas y declaradas por el MinAgricultura mediante acto administrativo, teniendo en cuenta los criterios y lineamientos definidos por la UPRA.

Dichos criterios y lineamientos fueron reglamentados en la Resolución 112 de 2013, los cuales fueron:

- a. Alta concentración de informalidad en la tenencia de la tierra por zona rural
- b. Zonas con bajos índices de despojo (con índices de despojo más altos se hará en articulación con la UAEGRTD)
- c. Zonas priorizadas por política del MinAgricultura
- d. Demanda de procesos de formalización expresada por las entidades territoriales, gremios agropecuarios u otros programas del Gobierno nacional
- e. Municipios que cuenten con el censo catastral

De acuerdo con lo anterior, la Resolución 346 de 2013 expedida por el MinAgricultura declaró las primeras zonas de formalización masiva en diferentes municipios del País. Luego, la Resolución 98 de 2015 modificó la Resolución 346 de 2013 en lo referente a la selección de las zonas de formalización masiva, donde los municipios de Pensilvania y Samaná (Caldas); y los municipios de Belén de Umbría, Santa Rosa de Cabal y Santuario de Risaralda se establecieron como zonas de formalización masiva.

Adicionalmente, la Resolución 347 de 2013 adoptó la primera *Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial*, como herramienta orientadora del procedimiento para los operadores de la ejecución del programa.

En el año 2014, el Gobierno nacional creó La Misión Rural para el Campo Colombiano, en su informe se menciona que el ordenamiento social de la propiedad rural es un elemento transversal. Por tanto, vieron la necesidad de priorizar y lanzar una política ambiciosa de ordenamiento social de la propiedad rural donde se debían diferenciar seis procesos diferentes: (i) el de formalización de títulos; (ii) el de restitución de tierras; (iii) la constitución de un fondo de tierras con fines de redistribución que preveía el acuerdo de paz; (iv) la ampliación de minifundios; (v) el fomento de formas de arrendamiento consistentes con los propósitos de democratizar la propiedad; y (vi) la consolidación de territorios comunales (resguardos indígenas y territorios comunales de las comunidades de afrodescendientes) (DNP, 2014).

El MinAgricultura expidió la Resolución 147 de 2015, la cual modificó los artículos 1,4 y 6 de la Resolución 452 de 2010 modificado por la Resolución 181 de 2013, donde estableció que:

Con el objeto de impulsar y coordinar la formalización interinstitucionalmente, y con sujeción a la normatividad aplicable, la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo podría formular en conjunto con el Incoder liquidado, una ruta integral de formalización de la propiedad rural que comprendiera la atención de bienes fiscales adjudicables, baldíos, baldíos

reservados y predios privados, con fin de unificar la metodología para una formalización masiva y por barrido predial.

Por otra parte, modificó la Resolución 347 de 2013 donde facultó a la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo, para que implementara de manera expedita las modificaciones a la *Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial*, haciéndola más ágil, flexible y operativa, de tal modo que respondiera a las características propias de las zonas de intervención y de los casos concretos de los beneficiarios.

La Ley 1753 de 2015 estableció como una de sus estrategias la “transformación del campo”, la cual tuvo como objetivo ordenar el territorio rural, buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios, sin tierra o con tierra insuficiente. Para ello, en sus artículos 103 y 104, “Formalización de la Propiedad Rural y Catastro Multipropósito” respectivamente, priorizó el saneamiento de la propiedad rural y promovió un catastro multipropósito que dispusiera de información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica. Igualmente, con el ánimo de ejecutar la política de ordenamiento, el Gobierno nacional, previas facultades legales extraordinarias (literal a del art. 107 de la Ley 1753 de 2015), mediante el Decreto 2363 de 2015 creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT), como máxima autoridad de las tierras de la Nación. Entre sus funciones está la de ejecutar la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural formulada por el MinAgricultura, la cual se está implementando mediante los POSPR. Igualmente, se le asignó la función de asumir la materialización y ejecución del programa de Formalización de la Propiedad Rural, a partir del 1 de enero de 2016.

En el año 2016, se suscribió entre el Gobierno nacional y las FARC_EP, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, se sientan las bases para la transformación estructural del campo donde se planteó adoptar las medidas necesarias para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social.

Para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, el Gobierno nacional, expidió el Decreto Ley 902 de 2017, en el que estableció los parámetros de los sujetos de ordenamiento, la creación del RESO, la creación del Fondo Tierras, el procedimiento y los programas para el acceso a tierra, la formalización de la propiedad rural y la

implementación del ordenamiento social de la propiedad rural por barrido predial masivo en zonas previamente focalizadas por el Ministerio de Agricultura y de conformidad con algunos criterios y su procedimiento único.

Para iniciar la materialización de la política de ordenamiento social de la propiedad se expidió por parte del MinAgricultura las Resoluciones 128, 129 y 130 de 2017; y por parte de la ANT la Resolución 740 de 2017, la cual fue modificada por las resoluciones, 108 de 2018, 3234 de 2018 y 12096 de 2019.

Asimismo, con la Resolución 382 de 2021 expedida por el MinAgricultura, se adoptó el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, para dar cumplimiento de los puntos 1.1.1 y 1.1.5 del Acuerdo Final y tiene como objetivo general establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, seguridad jurídica y la formalización masiva de la propiedad rural, en beneficio de los sujetos de ordenamiento conforme con el Decreto Ley 902 de 2017, y de comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente y, en general de las comunidades rurales más afectadas por la violencia y la pobreza, regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra.

1.2.2 Antecedentes del catastro con enfoque multipropósito

En el entendido que el catastro inicialmente tenía solamente fines fiscales, y que posteriormente se ha venido identificado la necesidad de recoger otra información que sirviera más allá de aumentar los recursos de las administraciones municipales, se aprueban diferentes leyes y resoluciones que permiten que la información de los distintos procesos catastrales pueda ser utilizada para diferentes propósitos.

El Decreto 148 de 2020 compilado en el Decreto 1170 de 2015, define el catastro con enfoque multipropósito como:

[...] Aquel en el que la información que se genere a partir de su implementación, debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios.

En ese marco, la gestión catastral se presenta como un servicio público que comprende el conjunto de operaciones técnicas y administrativas necesarias para el desarrollo adecuado de los procesos de formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, a través de estas se logra la identificación y mantenimiento permanente de la información física, jurídica y económica de los bienes inmuebles del país (Senado de la República de Colombia, 2015).

Esta gestión es llevada a cabo por los gestores catastrales que son las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) según la reglamentación dispuesta para tal efecto, y el mismo IGAC por excepción. De igual manera, se consideran gestores catastrales, las oficinas de catastro descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral; también lo es la ANT en los términos del artículo 80 de la Ley 1955 de 2019 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Es importante tener en cuenta que los gestores catastrales, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio nacional (Senado de la República de Colombia, 2015).

1.3 Contexto sectorial de la ETGRPR

El Gobierno nacional estableció como parte del objeto de la UPRA orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello debe planificar y producir lineamientos, indicadores y criterios técnicos que sirvan para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales; así mismo, realizar seguimiento y evaluación de las políticas públicas en las materias antes señaladas (D 4145/2011, art. 3).

La UPRA en el marco de la gestión con las nuevas administraciones territoriales y a partir de la experiencia de formulación de Planes Departamentales de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad, evolucionó hacia una estrategia de ordenamiento territorial agropecuario para departamentos, con el fin de generar insumos que fortalezcan los instrumentos de la actuación en el componente rural de los planes de ordenamiento territorial e incidir como sector en la toma de decisiones (UPRA, 2020a).

La UPRA durante la vigencia 2018 desarrolló actividades en función de orientar a los departamentos en la formulación de dichos instrumentos. Internamente, a través de sus distintos grupos interdisciplinarios elaboró catorce caracterizaciones de OSPR departamentales, entre estos el departamento de Norte de Santander, desarrollando

las respectivas etapas que comprenden el alistamiento, la elaboración de contenidos, la revisión preliminar, la compilación y consolidación, la revisión temática, y sus respectivos ajustes.

Para el año 2019 se ajustaron quince caracterizaciones de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para los departamentos de Cundinamarca, Caquetá, Atlántico, La Guajira, Santander, Norte de Santander, Valle del Cauca, Tolima, Córdoba, Antioquia, Risaralda, Cauca, Putumayo, Chocó y Casanare.

La UPRA tuvo como misión en el 2020 “orientar la política pública de planificación en la gestión del territorio para usos agropecuarios que contribuya a la productividad y competitividad, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y el uso eficiente del suelo rural”. Adicionalmente, se proyecta como una entidad “líder en la consolidación del modelo nacional de planificación del ordenamiento territorial agropecuario basado en la gestión del conocimiento e innovación” (UPRA, 2020a).

En consecuencia, en el año 2020, se desarrolló una ETGRPR en el departamento del Huila, la cual buscaba armonizar las acciones interinstitucionales (MinAgricultura, ANT, gestores catastrales, IGAC, SNR, UPRA, Rama Jurisdiccional, entre otras entidades competentes en la materia bajo análisis) para la gestión de la regularización de la propiedad rural, de acuerdo con sus competencias sin que supla los planes de ordenamiento social de la propiedad que formula la ANT, pero orienta a los entes territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio y la incorporación de estas iniciativas a los Planes de Ordenamiento Departamental y otros instrumentos de planificación territorial.

En el año 2021 el departamento del Huila inició la implementación de la ETGRPR en su territorio, con apoyo de la UPRA, la cual brindo orientación técnica al departamento en las acciones propuestas en la estrategia y en las que la entidad tiene competencia.

Asimismo, la UPRA viene brindando desde la vigencia 2021 apoyo técnico al proyecto Biocarbono en la región de la Orinoquia, y para la vigencia 2022 se priorizó la realización de una ETGRPR de esta misma región.

En el año 2022, la UPRA también inició con la elaboración de la ETGRPR en el departamento de Valle del Cauca, realizando el árbol de problemas relacionado con la alta informalidad en la tenencia de la tierra del departamento, con base en información secundaria, dentro de la metodología de marco lógico.

1.4 Contexto departamental referente al OSP

En el departamento de Norte de Santander, tanto en el Plan de Desarrollo Departamental como en los Planes de Desarrollo Municipal, se incluyen proyectos para la actualización del catastro, aunque la mayoría no especifica recursos para tales fines.

Otro abordaje en lo relacionado con el OSP es reconocer la importancia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en donde esta línea con enfoque territorial busca dar respuesta al propósito de contribuir a la transformación de los municipios más afectados por la violencia, en un escenario de posconflicto y construcción de paz, en aras de acompañar la implementación prioritaria de los componentes de la Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final en los municipios priorizados. En el departamento de Norte de Santander se focalizó la zona PDET de Catatumbo compuesta por ocho municipios: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

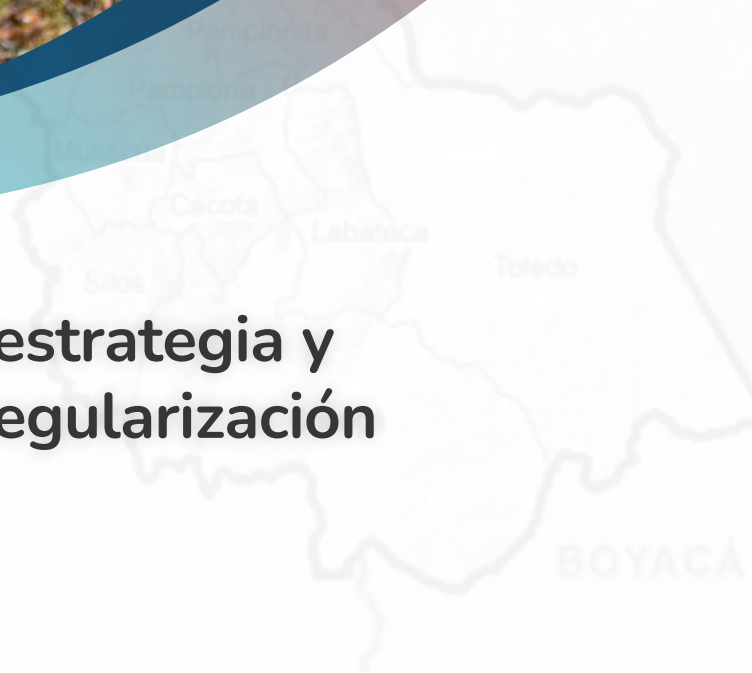
Por otra parte, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), focalizó los municipios de Tibú y Sardinata en el departamento.

En lo que respecta a la oferta institucional, la ANT focalizó en 2020 el municipio de Sardinata para la formulación e implementación de planes de OSPR.



2.

Marco normativo de la estrategia y
procedimientos de la regularización
de la propiedad rural



2. Marco normativo de la estrategia y procedimientos de la regularización de la propiedad rural

2.1 Normas constitucionales que soportan la ETGRPR

El Estado social de derecho enmarca el derecho a la propiedad, como un derecho económico y social protegido constitucionalmente que, en búsqueda de su efectividad, especialmente en la población rural en condiciones más vulnerables, se enfoca en que promuevan en los gobiernos la priorización de esas políticas fundamentales para ofrecer un crecimiento sostenible, permitiendo una gobernabilidad que proporcione bienestar y oportunidades económicas a los habitantes del campo.

El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia expone que: “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”. También señala que:

Quando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (CN, art. 58)

Por otra parte, el mismo artículo reconoce que la propiedad privada tiene una función social, así como una función ecológica que le es inherente. Igualmente aduce que el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

En tal virtud, el artículo 58 señala que puede existir la expropiación sobre la cual se debe presentar una sentencia judicial o administrativa y tendrá motivo a indemnización, salvo situaciones específicas como una guerra en cuyo caso no habrá lugar a indemnización.

En el artículo 60 queda establecido que el Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad. Pero es el artículo 64 el que hace alusión al acceso a la tierra por parte del campesinado, colocando como un deber del Estado:

[...] Promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, Comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. (CN, art. 60)

En cuanto a la propiedad de los bienes de la Nación, el artículo 63 establece que “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

El artículo 64 de la Constitución Política, bajo el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, a primera vista podría ser descartado como derecho fundamental. No obstante, la Corte Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia algunos criterios, diferentes de la mera ubicación de una norma en la Constitución, para determinar cuándo se trata de un derecho fundamental. Esta interpretación; sin embargo, no es unívoca como se verá a continuación. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es fundamental el derecho constitucional que: i) se relacione funcionalmente con la realización de la dignidad humana; ii) pueda traducirse o concretarse en derechos subjetivos; y iii) sobre cuya fundamentalidad existan consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario. Estos criterios han de ser aplicables al artículo 64 de la Constitución Política para que este pueda ser considerado como derecho fundamental.

Por esta misma razón, la política de tierras se está consolidando como la garantía para el desarrollo y la reducción de brechas y de pobreza, para esto los mecanismos han de ser integrales, que alcancen a estimular el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de los campesinos, convirtiendo la tierra que ocupan y trabajan en su patrimonio, pero con seguridad jurídica, económica y social que funcione de manera abierta ágil y transparente.

2.2 Normas relacionadas con las funciones y misiones de los actores más relevantes de la ETGRPR

Ley 1454 de 2011. Por medio de la cual el Congreso de la Republica dicta normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. En su artículo 29, numeral 2, define la Distribución de Competencias en materia de Ordenamiento del Territorio de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio.

Ley 1448 de 2011. Por medio de la cual el Congreso de la Republica dicta medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. En especial en su artículo 103 crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En el artículo 79 define la naturaleza y organización de la gestión catastral y describe algunos de los actores claves de la gestión catastral entre lo que se encuentran el IGAC, los catastros descentralizados y el SNR. El artículo 80 menciona la gestión a cargo de la ANT. En definitiva, los artículos 79, 80, 81 y 82 de la citada Ley, se reglamentan el marco de la gestión catastral con el fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral. Normas relacionadas con el OT y su relación con el OSPR y la ETGRPR.

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. En el artículo 3 el cual trae los Ejes de Transformación del Plan Nacional de Desarrollo, puntualmente el numeral 3 sobre el derecho humano a la alimentación. Busca que las personas puedan acceder, en todo momento, a una alimentación adecuada y el numeral 5 sobre convergencia regional como proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. El artículo 32, acerca de los determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia en la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Decreto Ley 4145 de 2011. Por medio del cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y se dictan otras disposiciones.

Decreto Ley 2363 de 2015. Por medio del cual el Presidente de la República en sus facultades extraordinarias crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), fijando su objeto y estructura.

Decreto 2366 de 2015. Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura.

Decreto Ley 2369 de 2015. Por medio del cual Presidencia de la República modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creando la Dirección Mujer Rural.

Decreto Ley 902 de 2017. Por medio del cual la Presidencia de la República de Colombia expide la adopción de las medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras; define quiénes son sujetos de acceso a tierras, el proceso de formalización a título gratuito y las obligaciones que adquieren.

Decreto 1985 de 2013. Por medio del cual la Presidencia de la República modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.

2.3 Normas relacionadas con el ordenamiento territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR

A través de diferentes normas, creación de nuevas instancias y entidades que se relacionan con el OT, los instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial han ido incorporando nuevas temáticas, tecnologías, lineamientos e instrumentos, que los han tornado más robustos. A continuación, se presentan algunos de ellos.

La Ley 61 de 1978, denominada Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (LODU), estableció que todo núcleo urbano con más de 20 mil habitantes tenía el deber de formular su plan integral de desarrollo, posteriormente la Ley de Reforma Urbana (L 9 /1989 y L 2/1991) hizo obligatorio para los municipios elaborar y adoptar planes de desarrollo que incluyeran

un plan y un reglamento de usos del suelo, un plan de servicios públicos y de obras públicas y un programa de inversiones que contemplara primordialmente los servicios públicos (DNP, 2016).

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 288, se señala que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial será la que establezca la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales; pero es hasta el año 1994 mediante el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 Orgánica de Planeación, que se contempló que los municipios elaboraran sus propios POT.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 388 de 1997 se actualiza la Ley 9 de 1989, y en su artículo 9 se desarrolla lo concerniente a los POT como instrumento de ordenamiento y gestión del territorio. Es importante recalcar que estos primeros POT presentaron debilidades en su componente rural y en la visión regional, ya que estuvieron más enfocados hacia el desarrollo urbano.

En el 2000, a través de Ley 614, se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial, luego se expide el Decreto 1788 de 2004, en el cual se reglamenta parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía, instrumento esencial de gestión y financiación.

En 2011, con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (L 1454/2011 LOOT), se adoptan reglas en materia de planeación y ordenamiento territorial, en el inciso 2 del artículo 29, se asigna a los departamentos la función de establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de su territorio, para lo cual se deben expedir instrumentos a escala departamental como los Planes de Ordenamiento Departamental (POD) definidos por la ley (aunque esta ley no los reglamenta). Además, en el artículo 6 se crea la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) como instancia técnica y asesora del Gobierno nacional y del Congreso de la República en materia de descentralización y ordenamiento territorial.

En el año 2012 se crea la UPRA para robustecer el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Por otra parte, con el ánimo de modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, el artículo 9 de la Ley 1551 de 2012, reiteró la competencia que tienen los municipios en la adopción de los POT, pero ya teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA e indicando que deben ser presentados para revisión ante el concejo municipal o distrital cada doce años.

En el año 2015, además de la Ley 2367 por la cual se crea otra instancia denominada el "Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural"; se expide el Decreto 1077 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio" en el cual se enuncia el ordenamiento del suelo rural, las categorías de protección, las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, planeamiento intermedio del suelo rural, el contenido de la unidad de planificación rural, el suelo rural suburbano. Este Decreto también aborda temas incluidos en distintos decretos expedidos anteriormente, como la plusvalía y la estructura del desarrollo y ordenamiento territorial.

Posteriormente, con el Acuerdo COT 010 de 2016, se expiden y recomiendan lineamientos y criterios para la formulación y adopción de los POD, aplicables a los procesos de ordenamiento territorial a nivel departamental, que comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial supramunicipal, con una perspectiva de largo plazo (DNP, 2016).

Sin embargo, estos avances normativos no se han aplicado en todos los municipios principalmente por dos razones, la primera es que las administraciones no han tenido recursos para la actualización de sus POT y la segunda es la debilidad técnica para formularlos adecuadamente. Ante esta necesidad urgente del país, surge el documento CONPES 3870 del 2016, que desarrolla la idea de los POT Modernos, ofreciendo herramientas técnicas y acompañamiento a las entidades territoriales para la formulación y actualización de sus POT y POD. El programa de POT modernos propone dentro de su marco general nueve innovaciones relacionados con las siguientes temáticas:

1. Ambiente y servicios ambientales
2. Vínculos metropolitanos
3. Integración de una red jerarquizada de transporte
4. Expansión urbana ordenada
5. Revisar, reciclar y renovar la ciudad
6. Visión regional
7. Vínculos urbano rural
8. Gobernanza e instituciones
9. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR).

De los anteriores temas son de interés para la ETGRPR las innovaciones 6,7,8,9, debido a que una visión regional, un fortalecimiento de los vínculos urbanos rurales, y la sinergia e interoperabilidad entre instituciones facilita la gestión para el ordenamiento social de la propiedad.

Y es que incorporar en los instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial temas de OSP, permite tener una visión estructural de la tenencia de la tierra a nivel regional conociendo los posibles conflictos derivados de las afectaciones a los derechos de uso y propiedad, facilita el accionar frente a situaciones de aprovisionamiento de infraestructura, equipamientos, servicios públicos, delimitación de áreas prioritarias para actividades productivas, delimitación de áreas de conservación y protección de los recursos naturales.

2.4 Normas y documentos relacionados con el catastro multipropósito y la gestión catastral

Ley 1581 de 2012. Por medio de la cual el Congreso de la República expide la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

Ley 1712 de 2014. Por la cual el Congreso de la República crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018, “Todos por un Nuevo País”. En el artículo 104 establece que el Gobierno nacional promoverá la implementación de un catastro con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. En la Sección V se desarrolla lo relacionado con la consolidación del catastro multipropósito, se dispone que el IGAC será el gestor catastral prevalente en los territorios y territorialidades de los pueblos indígenas y en los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT). Artículo 37 sobre la obligatoriedad del uso de la información catastral para las entidades competentes de adelantar procesos de formalización, adjudicación y regularización de la propiedad.

Asimismo, el artículo 45 de la ley del plan de desarrollo indica la realización de la gestión catastral en territorios y territorialidades de comunidades indígenas y en territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Decreto 1983 de 2019 y Decreto 148 de 2020. Por medio de los cuales el Departamento Administrativo Nacional de Estadística reglamenta parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y modifican parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, teniendo en cuenta las disposiciones constitucionales y legales que rigen la función administrativa y la prestación de los servicios públicos, estableciendo un marco normativo dirigido a regular de manera general la gestión catastral en aras de cumplir las finalidades del Estado y garantizar los derechos de los usuarios del servicio.

Decreto 846 de 2021. Por medio del cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En el artículo 3 señala que el IGAC tiene como objetivo:

[...] Ejercer como máxima autoridad catastral nacional, formular y ejecutar políticas y planes del Gobierno nacional en materia de cartografía, agrología, catastro, geodesia y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

CONPES 3859 de 2016. Por el cual desarrolla la “Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano” y establece un alcance más amplio y señala que el catastro debe ser un instrumento útil no sólo para la identificación, medición, gestión fiscal y definición de derechos de propiedad, sino que además debe ser eficaz para la planeación, el ordenamiento territorial y ambiental, la gestión de tierras, la programación y asignación de inversiones y, en general, la formulación y ejecución de políticas públicas de toda índole en los territorios (p. 9).

CONPES 3958 de 2019. Por el cual propone una estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, que permita contar con un catastro integral, completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información. La presente estrategia reemplaza al documento CONPES 3859 de 2016 (CONPES 3958 de 2019, p. 3).

Resolución 388 de 2020. Por medio de la cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi establece las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito.

Resolución 509 de 2020. Por medio del cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi modifica el parágrafo del artículo 1, 8 y los anexos 1 y 3 de la Resolución 388 del 13 de abril de 2020 “Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito”.

Resolución 471 de 2020. Por medio del cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi establece las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia.

Resolución 529 de 2020. Por medio del cual el IGAC modifica la Resolución 471 de 2020 “Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia”.

Resolución conjunta IGAC 11001 y SNR 11344 de 2020. Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección y/o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad, y la corrección de área y/o linderos mediante escrituras aclaratorias.

Resolución 333 de 2021. Por la cual se definen las actividades asociadas a la implementación de los proyectos de catastro multipropósito que se articulan con las iniciativas consignadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), como insumo para viabilizar las iniciativas o proyectos priorizados identificadas en municipios incluidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Resolución 1149 de 2021. Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito.

Resolución 1040 de 2023: Por medio de la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito. Contiene cambios estructurales e innovaciones a través de las cuales se busca reconocer a los diferentes actores involucrados en la gestión catastral, los gestores catastrales, los operadores catastrales, las entidades territoriales y especialmente, dando un lugar claro a los usuarios de la información catastral, de manera que involucre, por primera vez, a la ciudadanía como partícipe activo de la gestión catastral.

Esta resolución también establece lineamientos para la definición del modelo de gestión y operación catastral a nivel nacional, con un enfoque hacia la territorialización en la prestación del servicio público catastral, y define las condiciones para la habilitación de gestores catastrales que garanticen la sostenibilidad de los procesos de su gestión y la prestación del servicio público en Colombia, brindando los elementos necesarios a quienes se habiliten como gestores catastrales para:

- Atender solicitudes ciudadanas e institucionales
- Reconocer la diversidad de su territorio
- Incorporar la gestión catastral en su direccionamiento estratégico

2.5 Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural

Ley 2 de 1959. Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ley 1561 de 2012. Por medio del cual el Congreso de la República establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.

Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual el Congreso de la República expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Decreto Ley 4145 de 2011. Por medio del cual la Presidencia de la Republica crea la UPRA y se dictan otras disposiciones.

Decreto Ley 2363 de 2015. Por medio del cual el Presidente de la República en sus de sus facultades extraordinarias crea la ANT, fijando su objeto y estructura.

Decreto Ley 902 de 2017. Por medio del cual el Presidente de la República ordena que se adopten medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

Decreto 1985 de 2013. Por el cual el Presidente de la República modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.

Resolución 0452 de 2010. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora.

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Plan plurianual de inversiones en lo relacionado con la compra, acceso, ordenamiento, regularización y uso productivo del suelo rural y

urbano, como parte de las Inversiones estratégicas departamentales. Artículo 296 de la formalización de la propiedad privada.

Resolución 181 de 2013. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural modifica la Resolución 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones.

Resolución 112 de 2013. Por medio de la cual la UPRA define los criterios y lineamientos para la selección de las zonas de formalización masiva.

Resolución 346 de 2013. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural declara las zonas las zonas de formalización masiva y se declaran otras disposiciones.

Resolución 347 de 2013. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adopta la Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial.

Resolución 147 de 2015. Por medio de la cual el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural se modifican las Resoluciones números 452 de 2010 y 347 de 2013.

Resolución 98 de 2015. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura declara zonas de formalización masiva y se dictan otras disposiciones.

Resolución 740 de 2017. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras expide el reglamento operativo de los POSP, el proceso único de ordenamiento social de la propiedad y se dictan otras disposiciones.

Resolución 108 de 2018. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras modifica y expide nuevas reglas para la ejecución del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad en zonas no focalizadas.

Resolución 3234 de 2018. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras modifica y adiciona a la resolución 740 de 2017 y se expiden reglas para la ejecución del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad en zonas no focalizadas.

Resolución 12096 de 2019. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras modifica, adiciona y derogan algunas disposiciones de la Resolución 740 de 2017.

Resolución 7622 de 2019. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras expide nuevas reglas para la ejecución del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad en zonas no focalizadas.

Resolución 915 de 2020. Por la cual la Agencia Nacional de Tierras expide reglas para la ejecución del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad rural en zonas no focalizadas y se adoptan otras disposiciones.

Resolución 382 de 2021. Por la cual se adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1 y 1.1.5 del Acuerdo Final.

Resolución 0863 de 2022. Por medio de la cual se reasume una función del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

2.6 Jurisprudencia aplicable a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural

Sentencia C-595 de 1995. Por medio de la cual la Corte afirmó que:

Si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc., que también buscan esa finalidad. (CConst, 1995)

Sentencia C-644 de 2012. Por medio de la cual se afirmó que existe un “número dramático de población campesina desplazada por la violencia y una comprobada escasez de tierra disponible”; que “ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas” y que:

La jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas.

Sentencia T-488 de 2014 y sus autos 222 y 040. Por medio de la cual se fijan los criterios en cuanto al proceso de pertenencia rural, cuando recaiga sobre terrenos baldíos adjudicables que solo pueden adquirirse por título otorgado por el Incoder hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Sentencia C-174 de 2017. Por medio de la cual se establece que las herramientas del Decreto Ley 902 de 2017 demandan un grado de urgencia institucional superlativa, para la ejecución ágil y efectiva de la formalización, como mecanismo para proteger los derechos de propiedad y proveer seguridad jurídica, es un requisito sine qua non para llegar a territorio y restablecer los lazos de confianza con la comunidad, en aras de posibilitar la implementación de la Reforma Rural Integral del Punto 1, en especial para las zonas priorizadas de los PDET.

Sentencia C-073 de 2018. Por medio de la cual se establecen instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera-técnica de control/decreto ley mediante el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada en el acuerdo final-asequibilidad parcial e inexequibilidad de ciertos apartes.

Comunicado n.º 26 de 2022. Sentencia SU-288-22 mediante el cual la Corte Constitucional constata grave incumplimiento del régimen especial de baldíos y del deber del estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos.

2.7 Alternativas para la regularización

La Resolución 128 de 2017 expedida por el MinAgricultura y modificada parcialmente por la Resolución 339 de 2022, define la regularización de la propiedad como “el conjunto de acciones orientadas por el Estado encaminadas al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado”.

Estas acciones permiten el saneamiento en situaciones jurídicas imperfectas de posesión material de bienes inmuebles, el otorgamiento de un título constitutivo de propiedad de la que corresponda a la forma de propiedad de que se trate, de origen público o privado, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles.

Sin embargo, la realidad de la informalidad en el territorio representada en títulos no registrados, sucesiones ilíquidas, falsa tradición, posesión y ocupación, obligan a los pobladores rurales a realizar actividades que tiendan a solucionar el problema, muchas veces sin el suficiente conocimiento, o sin la adecuada asesoría para lograr el objetivo de convertirse en titulares del derecho de dominio de los predios que poseen u ocupan, por ende se convierte en un proceso engorroso técnica, jurídica y económicamente.

Teniendo en cuenta esta realidad, en el territorio rural se han venido generando alternativas para solucionar dicha situación, entre estas están: el procedimiento único que es ejecutado por la ANT actuando por oferta con la metodología de barrido predial en zonas focalizadas y por demanda en zonas no focalizadas; otra alternativa es acercarse de manera individual y directa ante la jurisdicción, según sea el tipo de informalidad, para que se declare la titularidad el derecho de dominio.

A continuación, se presentan mediante un flujograma las rutas de las alternativas jurisdiccionales, notariales y administrativas mencionadas anteriormente para regularizar la tenencia de la tierra de acuerdo con los casos de informalidad. Este considera los predios de propiedad privada, del Estado y de la nación; específicamente predios baldíos y bienes inmuebles fiscales patrimoniales destinados a realizar la inversión social del Estado (Fondo de Tierras). De igual forma, se relacionan las actividades específicas (en amarillo) que llevan a las diez posibles rutas de formalización las cuales se clasifican en administrativas, notariales y judiciales:

- Cuatro por vía administrativa:
Registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP)
Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral
Adjudicación de predios baldíos por la ANT
Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios
- Dos por vía notarial:
Liquidación y adjudicación sucesión
Extensión de la escritura pública
- Cuatro por vía judicial:
Sucesión judicial
Titulación de la posesión y falsa tradición (L 1561/2012)
Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario (CGP)
Declaración de pertenencia por proceso verbal y proceso verbal sumario (CGP)

2.8 El rol de la ANT respecto a la política de OSPR

Las situaciones jurídicas imperfectas, como se mencionó anteriormente, pueden ser saneadas mediante la ejecución del procedimiento único, el cual es adelantado por la ANT actuando por oferta con la metodología de barrido predial en zonas focalizadas y por demanda en zonas no focalizadas, en aras al otorgamiento de un título constitutivo de propiedad de la que corresponda a la forma de propiedad de que se trate, de origen público o privado, que propicie el desarrollo sostenible y que coadyuve a la solución de un problema histórico en la ruralidad colombiana.

Antes de describir el procedimiento único, es preciso entender a la ANT como única autoridad de tierras en el país y como la encargada de promover y garantizar la formalización y la seguridad jurídica de la tierra rural en el país, para ello recordamos que mediante el Decreto Ley 2363 de 2015, se creó la misma, y tiene la misión de ejecutar la política de OSPR, para lo cual debe:

- Gestionar el acceso a la tierra como factor social y productivo de pobladores rurales y comunidades étnicas
- Gestionar de forma progresiva la formalización de los bienes rurales promoviendo la seguridad jurídica de la tierra
- Administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación
- Concertar con comunidades étnicas, a través de sus instancias representativas, los respectivos planes de atención (ANT, 2020).

La ANT ejecuta la política de Ordenamiento Social de la Propiedad a través tres modalidades: oferta, demanda y descongestión.

a) Oferta

De acuerdo con el Decreto Ley 2363 de 2015, se consideró que la política de ordenamiento social de la propiedad rural debería ser ejecutada por oferta, de manera planeada, articulada, participativa y expedita.

Lo anterior teniendo en cuenta que este tipo de atención puede realizarse de forma masiva, en los municipios focalizados para la implementación y ejecución de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural.

b) Demanda

En la modalidad por demanda la ANT, recibe solicitudes radicadas por ciudadanos a partir de enero de 2016.

c) Descongestión

La modalidad por descongestión atiende los procesos de rezago que la ANT heredó de los extintos Incora e Incoder, que no han sido resueltos o concluidos.

2.9 Predios administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE)

Finalmente, en lo que corresponde con la problemática presentada frente a la ocupación de predios que son administrados por la SAE, bien se trate de bienes sobre los que haya recaído la imposición de una medida cautelar o por tratarse de bienes sobre los que un juez haya decretado la extinción del dominio, conviene señalar que son situaciones jurídicas en las que se impone establecer un canal de comunicación entre el ente territorial y la autoridad administradora, en este caso la SAE, para que sea ésta la que disponga de las rutas por las cuales se puede acceder bien sea al disfrute de la tenencia sobre dichos predios (a través de la suscripción de contratos de arrendamiento) o bien porque dichos bienes pasen a manos de entidades como la ANT para su administración como parte del fondo de tierras.

En uno y otro caso, la consideración principal que se debe tener en cuenta es que no se trata de situaciones en las que se encuentre en entredicho la informalidad sobre los predios, sino que puede presentarse un problema relacionado con la tenencia de los inmuebles, que para el caso que nos ocupa puede estar más identificado con el acceso a tierras que con la formalización propiamente dicha.

En los casos en que se trate de legalizar ocupaciones sobre inmuebles rurales y los ocupantes integren las poblaciones en condición de vulnerabilidad identificadas en el artículo 2.5.5.4.4. del Decreto 1068 de 2015 o a los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito definidos en el artículo 4 del Decreto 902 de 2017, las gerencias regionales de la SAE deberán realizar un proceso de caracterización, el cual se encuentra previsto en la metodología de administración de los bienes del fondo para la rehabilitación, inversión social y lucha contra el crimen organizado (Frisco) aprobado en acta de junta directiva 114 y 118 de la señalada entidad.

2.10 Los planes OSPR

El Decreto Ley 2363 de 2015 faculta a la ANT para formular, implementar y evaluar los POSPR, definidos estos como el mecanismo para llevar a cabo la atención por oferta y la aplicación del procedimiento único, creado por el Decreto Ley 902 de 2017.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera estableció que, con el fin de promover el acceso a la tierra se requiere de un plan de formalización masiva de la propiedad. En este sentido el punto 1.1.5 del Acuerdo de Paz, señala que la formalización busca regular y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos y como garantía contra el despojo de cualquier tipo. Este punto es desarrollado en el Título V del Decreto Ley 902 de 2017, donde especifica que con la formalización de la propiedad privada y seguridad jurídica se regularán aspectos como la competencia de la ANT para declarar la titulación de la propiedad y el saneamiento bajo unos determinados supuestos (art. 35); elección de formalización de la propiedad vía administrativa (art. 36); acción de resolución de controversias sobre actos de adjudicación (art. 37) y la acción de nulidad agraria (art. 38).

El Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017 ratificó lo dispuesto en el Decreto Ley 2363 de 2015 y se ordenó a la ANT la implementación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y la ejecución del Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, con el fin de intervenir el territorio rural para gestionar y solucionar las situaciones indeseadas frente al acceso, uso y tenencia de la tierra aprovechando los barridos prediales para identificar y solucionar tales situaciones.

Adicionalmente, en el artículo 43 del Decreto en mención, se establecen los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR, como lo son: la participación, el enfoque territorial, el enfoque diferencial y la articulación territorial.

Por su parte, el artículo 44 del Decreto Ley 902 de 2017 contempla 13 aspectos en los que se encuentra la caracterización de los predios, la población y territorios.

Para dar cumplimiento a este decreto, la ANT expide la Resolución 740 de 2017, donde establece el reglamento operativo, los instrumentos, los mecanismos y metodologías, para desarrollar las funciones asignadas.

Dicha Resolución define los POSPR como un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta, en zonas focalizadas, para el

desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica.

Los planes son desarrollados mediante la metodología de barrido predial en municipios focalizados por el MinAgricultura bajo los parámetros y herramientas establecidas en la Resolución 130 de 2017.

La metodología de los POSPR contempla tres fases, tres etapas y dieciséis componentes que se pueden observar en la figura 2.

Figura 2. Metodología, fases de los POSPR



Fuente: ANT (2020), UPRA (2020b).

Fase de formulación: comprende el proceso de alistamiento de la ANT y del territorio, la caracterización de la tenencia, la definición de actividades estratégicas tendientes a identificar situaciones de inseguridad jurídica, distribución inequitativa de la tierra e informalidad de la propiedad rural, la elaboración y aprobación del POSPR (Res. 740/2017, art. 3).

Fase de implementación: consiste en la puesta en marcha del POSPR, mediante el procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad, en esta fase se ejecutan las

acciones propias de la consolidación de la información previa aprobación del POSDPR por el director (a) de la ANT, utilizando la metodología del catastro multipropósito que se desarrolla en los siguientes puntos (Res. 740/2017, art. 5).

- **Barrido predial:** consiste en la visita a la totalidad de los predios rurales, ubicados en la zona focalizada, con el fin de realizar el levantamiento de la información física, jurídica y social.
- **Actualización del plan:** los resultados del barrido predial, en las veredas determinadas como parte de una unidad de intervención según lo definido en el POSPR, lo integrarán para efectos de su actualización y harán parte integral del mismo para su implementación, seguimiento, evaluación y mantenimiento.
- **Ejecución de actuaciones administrativas:** se conformarán o complementarán los expedientes correspondientes de cada predio a partir de la información recolectada en el barrido predial, se ejecutarán las actuaciones administrativas, bien sea en el marco de la Ley 160 de 1994 o del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017. Respecto a los procesos iniciados con anterioridad a este Decreto, estos se podrán adelantar durante la etapa de formulación del plan.

Fase de evaluación y mantenimiento: comprende las estrategias de seguimiento y evaluación a las actuaciones de la ANT en las zonas focalizadas tendientes al logro y alcance de los objetivos definidos en los respectivos POSPR.

Una vez realizada la formulación del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad y determinada la zona a intervenir, la ANT da inicio al mismo.

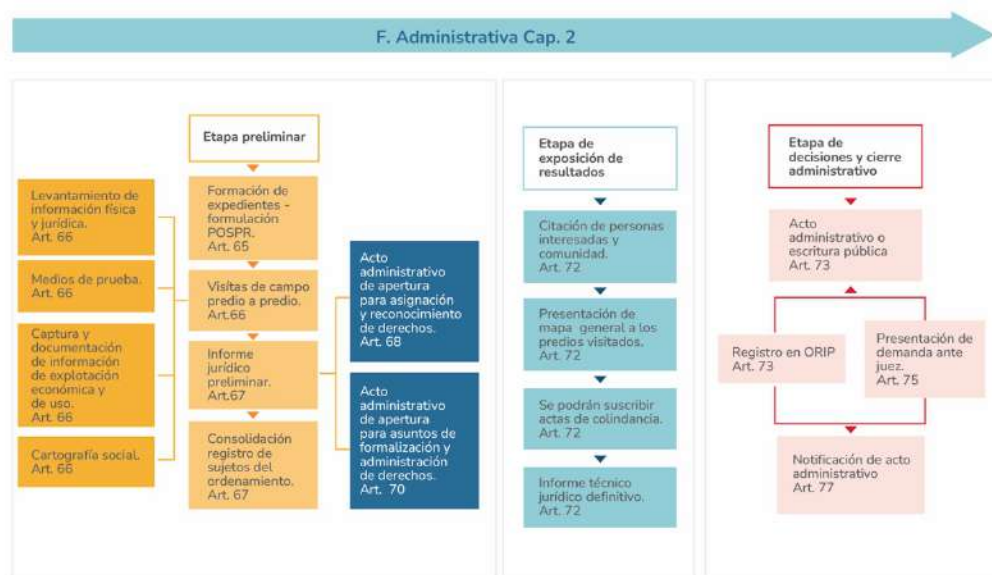
2.11 Procedimiento único en zonas focalizadas

El artículo 40 del Decreto Ley 902 de 2017 estableció la procedencia del procedimiento único en zonas focalizadas para implementar los POSPR, agilizando y brindando seguridad jurídica en la definición de la propiedad de la tierra y evitar dilaciones injustificadas que generan incertidumbre, no solo jurídica, sino que puede llamar a la violencia en la titulación de la posesión y sanear la falsa tradición, todo en aras de garantizar los derechos de los terceros. Asimismo, establece que ante una oposición debe ser el juez el llamado a decidir el conflicto.

Con el procedimiento único se implementan los POSPR, mediante un barrido predial masivo, evitando dilaciones y demoras burocráticas en la entrega de los predios del Fondo de Tierras para la adjudicación de baldíos, los cuales se podían demorar entre tres y cuatro años anteriormente, pero con el Decreto Ley 902 se establece un tiempo mínimo de 60 días y hasta un año para adelantar dicho procedimiento.

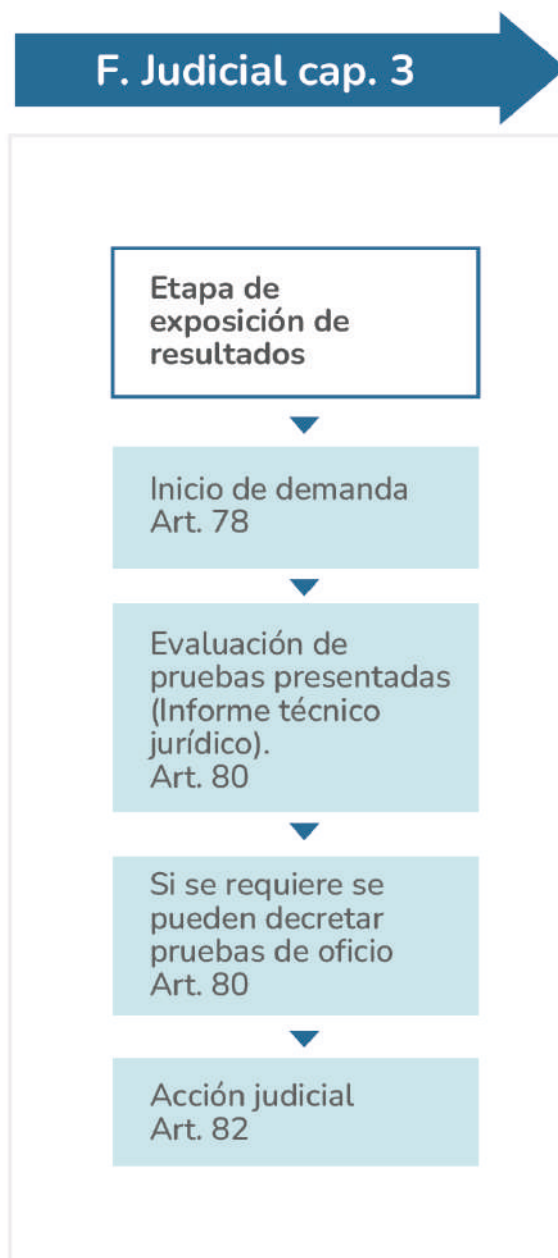
De acuerdo con el artículo 60 y subsiguientes del Decreto Ley 902 de 2017, el procedimiento único consta de dos fases la administrativa y la judicial (figura 3 y 4)

Figura 3. Fase administrativa y fase jurídica. Procedimiento único. DL. 902/2017



Fuente: UPRA (2018) en ETGRPR Huila, UPRA (2020b).

Figura 4. Fase judicial. Procedimiento único. DL. 902/2017

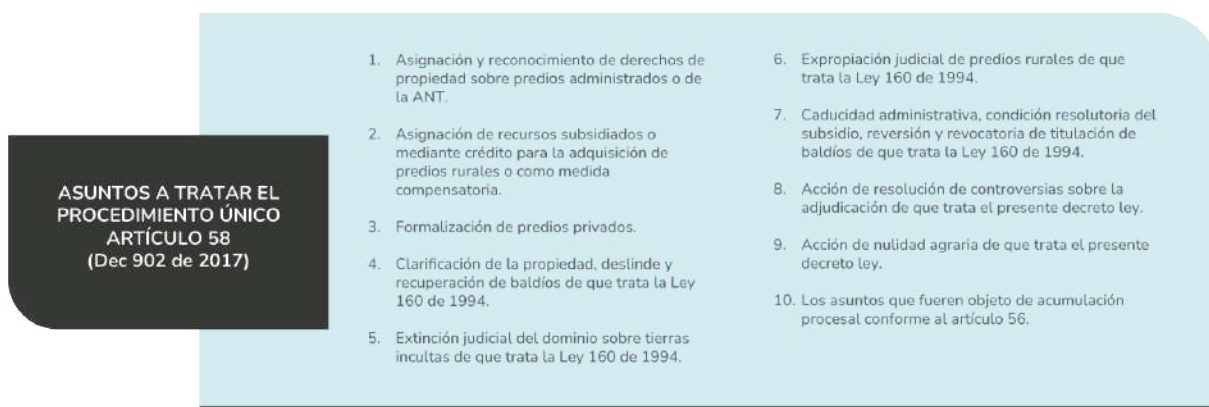


Fuente: UPRA (2018) en ETGRPR Huila, UPRA (2020b).

- **Administrativa:**

- a) La etapa preliminar comprende la formación de expedientes, las visitas de campo predio a predio, la elaboración de informe jurídico preliminar y la consolidación del Registro de Sujetos del Ordenamiento
- b) Se debe tener en cuenta los asuntos contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo 58 (figura 5), teniendo en cuenta los manuales expedidos por la ANT
- c) Para dar apertura al periodo probatorio se debe tener en cuenta los asuntos 3,4,5,6,7,8 y 9 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017
- d) Etapa de exposición de resultados
- e) Etapa de decisiones y cierre administrativo.

Figura 5. Asuntos para tratar dentro del procedimiento único. Art 58. DL. 902/2017

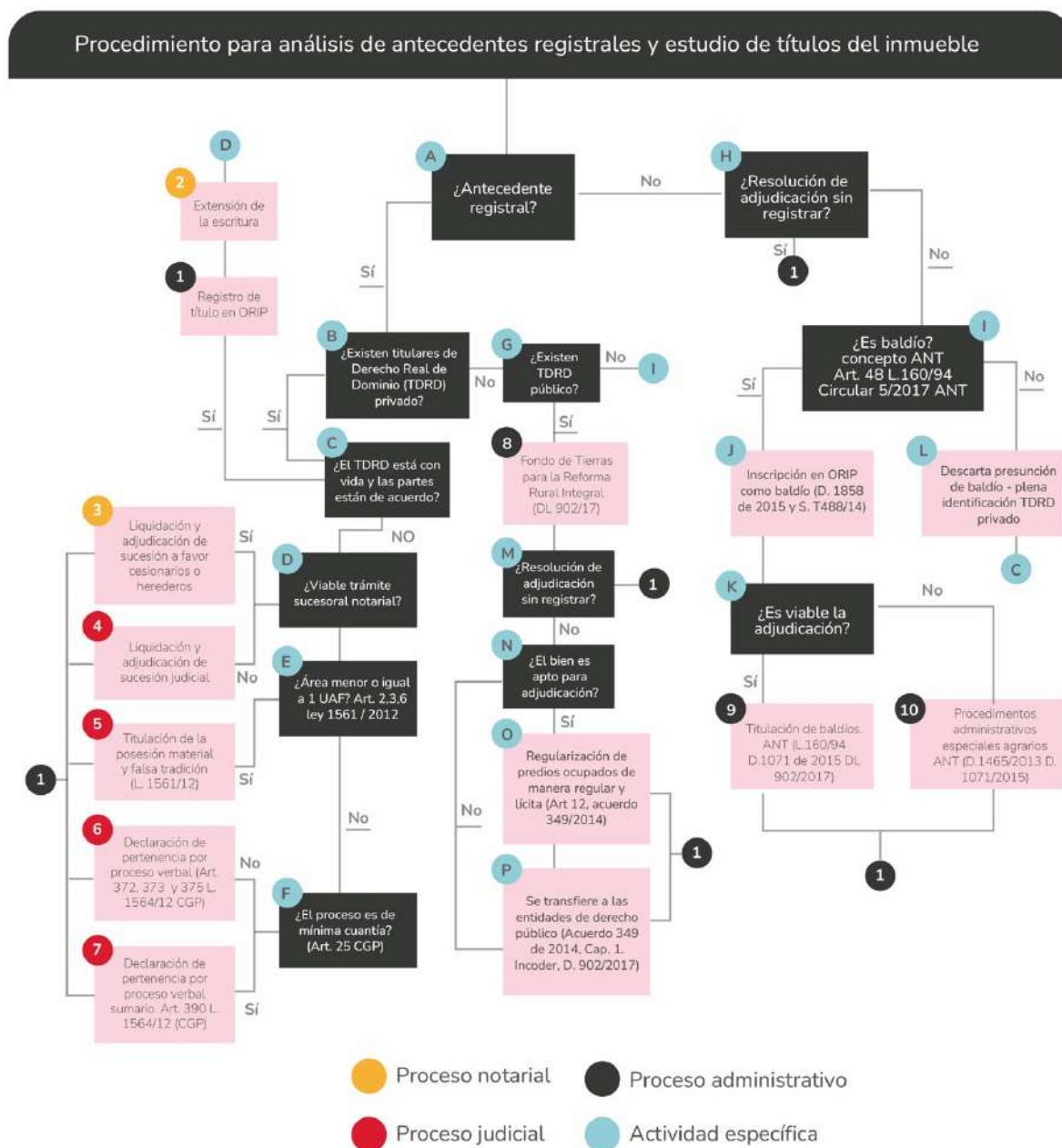


Fuente: en ETGRPR Huila, UPRA (2020b).

- **Judicial:**

Según el numeral 2 del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017, esta etapa debe darse siempre en los asuntos de que trata el artículo 58 en sus numerales 3,4,5,6,7,8,9. No obstante, la manifestación de las etapas administrativas y judicial es preciso establecer claridad respecto a las rutas de regularización de la propiedad rural, las cuales se pueden apreciar en el diagrama de flujo expuesto en la figura 6, tabla 1 y 2.

Figura 6. Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural



Fuente: adaptado de MinAgricultura (2016).

Tabla 1. Rutas para la regularización de la propiedad rural-flujograma

ITEM	DESCRIPCIÓN
1	Registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) Este trámite se surte directamente ante la ORIP siempre y cuando los requisitos previos ya se hayan cumplido dependiendo del trámite, bien sea por una providencia judicial o bien sea por una escritura pública: 1. Pago del impuesto departamental de registro: una vez obtenga copia de la escritura debe pagar el impuesto departamental de registro o como boleta fiscal. 2. Liquidar, pagar y radicar la escritura en las ORIP: Una vez que determine la oficina a la que pertenezca el inmueble, se debe hacer la solicitud de registro con los siguientes documentos: - Copia de la escritura - Boleta fiscal entregada al pagar el impuesto departamental de registro 3. Calificación. Efectuada la radicación del documento y del estudio por parte de los calificadores, de ser procedente se efectúa la inscripción, de no ser así la ORIP lo devolverá al usuario motivando su decisión (nota devolutiva). Frente a esta decisión administrativa, procede el recurso de reposición y apelación en los términos dispuestos en el Capítulo VI del Código Contencioso Administrativo (L 1437/2011). 4. Expedición del certificado: Regresar a la oficina por las escrituras o títulos registrados para solicitar el certificado de tradición y libertad para cerciorarse de la inscripción de la solicitud, de no ser posible el regreso a la oficina física, este certificado se puede obtener mediante la página web https://certificadotradicionylibertad.com/ de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). Las tarifas para el ejercicio registral están reguladas por la SNR y se actualizarán anualmente.
2	Extensión de la escritura pública El artículo 12 del Decreto 960 de 1970 establece que deberán celebrarse por escritura pública todos los actos y contratos de disposición o gravamen de bienes inmuebles, y en general aquellos para los cuales la Ley exija esta solemnidad. Por su parte el artículo 13 del mismo decreto indica que la escritura pública es el instrumento que contiene declaraciones en actos jurídicos, emitidas ante el notario, con los requisitos previstos en la Ley y que se incorpora al protocolo. El proceso de su perfeccionamiento consta de la recepción, la extensión, el otorgamiento y la autorización.

ITEM	DESCRIPCIÓN
	La escritura pública tiene por objeto indicar el acto o contrato con su denominación legal si la tuviere, y al extender el instrumento velará porque contenga los elementos esenciales y naturales propios de aquel, y las estipulaciones especiales que los interesados acuerden o indique el declarante único, redactado todo en lenguaje sencillo, jurídico y preciso.
3	Liquidación y adjudicación sucesión Conceptualizando la sucesión como el hecho jurídico mediante el cual el conjunto de derechos y obligaciones, de las cuales era titular el causante al momento de morir son objeto de transmisión y que por vía notarial se transfiere a quienes de una u otra forma entran en la condición de sucesores. A lo anterior se suma que como condición previa para que pueda correrse ante un notario un trámite de sucesión de manera voluntaria en lo descrito en el Decreto Ley 902 del 10 de mayo de 1988, mediante el cual se autorizó el trámite ante notario, modificado por los Decretos 1729 de 1989 y 2651 de 1991, en lo que respecta a que siempre que los herederos, legatarios y el cónyuge sobreviviente, o los cesionarios de éstos, sean plenamente capaces y procedan de común acuerdo. Una vez surtida esta condición y reunidos los requisitos que la ley establece se presenta la solicitud ante el notario que se defina por los herederos dentro de los cuales debe haber, aunque sea uno mayor de edad y la cual debe ir acompañada de inventarios y avalúos y del trabajo de partición y adjudicación previo acuerdo de los herederos.
4	Sucesión judicial Este proceso descrito en el código civil se suscita cuando hay controversia entre los herederos de un causante, los cuales acuden al juez del último domicilio del causante y se puede surtir por un proceso verbal ante el juez competente para ello, se debe presentar una demanda de sucesión, en contra de todos y cada uno de los herederos para que el juez en partes iguales reparta los derechos y obligaciones.
5	Titulación de la posesión y falsa tradición (L 1561/2012) Este procedimiento especial será aplicable únicamente para los predios cuya naturaleza jurídica se ratifique como de origen privado, es decir, desvirtuar la presunción de baldío en los términos de la sentencia de la Corte Constitucional T488 de 2014, la Ley 160 de 1994 y la Instrucción Conjunta 13 de 2014. Esta ruta aplica en dos casos concretos: 1. Titulación de la posesión material. Si se trata de una posesión donde el solicitante no cuente con un título válido registrado que lo acredite como propietario, pero el predio tiene antecedente registral y existen titulares de derecho real de dominio en la última inscripción, es decir no en el certificado de tradición y libertad no aparece inscrita la anotación de “falsa tradición”.

ITEM	DESCRIPCIÓN
	2. Saneamiento de la falsa tradición. Cuando el solicitante cuente con un título valido registrado con anotación de “falsa tradición” en el certificado de tradición y libertad (por ejemplo, transferencia de dominio incompleto, venta de cosa ajena, venta de derechos herenciales, etc.), siempre y cuando dentro de la tradición del inmueble se evidencie la existencia titular de derecho real de dominio (TDRD) registrados. Requisitos del predio. Establecidos en el Artículo 6 de la Ley 1561 de 2012): i) que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles (artículos 63, 72, 102 y 332 CP), ii) que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble en forma pública, pacífica e ininterrumpida, iii) que sobre el inmueble no se adelante proceso de restitución (L 1448/11 y D 4829/11), entre otros. En todo caso el predio no podrá exceder de una Unidad Agrícola Familiar. En cuanto a la demanda y su procedencia, el artículo 11 de la mencionada Ley estableció: los requisitos correspondientes como el poder, cumplimiento del artículo 6 (requisitos del predio), la existencia o no, de vínculo matrimonial con sociedad conyugal vigente o de unión marital de hecho, con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida (prueba del estado civil del demandante, la identificación completa y datos de ubicación del cónyuge o compañero(a) permanente), informe técnico-jurídico, plano topográfico, actas de colindancia, anexos. Asimismo, el juez procederá a partir del recibo de la demanda, y como Información previa para la calificación de la demanda (art. 12), a consultar entre otros: el POT del respectivo municipio, los informes de inmuebles de los comités locales de atención integral a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, la información administrada por la ANT, el IGAC o la autoridad catastral correspondiente, la Fiscalía General de la Nación y el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Una vez realizada la actividad anterior procederá a la calificación de la demanda (art. 13), admitiendo, inadmitiendo o rechazándola demanda, debiendo el demandante, estar muy atento en caso de inadmisión para subsanar. Ahora, de darse la admisión de la demanda el juez dictará el Acto admisorio de la demanda (art. 14) y con ello procederá: i) medida cautelar oficiosa, ii) notificación personal demandados, iii) valla en el predio, iv) curador <i>Ad ítem</i>, es decir los contenidos propios del artículo 14 de la ley. Emplazamiento a colindantes, traslado de la demanda: diez días, fijación de fecha de diligencia: tres días, diligencia: diez días. Vencidas las anteriores actuaciones se realizará la diligencia de inspección en los términos del artículo 15. De presentarse oposición (art. 16), se correrá traslado de la demanda, se hará necesaria la diligencia de inspección judicial, según principio y proceso de oralidad y se procederá a realizar pruebas periciales.
6	Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario (CGP) Para esta ruta, aplica la acumulación de pretensiones en los términos del artículo 82 Código de Procedimiento Civil (CPC), artículo 88 del Código General del Proceso (CGP) y artículo 8 de la Ley 1561 de 2012, así como la suma de posesiones, según los dispone el artículo 778 del Código Civil (CC).

ITEM	DESCRIPCIÓN
	Con la implementación de la oralidad en Colombia la ley 1564 de 2012 que promulgo el Código General del Proceso establece en su artículo 3 que las actuaciones deben cumplirse en forma oral, pública y en audiencias y para cumplir tal propósito enmarca el proceso verbal en cuantías dando en su artículo 390 que por medio de este proceso se tramitarán todos los asuntos que sean de mínima cuantía , salvo aquellos que tengan procedimiento especial, este proceso se desarrolla en dos etapas una escrita que corresponde al momento en el que se traba la litis y que incluye la formulación de la demanda, la contestación y una oral que comprende el desarrollo de dos audiencias los traslados de excepciones de manera oral en audiencias. Lo anterior, sin perjuicio del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso y en atención a lo previsto por el artículo 625 de la misma codificación.
7	Declaración de pertenencia por proceso verbal y proceso verbal sumario (CGP) Con la implementación de la oralidad en Colombia la ley 1564 de 2012 que promulgo el Código General del Proceso establece en su artículo 3 que las actuaciones deben cumplirse en forma oral, pública y en audiencias y para cumplir tal propósito enmarca el proceso verbal en cuantías en razón a la competencia, los cuales serán procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía. Según los artículos 368 a 373 y 390 esta es la línea general del cual se establecen y desprenden los demás procesos, es decir, los procesos se direccionan hacia la actuación del juez de manera oral en audiencias y la sentencia, salvo casos excepcionales que la sentencia deber proferirse de manera escrita. Este proceso se surte en dos fases un fase escrita que corresponde al momento en el que se traba la litis y que incluye la formulación de la demanda la contestación y los traslado de las excepciones y una fase ora que comprende el desarrollo de dos audiencias, una audiencia inicial , prevista en el artículo 372 de CGP, en donde se sanea el proceso, se fija el litigio, se intenta la conciliación y se decretan las pruebas y una audiencia de instrucción y juzgamiento consagrada en el artículo 373 de CGP, donde se practican las pruebas, se escuchan los alegatos de conclusión de las partes y se dicta fallo.
8	Fondo de tierras para la reforma rural integral Respecto de los bienes ingresados al Fondo de Tierras para la reforma rural integral, regulado por los artículos 18 a 24 del Decreto Ley 902 de 2017, corresponde a la ANT, realizar de conformidad con las disposiciones sustanciales previstas en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015, único reglamentario del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural o en el Decreto Ley 902 de 2017, según corresponda (artículo 27 Ibidem) su adjudicación o la aplicación de instrumentos de acceso a tierras como la celebración de contratos de uso y/o aprovechamiento en ejercicio de su administración.

ITEM	DESCRIPCIÓN
9	Adjudicación de predios baldíos – ANT La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables únicamente puede adquirirse mediante título traslativo de dominio expedido por la autoridad de tierras, previa verificación de sus condiciones de los requisitos subjetivos del solicitante y del terreno pretendido en adjudicación, con arreglo a las disposiciones que le correspondan en consideración a lo dispuesto por la Ley 160 de 1994, el Decreto 1071 de 2015 o el Decreto Ley 902 de 2017 frente al reconocimiento o asignación de derechos a la luz del artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017. Este es un procedimiento administrativo de dotación de tierras que solo podrá adelantar la ANT. La adjudicación salvo las excepciones definidas en el Acuerdo 14 de 1995 ratificado por el Acuerdo 08 de 2016 proferido por el Consejo Directivo de la ANT, en lo pertinente el artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, (UAF) en los términos establecidos en la Resolución núm. 041 del 24 de septiembre de 1996 de Incora, ratificada a través del Acuerdo 08 de 2016 y demás normas que la modifiquen. Para las restricciones de adjudicación es necesario considerar los criterios de inadjudicabilidad determinados en el Decreto 1071 de 2015, y en normas especiales tales como, la Ley 1728 de 2014 y la Ley 1228 de 2008, modificada por la Ley 1682 de 2013 junto con la Ley 1882 de 2018.
10	Procedimientos administrativos especiales agrarios Estos procedimientos son instrumentos para asegurar tanto la protección de las tierras de la Nación y el acatamiento de la función social de la propiedad (CN, art. 58) como la disponibilidad permanente de predios aptos para dar cumplimiento al mandato constitucional que impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa (CN, art. 64). El título 19 del Decreto 1071 de mayo 26 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”, reguló los procedimientos administrativos de competencia de del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de conformidad con Ley 160 de 1994: 1. Extinción del derecho de dominio privado, por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad 2. Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado 3. Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada 4. Deslinde o delimitación de las tierras que pertenecen a la Nación de las de propiedad privada de particulares

ITEM	DESCRIPCIÓN
	5. Reversión de baldíos adjudicados, por violación de normas ambientales, cultivos ilícitos o incumplimiento de obligaciones y condiciones bajo las cuales fueron adjudicados 6. Revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto que han adjudicado baldíos de la Nación. Sumado a lo anterior es de resaltar que el procedimiento para resolver cada uno de los procesos agrarios, consta de dos etapas; una administrativa que se tramita ante la Agencia Nacional de Tierras por oferta, demanda o descongestión según sea el caso y la etapa judicial que se surte una vez se de cierre a la etapa administrativa a través de una demanda, interpuesta por la ANT ante el juez competente en consideración con los artículos 58, 60 y el capítulo 3 del Decreto Ley 902 de 2017, sin perjuicio de lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-073 de 2018.

Fuente: Adaptado de MinAgricultura (2016).

Tabla 2. Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural-flujograma

ITEM	DESCRIPCIÓN
	¿Antecedente registral? Como consecuencia de las decisiones plasmadas en la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014, se emitió la Instrucción Conjunta 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR – Incoder, modificado por la Instrucción Administrativa 1 de 2017 junto con la fórmula transaccional incluida en la Circular 5 de 2018 de la ANT, en la cual se establece el procedimiento para la emisión del Certificado de carencia de antecedentes registrales. Este certificado se emite en el evento en que no se encuentren inscripciones en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos; certificados de tradición y libertad o anotaciones en los libros del antiguo sistema. El certificado deberá solicitarse a nombre de la(s) persona(s) que puedan ser los titulares de derecho real de dominio del predio, y luego de agotar una ardua investigación de la información catastral y registral disponible. ¿Existencia de TDRD predios privados? Es necesario corroborar mediante un estudio de títulos el Derecho Real de Dominio (TDRD), pese a que exista un certificado de tradición y libertad o inscripciones en los libros del antiguo sistema, es necesario corroborar la existencia de Titulares de Derecho Real de Dominio (TDRD), para poder determinar si se evidencia derechos reales de dominio debidamente inscritos en las (ORIP). La revisión en el antiguo sistema hace referencia a la revisión de los libros índices de propietarios, tomos de índices de Hipotecas y sistema de información registral, de tal forma que no basta la información consignada en el certificado de tradición y libertad, sino que es necesario hacer una

ITEM	DESCRIPCIÓN
	revisión exhaustiva de los libros y complementos del folio (Instrucción Conjunta 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR – INCODER). Los TDRD pueden ser privados (personas naturales o jurídicas), o públicos (entidades estatales). Si se encuentran TDRD privado puede direccionarse el proceso por alguna de las rutas de formalización de la propiedad privada. ¿TDRD con vida y las partes están de acuerdo? Una vez realizado el estudio de títulos y se evidencie que el ultimo TDRD en la información registral se encuentra con vida y que exista común acuerdo entre las partes, se cuenta con las siguientes opciones, según el caso de informalidad: C - Un título formal sin registrar (vía judicial o vía administrativa) - La ratificación de un negocio jurídico (vía notarial) - La donación a entidades territoriales para otorgamiento de subsidio en especie (vía administrativa). En caso de que las rutas mencionadas anteriormente no puedan concretarse por características propias de la solicitud, una alternativa es emplear el trámite judicial de titulación de la posesión material previsto en la Ley 1561 de 2012, siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos en dicha Ley. ¿Viabilidad del trámite sucesoral por vía notarial? D Una de las características fundamentales para poder dar inicio al trámite sucesoral por vía notarial, es que las partes deben estar de acuerdo tanto en la partición de los predios en cuanto a su cabida y porcentajes como en lo que le pueda corresponder a cada una de las partes de la sucesión. ¿Área menor o igual a una UAF? La Ley 1561 de 2012 establece un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición. E A través de este instrumento normativo se podrá otorgar título de propiedad a quien demuestre posesión material sobre bien inmueble, urbano o rural, que cumplan los requisitos establecidos normatividad vigente. El artículo 3 de la citada Ley, define que: “quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial establecido en la presente Ley, deberá demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco años para posesiones regulares y de diez años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por la Resolución 041 de 1996.

ITEM	DESCRIPCIÓN
------	-------------

En este orden, la aplicación de este procedimiento especial restringe como primera medida, que el predio sea menor o igual a una UAF. De igual forma, para poder aplicar este procedimiento, deberán cumplirse los requisitos dispuestos en el artículo 6 de la Ley 1561 de 2012, así como interpretar su artículo 2, en los términos de la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014 y la Instrucción Conjunta n.º 13 de 2014 (SNR-Incoder), modificado por la Instrucción Administrativa n.º 1 de 2017 junto con la formula transaccional incluida en la Circular n.º 5 de 2018 de la ANT.

¿El proceso es de mínima cuantía?

Con la implementación de la oralidad en Colombia la ley 1564 de 2012 que promulgo el Código General del Proceso establece que, para dirimir los asuntos por competencia en razón a la cuantía, criterio de carácter objetivo que determina la competencia del juez civil, y tiene relación con el valor o trascendencia económica de la relación jurídica; es decir, el aspecto pecuniario; es a diferencia de la materia un criterio cuantitativo descrito en su artículo, así:

F

Artículo 25. Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía:

Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 SMLMV).

Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 SMLMV) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 SMLMV).

Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 SMLMV).

El salario mínimo legal mensual a que se refiere este artículo será el vigente al momento de la presentación de la demanda. Cuando se reclame la indemnización de daños extrapatrimoniales se tendrán en cuenta, solo para efectos de determinar la competencia por razón de la cuantía, los parámetros jurisprudenciales máximos al momento de la presentación de la demanda

¿Existen TDRD de predios de origen público?

G

En esta actividad, se valorará los casos en que efectivamente existen Titulares de Derecho Real de Dominio y el último que figure registrado corresponda a la Nación (Incora, Incore, ANT, MinAgricultura, UNAT, entre otras). Cuando esta situación se presenta, indica que a pesar de que existen TDRD, estos predios aún hacen parte del inventario de la Nación o del Fondo de Tierras, es decir, son bienes del Estado, con vocación agrícola, pero no son baldíos.

En estos casos el objetivo es formalizar la situación jurídica de predios que por transferencia del

ITEM	DESCRIPCIÓN
	Incora o el Incoder a la ANT, se encuentran en este fondo y que en algún momento fueron adjudicados a terceros, pero que por alguna circunstancia no han sido registrados en las correspondientes ORIP o no figuran en los listados oficiales de la autoridad de tierras. En caso de que se evidencie un predio del FNA pero que además existan TDRD privados registrados con posterioridad, se entenderá que el predio ya salió del inventario de la Nación, por ende, se asumirá como un predio privado.
	¿Existe resolución de adjudicación sin registrar? En el caso de no encontrar antecedente registral aparente, posiblemente se trate de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del Incora, Incoder o ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá proceder al realizar el respectivo registro ante la ORIP. De no existir se deberá revisar si es presunto baldío, para lo cual deberá tenerse en cuenta las disposiciones derivadas en la Sentencia T-488 de 2014, Ley 160 de 1994, Circular Conjunta No 13 de 2014 Instrucción Administrativa n.º 1 de 2017 y el Decreto Ley 902 de 2018.
	¿Es un predio baldío? Concepto ANT En esta actividad la determinación de la naturaleza jurídica de un predio privado o baldío lo definirá la ANT, conforme lo estable la Sentencia T-488 de 2014, mediante un acto administrativo, teniendo en cuenta lo siguiente: - Cuando exista un título traslativo de dominio por parte del Estado - Cuando existan títulos otorgados con anterioridad al 5 de agosto de 1994, que estén debidamente inscritos, donde consten cadenas traslaticias de dominio por un lapso no menor al término que señalan las leyes para las prescripciones extraordinarias
	Inscripción en ORIP como baldío De dar la ANT el concepto de predio baldío se debe realizar la inscripción atendiendo el artículo 57 del Estatuto Registral (L 1579/2012) donde se establece que: “Ejecutoriado el acto administrativo proferido por el Incoder, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la Nación – Incoder (...)” (ahora ANT). En concordancia con lo anterior y considerando que la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014, le solicita al Incoder (ahora ANT) que realice el inventario de baldíos de la Nación, esta acción podrá identificar a través de la inscripción en registro los predios que aparentemente eran de propiedad privada pero que tras el proceso de regularización se comprobó su naturaleza baldía y así apoyar en la consolidación del inventario de predios de la Nación.

ITEM	DESCRIPCIÓN
------	-------------

¿Es viable la adjudicación?

K

En el caso de comprobarse y tener certeza de que se trata de un predio del FNA o baldío, éstos solo podrán ser transferidos a través de un proceso de adjudicación establecido por la ANT. Por esta razón, es necesario analizar las condiciones del sujeto que esté solicitando el predio, así como las restricciones sobre el mismo, considerando la Ley 160 de 1994, el Decreto Único Sectorial 1071 de 2015 y el Decreto Ley 902 de 2017S

Se descarta la presunción de baldío - plena identificación en ORIP con Titular de Derecho Real del Dominio privado

L

En el evento en que se pueda determinar que la naturaleza jurídica del predio es privada, debe entonces reconocer la existencia de Titulares de Derecho Real de Dominio (TDRD), el cual debe estar inscrito en el Registro Público, entendiendo que el predio salió del dominio del Estado. En caso de que dicha información se encuentre en el antiguo sistema deberá solicitar a las ORIP la digitalización del certificado de tradición y libertad correspondiente.

Al desvirtuar la presunción de un posible baldío e identificar plenamente el TDRD, se deberá continuar con el estudio jurídico que permita determinar la ruta de formalización óptima, a partir de la actividad específica "C" del flujograma de rutas.

¿Existe resolución de adjudicación sin registrar?

M

Existiendo un TDRD de bienes de la Nación y no se encuentra registrado a nombre del adjudicatario, posiblemente se trate de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del Incora, Incoder o ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá realizar el respectivo registro.

¿El bien es apto para adjudicación?

N

El Acuerdo 349 de 2014 "Por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario en cabeza del Incoder y deroga el Acuerdo 266 de 2011", establece que el Fondo presenta dos tipos de predios: los Bienes aptos, los cuales son bienes inmuebles sobre los cuales se pueden desarrollar proyectos productivos y que reúnen los requisitos jurídicos, técnicos (agronómicos y agrológicos) y fiscales, que connotan su viabilidad para ser adjudicados a sujetos de reforma agraria y los bienes no aptos, que son los bienes inmuebles que no reúnen alguno de los requisitos para ser considerado aptos.

Los bienes no aptos técnicamente no pueden ser adjudicados a sujetos de reforma agraria, sin embargo, su dominio podrá ser transferido a entidades de derecho público.

ITEM	DESCRIPCIÓN
	Regularización de predios ocupados de manera regular y lícita Si el bien es apto de adjudicación, se realizará el acto administrativo de adjudicación para los beneficiarios, para posteriormente ser registrado en la ORIP. O Los adjudicatarios de tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario están obligados a explotar directamente la parcela adjudicada, sin perjuicio del empleo de mano de obra adicional si la naturaleza de la explotación así lo requiere. Asimismo, están obligados al cumplimiento de las demás exigencias previstas en la Ley 160 de 1994, en el presente acuerdo y en la resolución de adjudicación, en especial las relacionadas con el uso, protección y conservación de los recursos naturales renovables, caminos, servidumbres de tránsito y de aguas, solicitud previa y expresa de las autorizaciones requeridas y los compromisos relacionados con el desarrollo del proyecto productivo. P Bien no apto Si el bien no es apto, el dominio podrá ser transferido a entidades de derecho público. Fuente: adaptado del MinAgricultura (2016).



2.11.1 Fase administrativa etapa preliminar

Una vez focalizados los municipios donde se formularán e implementarán los POSPR, se iniciará el procedimiento único, donde como primera medida se realizará la planificación de las zonas de intervención. Posteriormente se recolectará información secundaria física y jurídica de los inmuebles, con el fin de realizar un Documento Preliminar de Análisis Predial (DPAP), por cada predio identificado, para que dicha información sea verificada o corregida en el momento de hacer la visita al predio.

Con dicha información se realizará un documento preliminar dando apertura, mediante auto, a los expedientes de cada uno de los predios rurales del municipio.

Con la apertura del expediente se realizará la programación de las visitas predio a predio (barrido predial) que tendrán como mínimo el siguiente objeto:

1. Realizar el levantamiento de la información física y jurídica de cada uno de los predios.
2. Recibir medios de prueba, tales como, declaraciones y documentos relativos a la ocupación, posesión, tenencia o propiedad de la tierra, así como, las oposiciones que se presenten.
3. Se capturará y documentará información acerca de la explotación económica y uso que se le esté dando al predio.
4. También podrán adelantarse válidamente ejercicios de cartografía social cuando fuere necesario.

Lo anterior, de acuerdo con las unidades de intervención definidas en los POSPR. Las fechas de visita deberán ser socializadas e informadas con antelación a los propietarios y posibles poseedores, tenedores u ocupantes de los predios a ser visitados.

Después de informar a la comunidad sobre las visitas, se procede a realizarlas, en el marco del barrido predial masivo, para recolectar información referente a los elementos establecidos en los procedimientos de la implementación y la actualización de los POSPR y del registro en el RESO.

El RESO es la herramienta creada por el Decreto Ley 902 de 2017, con el fin de identificar, registrar, caracterizar y clasificar correctamente los pobladores rurales y con esta sistematización lograr se priorice el acceso a tierras y la regularización de la propiedad rural a los sujetos que más lo necesiten.

En la tabla 3 se presenta la clasificación de los sujetos de ordenamiento de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley.

Tabla 3. Clasificación sujetos de ordenamiento

Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito (DL 902/2017, art.4)	Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito (DL 902/2017, art. 5)	Sujetos de formalización a título oneroso (DL 902/2017, art. 6)
1. Patrimonio < 250 S.M.M.L.V, al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo. 3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena. 5. No haber sido declarado ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.	1. 250 S.M.M.L.V < Patrimonio < 700 S.M.M.L.V al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. 3. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda rural y/o urbana; 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. 5. No haber sido declarado ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.	1. Patrimonio > 700 S.M.M.L.V 2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras. 3. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. 4. No haber sido declarado ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

Fuente: elaboración propia con base en el DL 902 (2017).

El levantamiento de dicha información se realizará mediante el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO).

Una vez identificadas las solicitudes de los sujetos, se validará la información tomada en campo, con el fin de incluirla en el respectivo RESO. La inclusión se realizará mediante acto administrativo.

Si al momento de realizar el barrido predial este se encuentra por fuera del catastro multipropósito o en predios que no han sido formados catastralmente, se deberá realizar un levantamiento topográfico y el informe de colindancia. Si el área o lindero son diferentes se realiza acta de colindancia para su posterior rectificación de área y linderos.

Con la información del barrido predial, capturada, ordenada, depurada y clasificada en el expediente, se realiza el Informe Técnico Jurídico Preliminar (ITJP), complementándolo con los planos prediales siguiendo las especificaciones técnicas dadas por la autoridad catastral, para ser enviado a nivel central.

Teniendo en cuenta los contenidos del ITJP y de los demás documentos existentes en el expediente se puede dar inicio (acto administrativo), o no, del procedimiento.

2.11.2 Fase administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio

Mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico preliminar y demás pruebas recaudadas, se dará apertura al trámite administrativo, el cual indicará las personas que son potenciales beneficiarios de los programas, los datos del predio y la orden a la ORIP para que registre el acto administrativo en el correspondiente folio de matrícula o que se abra un folio nuevo. Ahora, según el artículo 1 de la Resolución 3234 de 2018 de la ANT, si el informe preliminar modifica la postura inicialmente asumida en el D.P.A.P. y concluye que no hay mérito para continuar la segunda parte de la fase administrativa, no será necesario expedir acto administrativo de no inicio teniendo en cuenta que se trata de una actuación oficiosa y basta con un informe de archivo.

El acto administrativo que se expida deberá ser notificado por aviso a los interesados conforme a lo establecido en el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las notificaciones personales a las que haya lugar de conformidad con la ley.

Auto de apertura de pruebas. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 58 del Decreto Ley, vencido el término del traslado del acto administrativo de apertura, la ANT decretará las pruebas solicitadas por las partes o de oficio que considere pertinentes, útiles y conducentes. El acto administrativo será notificado por estado y comunicado a las partes vía electrónica o mensaje de texto, y será susceptible del recurso de reposición de acuerdo con lo indicado en la Ley 1437 de 2011.

Teniendo en cuenta la solicitud de realización de pruebas, se podrá adelantar una inspección ocular al predio en la que se verificarán condiciones físicas, infraestructura, agrología, así como una caracterización, información que será contenida en el informe de inspección ocular.

Es importante manifestar que en las zonas focalizadas y realizado el barrido predial masivo, con esta información recabada se analiza y se concluye las necesidades de los sujetos y las problemáticas de cada predio, relacionando cuántos predios están en informalidad, cuántos tienen títulos insuficientes para acreditar dominio ajeno, cuántos incumplen la función social de la propiedad sin justa causa, cuántos sujetos de ordenamiento no tienen tierra o se encuentran en alguna situación problemática que exija solución conforme a las competencias de la ANT, como también qué recursos se requerirían para atender todos esos casos; para lo cual debe ser remitido a la subdirección de la ANT competente.

De acuerdo con lo anterior una vez elaborados y recibidos los informes consolidados con los requerimientos de cada dirección y subdirección misional de la ANT, se actualiza el POSPR por unidad de intervención.

Posteriormente se hace la apertura al trámite administrativo de asignación de derechos a las personas que no tienen tierras principal y secundariamente quienes la tienen de forma insuficiente. Los mecanismos de acceso a tierras dispuestos para solucionar esta situación son: el Fondo de Tierras o el subsidio integral de acceso a tierras, dependiendo de la disponibilidad.

A la apertura al trámite administrativo, se deberá hacer una jornada de notificación personal, donde se realizarán jornadas de manera masiva y con la mayor cantidad de casos disponibles de potenciales beneficiarios de acceso a tierras para su notificación personal, verificación de los supuestos de hecho e indagaciones a los potenciales beneficiarios y demás, de acuerdo con lo señalado en el artículo 59 de la Resolución 740 de 2017.

Posterior a la apertura al trámite administrativo, se da inició a la actuación administrativa de acuerdo con lo dispuesto en los manuales operativos de cada ruta jurídica requerida, ya sea para la asignación de inmuebles del fondo de tierras, otorgamiento del subsidio integral de acceso de tierras, adjudicación predios baldíos, formalización privada, procedimientos agrarios especiales,

regularización de predios FNA y división de inmuebles del FNA para acceso a tierras en extensiones de UAF.

De presentarse oposición en los plazos señalados, mediante un acto administrativo se ordenará una práctica de pruebas. Cuando las pretensiones consistan en la extinción del derecho de dominio privado, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, la carga de la prueba debe corresponder a los particulares, pero la ANT puede de oficio decretar o practicar pruebas que considere necesarias, que no se hayan recogido en el barrido predial, independientemente de que se haya dejado constancia en el informe técnico jurídico preliminar.

Después de realizar las actuaciones administrativas, se realizará una jornada de socialización en exposición pública (DL 902/2017, art. 72) dando a conocer los resultados de los trámites administrativos, indicando quienes fueron los beneficiarios y qué inmuebles están relacionados para cada trámite. Finalizada la socialización se realizará un Informe Técnico Jurídico Definitivo (ITJD). De no haber oposición se realiza el cierre del trámite administrativo, mediante acto administrativo fundamentado en el ITJD mencionado y demás pruebas recaudadas; se tomará la decisión de fondo que corresponda según el asunto conocido, refiriéndonos a los numerales del artículo 58 del Decreto enunciado.

Una vez el acto de cierre y cuando se trate de sucesiones por mutuo acuerdo o ratificaciones de ventas, la ANT procederá a remitir la solicitud ante la notaría respectiva con el fin de que se elaboren y expidan las correspondientes escrituras públicas.

Asimismo, ejecutada la resolución (acto administrativo), y sufragados los gastos notariales, de que trata el parágrafo 1 del artículo 74, la ANT, o quien esta autorice, procederá a radicar el acto administrativo o las escrituras públicas, según corresponda, en la ORIP del círculo donde se encuentre el predio, con el fin de que se realice el registro respectivo.

Por otra parte, teniendo en cuenta el artículo 75, y haciendo énfasis a los asuntos indicados en los numerales 3, 4 y 8 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 en los que se presentaron oposiciones, así como los establecidos en los numerales 5, 6, 7 y 10 el acto administrativo de cierre dispondrá la presentación de la demanda ante el juez competente.

En el caso que hubiere asuntos que deban ser decididos de fondo por el juez, se ordena la presentación de las demandas respectivas. Ahí iniciará la fase judicial del procedimiento.

2.11.3 Fase judicial en zonas focalizadas

Según el numeral 2 del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017, esta etapa debe darse siempre en los asuntos de que trata el artículo 58 en sus numerales 3,4,5,6,7,8,9 tal y como se estableció en el apartado anterior en la figura 3.

2.12 Procedimiento único en zonas no focalizadas

Según lo dispuesto en el artículo 41 del Decreto Ley 902 de 2017, en las zonas no focalizadas el procedimiento único podrá iniciarse de oficio, o a solicitud de parte aceptada por la ANT, en los términos señalados por el artículo 61 del mencionado decreto, es decir se mantienen las etapas (fases) mencionadas en el artículo 60, que trata el procedimiento único en zonas focalizadas, y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como lo establecido en la Resolución 740 de 2017 en sus artículos del 80 al 93 y sus modificaciones, determinadas por las Resoluciones 108 de 2018, 3234 de 2018, 12096 de 2019, 7622 de 2019 y 915 de 2020, el procedimiento único en su fase administrativa para zonas no focalizadas se muestra en la figura 7.



Figura 7. Procedimiento único en zonas no focalizadas



Fuente: elaboración propia con base en el DL 902 (2017).

2.12.1 Fase administrativa etapa preliminar

Una vez se tiene conocimiento de la solicitud bien sea por una persona natural o por una autoridad se da inicio al trámite administrativo asignando a la dependencia de la ANT según el asunto.

A continuación, se debe realizar el documento de caracterización inicial de la información disponible que debe contener de manera tentativa cual es la situación física, jurídica y de tenencia del inmueble, teniendo en cuenta lo contenido en el artículo 4 de la Resolución 3234 de 2018, que adicionó el artículo 92 B a la Resolución 740 de 2017 de la ANT, asimismo, pronunciarse frente a la licitud en la adquisición del inmueble. Sumado a lo anterior, debe contener la solicitud de la documentación que se requiere para probar las situaciones planteadas.

En el documento para zonas no focalizadas se prescinde de la visita técnico-jurídica al predio hasta tanto no se estudien cada uno de los títulos solicitados que van a corroborar la información disponible recaudada.

Una vez recopilada toda la información solicitada en el documento preliminar de análisis predial, se procede a hacer un estudio de títulos a profundidad buscando siempre los títulos más antiguos verificados en la zona y se determina la pertinencia de practicarla o no.

Analizada la información anterior, se elabora el informe técnico jurídico preliminar que debe sugerir cuál o cuáles de los asuntos enlistados en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 es necesario iniciar y ejecutar para la respectiva unidad de intervención.

Si no es posible obtener la información requerida, debe expresamente constar en el informe técnico jurídico preliminar y solicitar terminar de recoger la información faltante en el desarrollo de las actuaciones administrativas. El informe debe concluir la inexistencia de los supuestos de hecho o de derecho para iniciar algunos de los asuntos o sugerir recopilar más información, aclarar alguna prueba o archivar el expediente.

Si el informe concluye la inexistencia de los supuestos de hecho o de derecho para dar inicio a alguna de las pretensiones agrarias señaladas (numerales 3-9) en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 no se profiere acto administrativo de apertura, igualmente cuando la solicitud verse sobre la asignación o reconocimiento de derechos y el informe técnico jurídico determine su improcedencia, lo que claramente deja sin fundamento la iniciación de la segunda parte de la Fase administrativa; esto con fundamento en la Resolución 3234 de 2018.

Mediante acta de notificación o registro de asistencia en cumplimiento de lo ordenando en el acto administrativo de apertura de asignación de derechos sobre la tierra, se realizan jornadas en las que de manera masiva según sea el caso y con la mayor cantidad de casos disponibles citará a los potenciales beneficiarios de acceso a tierras para la notificación personal, verificación de los supuestos de hecho e indagaciones a los potenciales beneficiarios y demás de acuerdo con lo señalado en el artículo 59 de la Resolución 740 del 13 de junio de 2017.

2.12.2 Fase administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio

Mediante acto administrativo se ordena la apertura de la etapa probatoria, se decretan y se ordena la práctica de pruebas.

Cuando se presente oposición en los plazos señalados, de quien alegue que el predio solicitado en adjudicación no es baldío, o aún no haya sido posible establecer con total certeza dicha condición, o se ponga en entredicho las cualidades del potencial beneficiario para poder recibir la titulación, o se desconozca alguna de las situaciones del trámite administrativo, mediante acto administrativo se ordena la práctica de un periodo probatorio que no podrá exceder los 30 días.

Cuando las pretensiones consistan en la extinción del derecho de dominio privado, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, la carga de la prueba debe corresponder a los particulares, pero la ANT puede de oficio decretar o practicar pruebas que considere necesarias, que no se hayan recogido, independientemente de que ello se haya dejado constancia en el informe técnico jurídico preliminar.

En caso de que no se dé ninguna de las circunstancias previstas y sea innecesario, se podrá omitir el periodo probatorio. Finalizada la exposición pública de resultados, y analizadas las oposiciones se expide el informe técnico jurídico definitivo.

En caso de encontrar infundadas las oposiciones o en caso de no darse alguna, dentro de los cinco días siguientes a la exposición de resultados o del término para resolver las oposiciones según proceda, se profiere el acto administrativo resultado del trámite correspondiente el cual incluirá las obligaciones del beneficiario y sus limitaciones al dominio.

En el caso de asuntos que deban ser decididos de fondo por el juez, se ordena la presentación de las demandas respectivas. Así como también el acto administrativo ordena su inscripción en la ORIP, procedimiento a cargo de la ANT.

2.12.3 Fase judicial en zonas no focalizadas

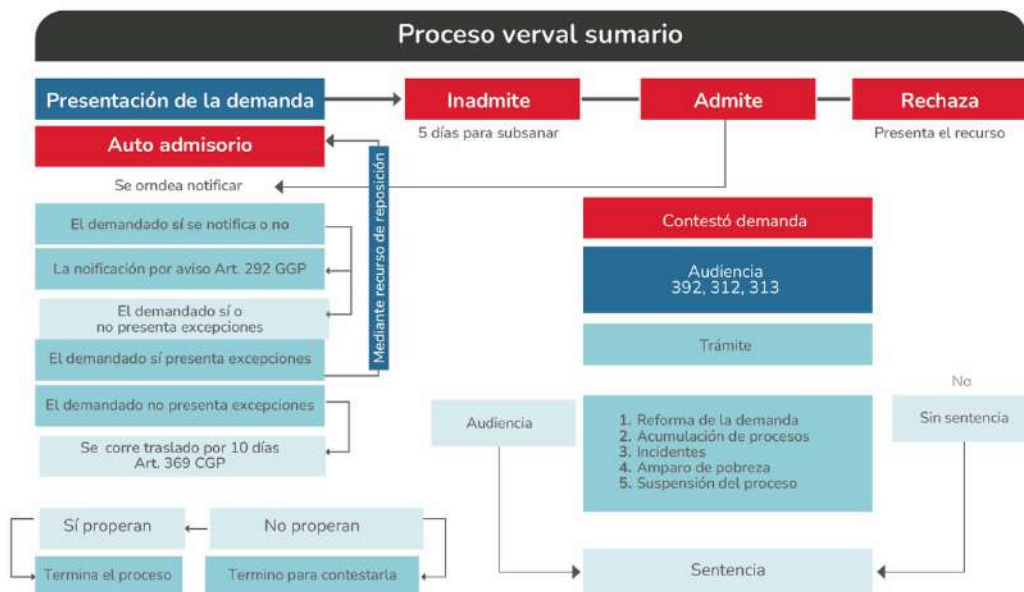
En cuanto al procedimiento único en zonas no focalizadas el artículo 61 del Decreto Ley 902 de 2017 mantiene las fases determinadas para las zonas focalizadas, es decir, i) fase administrativa, con sus correspondientes etapas y, ii) fase judicial, con la diferencia que para estas zonas se prescinde de la exposición de resultados para todos los asuntos, el mismo artículo 61 antes enunciado, indica que los asuntos de los numerales 4 al 7 y 10 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo hubiere existido un acuerdo o conciliación entre las partes procesales.

Por su parte, el artículo 79 del Decreto 902 de 2017, referente a las normas aplicables a la etapa judicial del procedimiento único, determinó que se aplicarán:

[...] Las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal sumario, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.

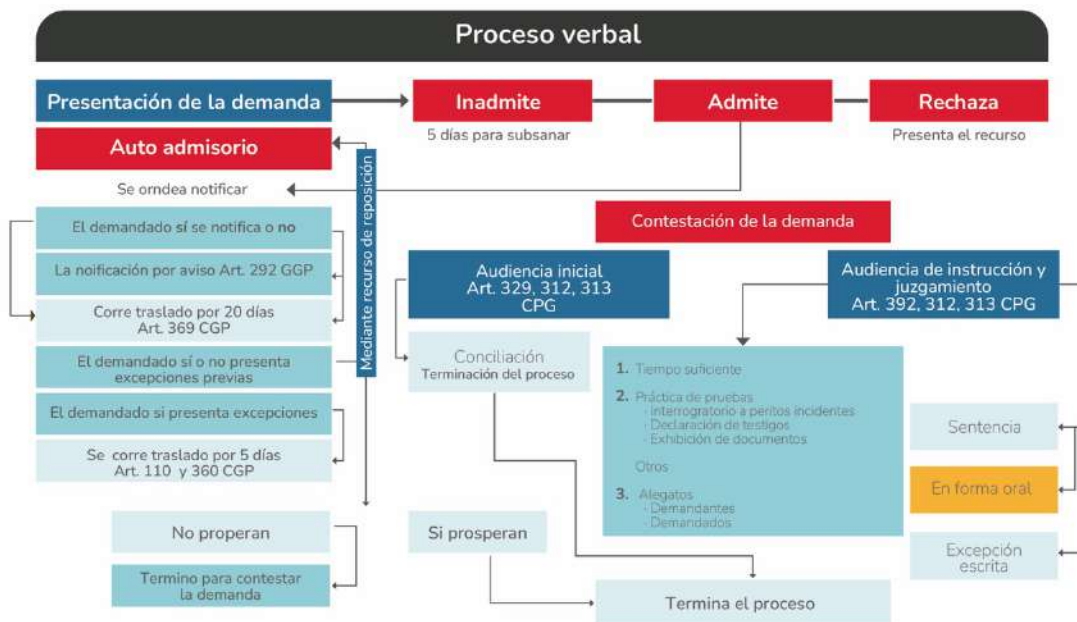
Sobre este particular la sentencia C-073 de 2018, haciendo referencia al artículo 79 en cuestión, indica que el tipo de procedimiento que se seguirá dentro de la fase judicial, previendo como tal, refiriéndose al Decreto Ley 902 de 2017 al proceso verbal sumario de que tratan los artículos 390 y siguientes de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) y que así mismo se articula con el artículo 52 de que se encarga de salvar los vacíos legales de la fase administrativa con las normas de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y los de la fase judicial con las normas de la referida Ley 1564 de 2012. En la figura 8 y 9 se muestra el proceso verbal sumario.

Figura 8. Proceso verbal sumario



Fuente: Franksbur (2014).

Figura 9. Proceso verbal



Fuente: Franksbur (2014).

2.12 Procedimientos administrativos especiales agrarios

Los procedimientos administrativos especiales agrarios tienen como propósito la regulación, ocupación y aprovechamiento de las tierras de la Nación, según su vocación y con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente, de los recursos naturales renovables, los criterios de ordenamiento y de propiedad privada, buscando resolver conflictos relacionados con la propiedad, uso y aprovechamiento de los predios rurales.

Estos procedimientos administrativos especiales agrarios están reglamentados en el Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015:

- Clarificación de la propiedad
- Deslinde de tierras de la Nación
- Extinción del derecho del dominio (predios privados, improductividad, tres años no ha sido productivo, no cumple la función social y ecológica de la propiedad)
- Recuperación de predios baldíos indebidamente ocupados
- Revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos
- Reversión de baldíos adjudicados.

Con la creación de la ANT, mediante el Decreto Ley 2363 de 2015, le fueron asignadas las funciones a la Dirección de Gestión Jurídica de tierras para adelantar y culminar los procedimientos agrarios especiales que fueron iniciados por el Incoder e Incora y se encuentran aún en curso de actuaciones administrativas y que deban ser resueltos bajo la Ley 160 de 1994 como se puede ver en la tabla 4.

Asimismo, la Dirección de Gestión Jurídica de la ANT tiene la función de iniciar y adelantar nuevos procedimientos agrarios, los cuales a partir de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 estarán enmarcados en la ruta del procedimiento único conforme se establece en el artículo 58 del decreto ley.

Tabla 4. Procedimientos administrativos especiales agrarios

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES AGRARIOS	CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD	Clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada	* Artículo 58 Constitución Política de 1991 (Propiedad Privada). * Ley 160 de 1994 (Art 48). * Decreto Único 1071 de 2015 Artículo 2.14.19.6.1 * Decreto Ley 902 de 2017 (Art 58 Procedimiento Único).
	DESLINDE O DELIMITACIÓN DE TIERRAS DE LA NACIÓN	Deslindar las tierras de propiedad de la Nación, en especial los baldíos y los bienes de uso público, para delimitarlas de aquellas que le son colindantes.	* Ley 160 de 1994 (Art. 48). * Decreto 1465 de 2013 (Art 41), compilado por el Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015. * Decreto Ley 902 de 2017 (Art 58).
	EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO	Extinguir en favor de la Nación el derecho de dominio de los predios rurales, en donde se acredite el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad.	* Constitución Artículo 58. * Ley 200 de 1936 Art 1. * Ley 160 de 1994 Art 52 al 63. * Decreto Único 1071 de 2015 Artículo 2.14.19.4.1 y ss * Decreto Ley 902 de 2017 Art 58.
	RECUPERACIÓN DE BALDÍOS INDEBIDAMENTE OCUPADOS	Recuperar y restituir al patrimonio del estado las tierras baldías adjudicables, inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares.	* Constitución Artículos 63, 64 y 102. * Decreto Único 1071 de 2015 (Art 2.14.19 5.1 y ss.) * Decreto Ley 902 de 2017 (Art. 58).
	REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	Corregir las irregularidades o violaciones a la Constitución, a la Ley o a los Reglamentos que se hubiesen presentado al momento de realizar la adjudicación del baldío.	* Decreto 1071 de 2015, Título 19, capítulo VIII.
	REVERSIÓN DE BALDÍOS ADJUDICADOS	Devolver un bien baldío adjudicado, al dominio de la Nación, por violación de las normas, incumplimiento de las obligaciones y condiciones de adjudicación o no se destine para los fines previstos.	Decreto 1071 de 2015, Título 19, capítulo X
	EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA	La propiedad pasa al dominio público. Se realiza la expropiación de un predio o de una porción de este, cuando por razones de utilidad pública e interés social la entidad ejecutora estime necesario tomar posesión apremiante o urgente de un fundo o de partes de este, con previo pago de una indemnización.	* Ley 160 de 1994 Artículo 31 * Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.3.4.

Fuente: elaboración propia con base en UPRA (2015).



3.

Resumen ejecutivo de la caracterización de OSPR



3. Resumen ejecutivo de la caracterización de OSPR

El presente capítulo es el resumen ejecutivo del documento técnico de la caracterización del OSPR de Norte de Santander, el cual presenta un análisis general de los principales elementos de la misma, tales como el estado catastral rural, la identificación de áreas condicionadas para actividades agropecuarias y de OSPR, la caracterización de la distribución de la propiedad a partir de la información predial, la tipificación de los fenómenos de concentración y fraccionamiento antieconómico; la identificación de los predios con indicios de informalidad, particularmente aquellos en los cuales se localizan equipamientos públicos; un análisis del mercado de tierras y precios de la tierra rural agropecuaria; y por último un apartado donde se evidencia el estado de actualización de los planes de ordenamiento territorial y la incorporación de proyectos relacionados con el OSP en los planes de desarrollo municipal.

3.1 Información catastral

El estado del catastro para la vigencia 2020 en el departamento de Norte de Santander, se presenta por medio de las estadísticas sobre el estado de actualización catastral, donde se identifica el número de los municipios que fueron objeto de actualización catastral con vigencias entre 1990 y 1995; entre 1996 y 2000; entre 2001 y 2005; entre 2006 y 2010; entre 2011 y 2015; y entre 2016 y 2020 (tabla 5).

Tabla 5. Estado catastral rural vigencia 2020

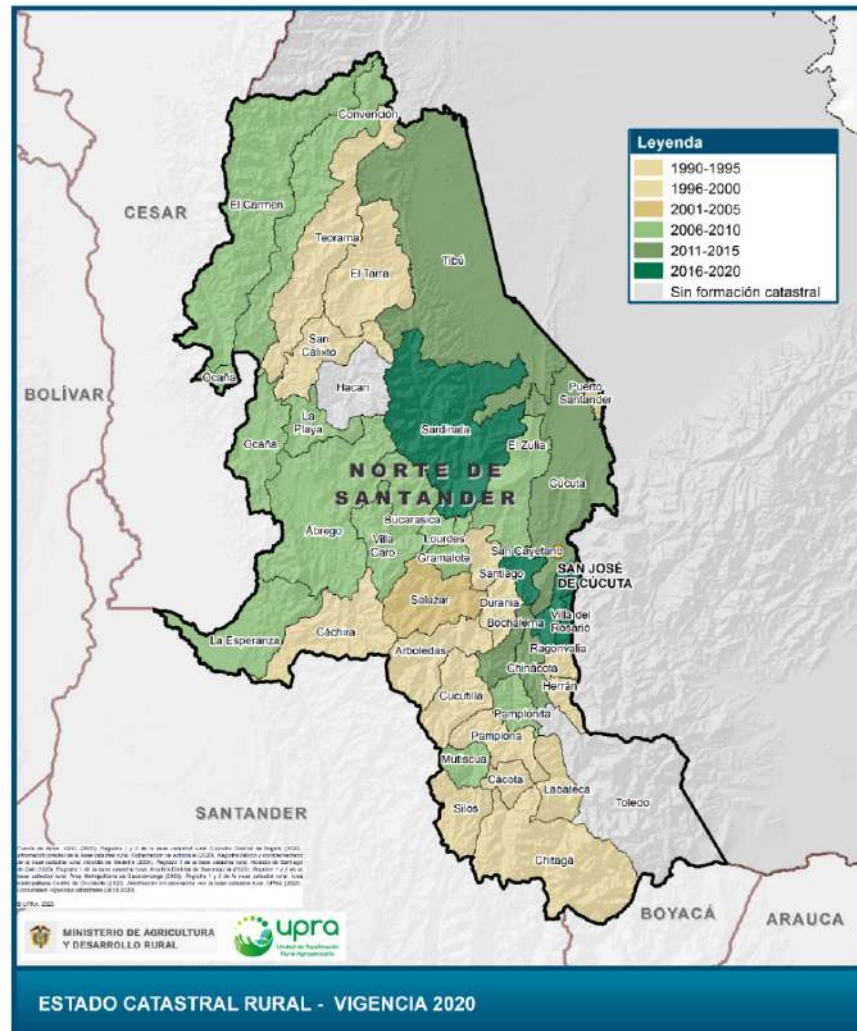
Departamento	N.º de municipios objeto de actualización catastral con vigencias entre los años						
	Sin	1990-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020
Norte de Santander	2	9	6	2	13	4	4
Porcentaje %	5,00	22,50	15,00	5,00	32,50	10,00	10,00

Fuente: con base en IGAC, (2020).

- El departamento de Norte de Santander cuenta con 38 municipios que han sido objeto del proceso de formación catastral. Dos municipios no tienen formación catastral: Hacarí y Toledo.
- Solo cuatro municipios (Los Patios, San Cayetano, Sardinata y Villa del Rosario) cuentan con un catastro rural actualizado en los últimos cinco años entre el periodo de 2016 a 2020.
- En el periodo comprendido entre 2011 a 2015, cuatro municipios realizaron su proceso de actualización catastral, equivalentes a cerca del 10 % del total de municipios del departamento. Entre estos se encuentra la capital Cúcuta, en la cual se realizó la última actualización en el año 2013.
- Trece municipios, que corresponden al 32,50 % del total de municipios del departamento, realizaron su última actualización catastral en el periodo comprendido entre los años 2006 a 2010.
- Entre los años 2001 a 2005, dos municipios realizaron su actualización catastral: Puerto Santander y Salazar, exactamente en el 2005.
- Seis municipios realizaron su última actualización catastral entre los años 1996 al 2000.
- En el periodo comprendido entre 1990 a 1995, un total de nueve municipios, formaron su catastro y no han realizado su primera actualización. Estos municipios corresponden a Chitagá, El Tarra, Herrán, Labateca, Pamplona, Ragonvalia, San Calixto, Silos y Teorama. Siendo estos los municipios con mayor rezago en el proceso de actualización catastral.

En la figura 10 se identifican los municipios que fueron objeto de actualización catastral con vigencias entre los años 1990 y 2020. Se muestra con color verde más oscuro la vigencia más actualizada en el departamento.

Figura 10. Estado catastral rural, vigencia 2020



Fuente: con base en IGAC, (2020).

En términos generales, para la vigencia 2020, el 90 % de los municipios del departamento de Norte de Santander se encuentran con un catastro desactualizado, con diferentes periodos de rezago.

3.2 Frontera agrícola y figuras de ordenamiento

La frontera agrícola nacional se define como el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias y las áreas condicionadas, de las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley (MinAgricultura, 2018).

Es entonces que por definición la FA, tiene en cuenta en su identificación los determinantes para el OT, estipulados en la Ley 388 de 1997 en su artículo 10. En ese sentido, la frontera agrícola al tener en cuenta estas áreas promueve el uso eficiente del suelo rural, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias y se constituye en insumo para el diseño de estrategias conjuntas entre los sectores ambiental, agropecuario y pesquero y de desarrollo rural.

Estos determinantes, se expresan espacialmente en figuras para el ordenamiento que van desde lo ambiental (áreas protegidas, áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959, ecosistemas estratégicos (humedales, páramos, bosque seco y manglares), lo arqueológico (áreas de protección arqueológicas) y cultural y lo étnico (Ley 70, resguardos indígenas, territorios colectivos declarados); reglamentando no solo la organización de actividades que impactan en el desarrollo de las actividades productivas de los territorios, sino también, las acciones que se pueden ejecutar desde el OSPR.

Hay otro tipo de categoría que tampoco se incluye dentro de frontera agrícola, esta se denomina “bosques naturales y áreas no agropecuarias” que también son áreas de interés ambiental, pero que no hacen parte del SINAP, o áreas urbanas, o zonas con otros propósitos no agropecuarios. Por su parte las áreas condicionadas corresponden a condiciones ambientales, étnicas o de gestión de riesgos, donde en algunas de estas figuras es posible el desarrollo de las actividades agropecuarias de forma armonizada con el desarrollo sostenible.

3.2.1 Identificación de frontera agrícola (FA)

En el modelo cartográfico planteado se delimitaron las áreas en actividad agropecuaria (se obtienen a partir de las áreas transformadas para actividades agropecuarias CLC¹ y las áreas con agricultura familiar restándoles las áreas con bosques naturales al 2010), luego fueron restadas las áreas de exclusión ambiental y de patrimonio arqueológico, obteniendo un mapa

¹ Corine Land Cover

preliminar de frontera agrícola; adicionalmente, se realizó un proceso de generalización cartográfica obteniendo finalmente la frontera agrícola. Es entonces que, al aplicar la metodología, encontramos que predominan las áreas fuera de frontera agrícola, siendo más predominante la categoría de bosques y áreas no agropecuarias (tabla 6).

Tabla 6. Áreas fuera y dentro de frontera agrícola departamental

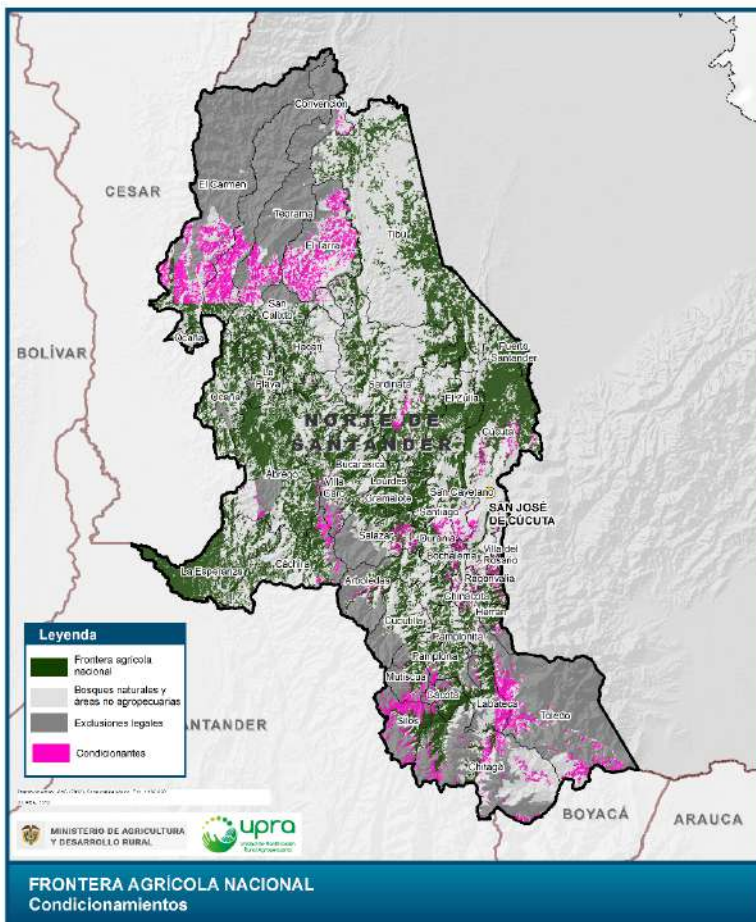
Bosques y áreas no agropecuarias (ha)	Bosques y áreas no agropecuarias (%)	Exclusiones legales (ha)	Exclusiones legales (%)	Frontera agrícola (ha)	Frontera agrícola (%)
859.631,52	39,38	91.050	25,56	765.206,45	35,06

Fuente: con base en UPRA, (2021a).

La frontera agrícola nacional es de 39.600.143 ha, de las cuales Norte de Santander aporta 765.206,45 que equivalen al 1,93 % de la FA nacional y al 35,06 % de su territorio, mientras el resto del departamento (64,94 %) está por fuera de esta. En términos de su distribución espacial se observa como la frontera agrícola está consolidada en el centro del departamento, siendo los extremos sur y norte los que cuentan con menor extensión de FA, consolidándose en estos las áreas con exclusiones legales (figura 11).



Figura 11. FA en Norte de Santander



Fuente: con base en UPRA, (2021a).

A nivel municipal por su área en FA sobresale Tibú con 78.729,30 ha que equivalen al 29,63% de su territorio, al 3,61 % del área departamental y al 10,9 % de la FA del departamento. También se destaca Puerto Santander por tener el 90,93 % de su territorio en FA. Por el contrario, Los Patios es el municipio de menos área en frontera agrícola (2.794,51 ha).

Al analizar cómo se distribuye dentro de la frontera agrícola las áreas condicionadas, entendidas como aquellas donde las actividades agropecuarias pueden ser permitidas, restringidas o prohibidas de acuerdo con las condiciones impuestas por la ley o el reglamento² (UPRA, 2018) y ya vistas como una sola categoría en el mapa, vemos como se concentran en una franja al sur de los municipios del Carmen, Convención y Teoroma y con unos enclaves en Valle del Río Magdalena y zonas dispersas hacia la Cordillera Occidental.

² Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2018). «Metodología para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia». Bogotá D.C., Colombia: UPRA.

En términos de área ocupada por las áreas condicionadas dentro de la FA, se evidencia que estas equivalen al 18,38 % de la misma y al 6,45 % del territorio departamental, porcentajes importantes en términos de la posibilidad de acciones de regularización de la propiedad rural. A escala municipal, sobresale El Tarra con 23.207,58 ha, seguido de El Carmen con 20.017,60 ha, Por el contrario, Bucarasica y Puerto Santander no tienen áreas condicionadas dentro de frontera agrícola.

En relación con áreas fuera de frontera agrícola están las categorías de “exclusiones legales” y bosques naturales y áreas no agropecuarias. Se resalta que para la definición y delimitación de la FA se identifican las áreas con exclusiones legales las cuales están definidas como “las áreas donde no se permiten actividades agropecuarias por mandato de la ley o el reglamento” (UPRA, 2018). Algunas de estas áreas se traslapan entre sí, pero en términos de área ocupada total, el departamento cuenta con 557.867,31 ha con exclusiones legales que equivalen al 25,6 % de su territorio. Esta categoría se concentra al noroccidente del departamento y en los bordes suroriental y suroccidental. A escala municipal los municipios de El Carmen y Toledo son los que más áreas con exclusiones legales con 119.400,95 y 11.061 ha. Mientras Cúcuta, Durania, Hacarí, Los Patios; puerto Santander, Ragonvalia, San Cayetano, Sardinata y Villa de Rosario no tienen presencia de esta categoría en su territorio.

Respecto a los “bosques naturales”, esta información proviene de la capa de bosques naturales del Ideam. Algunos de estos bosques, a pesar de no encontrarse dentro de figuras de protección ambiental, no se incluyen dentro de la frontera agrícola, esto con el fin de contribuir a la meta “cero deforestación” y evitar la ampliación de frontera agrícola. En relación con las “áreas no agropecuarias” estas son aquellas áreas artificializadas como zonas francas, cabeceras municipales, red vial, zonas portuarias etc. En Norte de Santander estas áreas equivalen al 39,38 % del área departamental. Se distribuyen de forma dispersa por todo el departamento, aunque se notan más consolidadas en el borde occidental de Tibú y en el sur en límites con Boyacá. A nivel municipal la distribución de la categoría de “bosques naturales y áreas no agropecuarias” se encuentra que Los Patios es el municipio que más porcentaje de esta categoría tiene en su territorio (78,04 %) pero es Tibú, con 185.058,33 ha, quién más contribuye en esta categoría a nivel departamental.

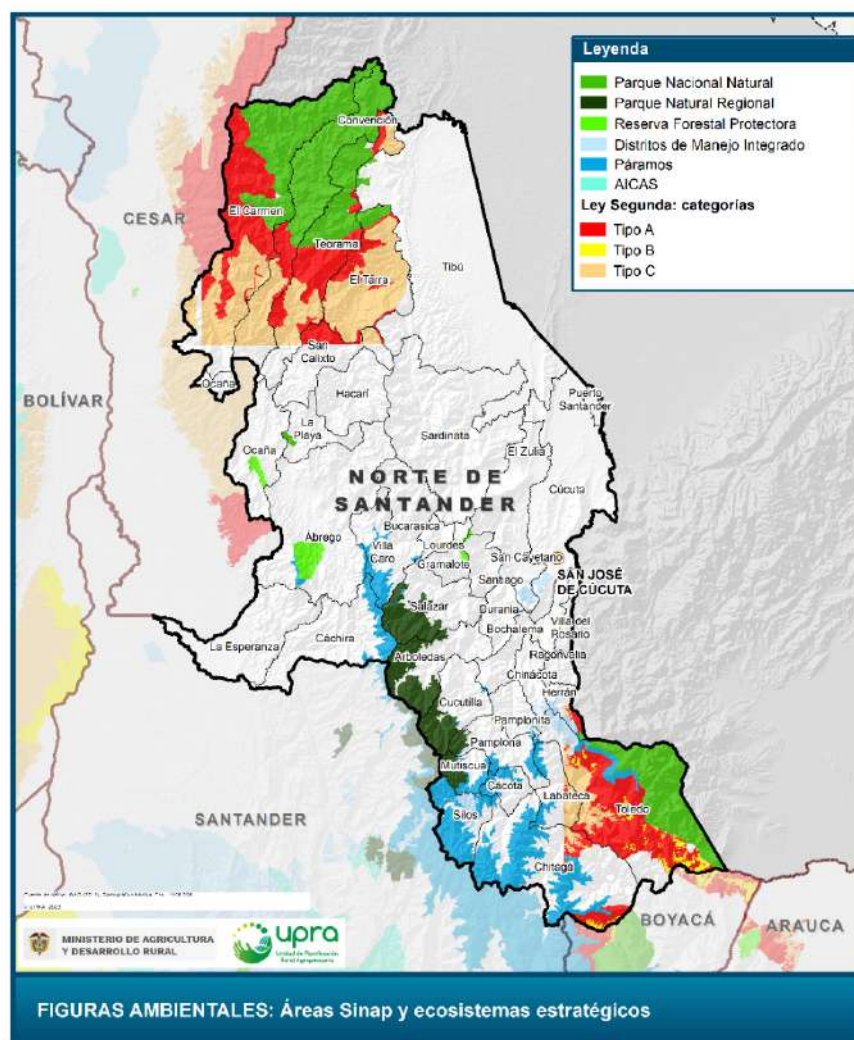
3.2.2 Figuras de ordenamiento

Como se indicaba al inicio del capítulo, las figuras de ordenamiento pueden ser ambientales o culturales y estas determinan los límites de la frontera agrícola, pero también algunas de ellas contribuyen a la caracterización al interior de esta. Es importante aclarar que estas figuras de ordenamiento en su interior tienen áreas que por sus características son de un uso y manejo diferente por lo tanto pueden tener áreas con exclusiones, áreas condicionadas o bosques

naturales y áreas no agropecuarias. Adicionalmente, estas figuras se traslapan, entonces el área con más restricción es la que dictamina su uso y manejo.

En Norte de Santander se presenta concentración de figuras ambientales sobre la Cordillera Oriental en la subregión occidente y las subregiones suroriental y suroccidental como se puede observar en la figura 12.

Figura 12. Figuras ambientales en Norte de Santander



Fuente: con base en UPR (2021a).

Los Parques Nacionales Naturales es la figura que más ocupa extensión, seguida por ZRF de la Ley 2 tipo A y páramos (tabla 7) y estas dos últimas figuras se traslapan y se distribuyen en los extremos norte y sur en el departamento sobre la Cordillera Oriental.

Tabla 7. Figuras de ordenamiento

Figura	Área de la figura (ha)	Área de la figura con exclusiones legales (ha)	Área de la figura en bosques naturales y áreas no agropecuarias	Área de la figura con condicionantes
Parques Nacionales Naturales	215.262,36	71.092,93	141.684,96	2.484,47
Parques Naturales Regionales	62.293,72	62.293,72	-	-
Páramos	160.361,24	135.004,16	-	25.357,09
Ley 2 tipo A	182.206,14	182.206,14	-	
Ley 2 con previa decisión de ordenamiento	151.808,98	112.809,71	34.512,40	4.486,87
Reservas Forestales Productoras Nacionales	10.433,13	10.433,13	-	-
Reservas Forestales Productoras Regionales	1.582,10	1.582,10	-	-
Distritos de manejo integrado	19.685,88	12.632,86	861,44	5.088,61
Ley 2 tipo B	9.296,79	-	3.425,92	5.870,87
Ley 2 tipo C	154.675,44	1.190,66	72.345,52	81.139,25
Áreas de gestión de riesgo	28.645,00	-	-	28.645,00
Reserva natural de la sociedad civil	6,00	-	-	6,00
AICAS	52,00	-	-	52,00
Zonas de protección ambiental	8.224,00	-	-	8.224,00
Resguardos indígenas	164.900,20	34.522,42	125.971,05	4.406,73

Fuente: con base en UPRA (2021a).

En relación con los ecosistemas de páramo, estos ocupan 160.361,24 ha equivalentes al 7,35 % de su territorio. Del total de la figura de páramo 135.004,16 ha son considerantes áreas con excluyente y equivalen al 6,19 % del departamento, el resto son áreas con condicionantes. A escala municipal se encuentra que de los 40 municipios del departamento, en 21 hay presencia de ecosistema de páramo y que Chitagá es el municipio con mayor área en páramo equivalentes al 33,12 % de su territorio y al 1,8 % de la zona de páramo del departamento.

En relación con los predios se puede observar que, aunque el número de predios es similar entre las dos clases, son los predios en áreas con excluyentes legales los que abarcan más extensión (tabla 8).

Tabla 8. Predios en ecosistemas de páramo

Tipo de área	N.º de predios	N.º de predios (%)	Área predial (ha)	Área predial
Ecosistema de páramo (áreas con excluyentes legales)	1085	44,78	72.576,58	81,54
Ecosistema de Páramo (áreas condicionadas)	1338	55,22	16.430,24	18,46
Total depto.	2423	100,00	89.006,819	100,00

Nota: solo se tuvo en cuenta el área de los predios que coincidió con la figura de páramo.
Fuente: con base en MinAgricultura (2019), IGAC (2020) y UPRA (2021a).

Respecto a las ZRF de Ley 2, en Norte de Santander se localiza parte de las zonas de reserva forestal del Cocuy, Sierra de los Motilones y Río Magdalena, ocupando 126.372,09 ha que equivalen al 5,79 % de su territorio. Es importante recordar que hay traslapes de Ley 2 tipo A con otras áreas de exclusiones legales, en Norte de Santander ocurre con los Páramos Tamá y Almorzadero- Berlín y con el PNN el Tamá,

En términos de distribución espacial, las zonas tipo A en el departamento se encuentran sobre las subregiones occidente y suroriente. A nivel municipal encontramos que, de los 40 municipios del departamento, once tienen presencia de Ley 2 tipo A siendo Toledo con 55.834,05 ha, y El Carmen, los municipios con más área en esta área estratégica. La mayoría de los predios en ZRF tipo A se encuentran en áreas con exclusiones y ocupan el 99,37 % de esta figura (tabla 9).

Tabla 9. Predios en Ley 2 tipo A

Ley 2	N.º de predios en ZRF tipo A	Predios en ZRF tipo A vs predios del depto. (%)	Predios en ZRF tipo A vs. total predios del depto. en ZRF tipo A (%)	Área predial en ZRF tipo A (ha)	Área predial en ZRF Tipo A vs. área del depto. (%)	Área predial en ZRF Tipo A vs. área de ZRF tipo A (%)
Ley 2 tipo A (con exclusiones legales)	1511	1,29	99,08	141.279,99	5,8	99,37
Ley 2 tipo A (con condicionantes)	14	0,01	0,92	889,78	0,04	0,63
Total depto.	1.525	1,3	100	142.169,77	5,84	100

Fuente: con base en MinAmbiente (2022), IGAC (2020) y UPRA (2021a).

Por otra parte, de las ZFR tipo B y C predominan las tipo C, en el entendido que la zonificación la ZRF del Cocuy es la única que tiene tipo B. Estas áreas espacialmente se consolidan en el norte en una franja atravesando los municipios de Convención, El Tarra, Teorama y El Carmen; y al sur del departamento en los límites entre Labatécia, Toledo y Chitagá.

A pesar de que en el departamento La Ley 2 tipo B y C ocupan 163.972,23 ha, según el registro 1 y 2 de la base catastral rural IGAC 2020 hay un total de 5835 predios que abarcan una extensión de 148.180,76 ha que se ubican únicamente en zona tipo C.

Se observa que, aunque el 65,40 % de los predios están en áreas condicionadas, son los predios fuera de frontera agrícola (áreas con excluyentes legales; y bosques naturales y áreas no agropecuarias) los que ocupan mayor territorio con 79.927,44 ha equivalentes al 53,94 % (tabla 10).

Tabla 10. Predios en zonas de reserva forestal tipo C

Tipo de ZRF	N.º de predios	N.º de predios (%)	Área predial (ha)	Área predial
Tipo C (áreas con excluyentes legales; y bosques naturales y áreas no agropecuarias)	2019	34,60	79.927,44	53,94
Tipo C (áreas condicionadas)	3816	65,40	68.253,33	46,06
Total depto.	5835	100,00	148.180,77	100,00

Fuente: con base en MinAmbiente (2022), IGAC (2020) y UPRA (2021a).

En relación con las áreas potenciales para contratos de uso en Ley 2, en el año 2018, la Agencia Nacional de Tierras reglamentó el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables, entre ellos los baldíos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, clasificadas en tipo A, B y C por el MinAmbiente, con la expedición del Acuerdo 058 de 2018 modificado por el Acuerdo 118 de 2020, donde en el artículo 3 define el derecho de uso sobre baldíos inadjudicables como “la mera tenencia y goce que se ejerce sobre los predios baldíos inadjudicables reconociendo el dominio de la Nación, conforme las disposiciones legales y reglamentarias y normatividad ambiental vigente”, esto con el fin de una posibilidad de regularizar la ocupación.

El departamento presenta un área potencial para el otorgamiento de contratos de derecho de uso correspondiente a 181.006,67 ha equivalentes al 8,29 % del territorio de Norte de Santander. Sobresale El tarra ya que el 76,05 % de su territorio tiene esta potencialidad. A su vez, son las ZRF tipos A y B donde se concentra la mayor área para contratos de derechos de uso.

En Norte de Santander hay 28.644,96 ha consideradas áreas de gestión de riesgos, que representan el 1,31 % del territorio departamental. Estas áreas fueron clasificadas como de amenaza alta por remoción en masa, no se encuentran amenazas por actividad volcánica. Es importante resultar que se encuentran áreas de gestión de riesgos dentro de resguardos indígenas y áreas de Ley 2.

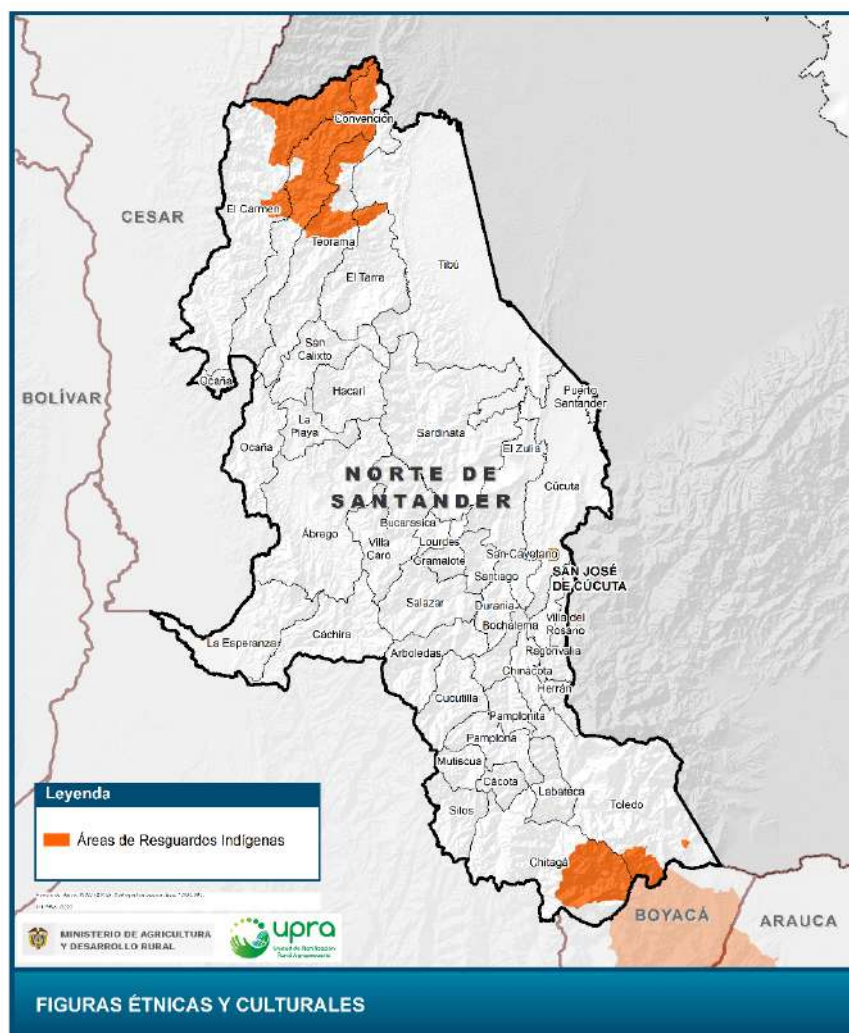
A escala municipal se denota que de los 40 municipios solo cinco (Bucarasica, Lourdes, Gramalote, Pamplona y Puerto Santander) no tienen amenaza alta por remoción en masa, por lo tanto no están clasificados en esta categoría de áreas para gestión de riesgos. Por el contrario, Toledo es el municipio con mayor extensión en esta categoría (6.809,11 ha) representando el 4,61 % de su territorio, pero es Ragonvalia donde estas son más representativas en relación con su área municipal (12,99 %).

Se encuentran 1173 predios que sumadas sus áreas dan un total de 12.651,84 ha.³ Se observa que tanto en cantidad (92,92 %) como en extensión (87,31 %) son los predios privados los que predominan. Lo anterior puede ser una desventaja en el manejo de esas áreas, en el caso de que se requieran acciones que limiten el tipo de uso o destinación de los predios.

En términos de figuras étnicas, en Norte de Santander se encuentran cuatro resguardos indígenas los cuales abarcan una extensión de 164.900,20 ha (tabla 11), siendo el resguardo Motilón Bari el más extenso. Están localizados en los extremos sur y norte del departamento (figura 13).

³ Esta diferencia de área se puede explicar por diferentes razones, entre ellas es el ejercicio de intersección predial y porque el área que se toma para el análisis es aquella que está consignada en el registro 2, más no la cartográfica.

Figura 13. Presencia de resguardos indígenas



Fuente: con base en ANT (2022).

Tabla 11. Área de resguardos indígenas

Nombre de resguardo	Acto administrativo	Área de resguardo en el depto.
Catalaura / Motilón Bari	Res. 0105/1981	13.301,65
Kuitua	Res. 377/2015	555,07
Motilón Bari	Acuerdo 0101 de 1974	106.500,48
Resguardo Unido U'Wa Cubara De Tunebo	Res. 59/1987	44.542,99
Total área en resguardos		164.900,20

Fuente: elaboración propia.

El Resguardo Unido U’Wa Cubará de Tunebo es el único que tiene parte de su área (9,89 %) dentro de frontera agrícola. Asimismo, se evidencia que la mayor parte (76,39 %) de los territorios indígenas se encuentran en la categoría de “bosques naturales y áreas no agropecuarias”, seguido de la categoría de “áreas con exclusiones legales”. Lo anterior porque los resguardos indígenas se traslapan con los parques naturales como el P.N.N Catatumbo Barí, al Norte del departamento y el P.N.N el Tamá al sur en límites con Boyacá.

3.3 Análisis de la distribución predial y de la propiedad en el territorio

La tenencia y distribución de tierras rurales en Colombia ha sido un tema central en múltiples investigaciones enfocadas en los desafíos agrarios del país. Históricamente, ciertos factores destacan en esta distribución desigual de la propiedad. Según la UPRA, estos desequilibrios se deben a “los fenómenos de concentración de la tierra y el fraccionamiento de la propiedad derivados de las dinámicas del mercado, las decisiones políticas y especialmente por el conflicto” (UPRA, 2016).

3.2.3 Análisis de distribución predial dentro de FA

El análisis de la distribución predial en la FA de Norte de Santander para 2023 se inicia con una descripción de las estadísticas prediales a nivel departamental y municipal, enfocándose en el área total, la cantidad de predios y propietarios (Tabla 12). Se observa que el departamento cuenta con 121.378 predios, de los cuales el 41,37 % se ubica en la FA, representando el 41,37 % del área catastral total del departamento.

Tabla 12. Número de predios, propietarios y área

Total departamento			Dentro de la FA			Fuera de la FA			Vacías sin dato de FA		
N.º de predios	N.º de propietarios y/o poseedores	Área (ha)	N.º de predios	N.º de propietarios y/o poseedores	Área (ha)	N.º de predios	N.º de propietarios y/o poseedores	Área (ha)	N.º de predios	N.º de propietarios y/o poseedores	Área (ha)
121.378	180.528	2.435.312,73	50.217	79.572	726.405,8	41.103	61.855	1.329.303,7	30.058	39.101	379.603,1
Porcentajes respecto al total (%)			41,37%	44,08%	29,83%	33,86%	34,26%	54,58%	24,76%	21,66%	15,59%

Fuente: con base en IGAC (2020) y UPRA (2021a).

En cuanto a la distribución de predios y áreas en Norte de Santander de la tabla 13, se observa una marcada dualidad en el paisaje de la propiedad rural. Los predios de tamaño pequeño, de 5 ha o menos, son numerosos (25.642 predios) pero abarcan una proporción del 51,07 % del área total. Por otro lado, los predios más grandes, con más de 50 ha, ocupan una parte sustancial del territorio 43,76 %, aunque son menos en número (2.960 predios). Destaca la alta representación de los predios de tamaño intermedio tanto en cantidad (21.615 predios) pero baja en extensión 5,72 %.

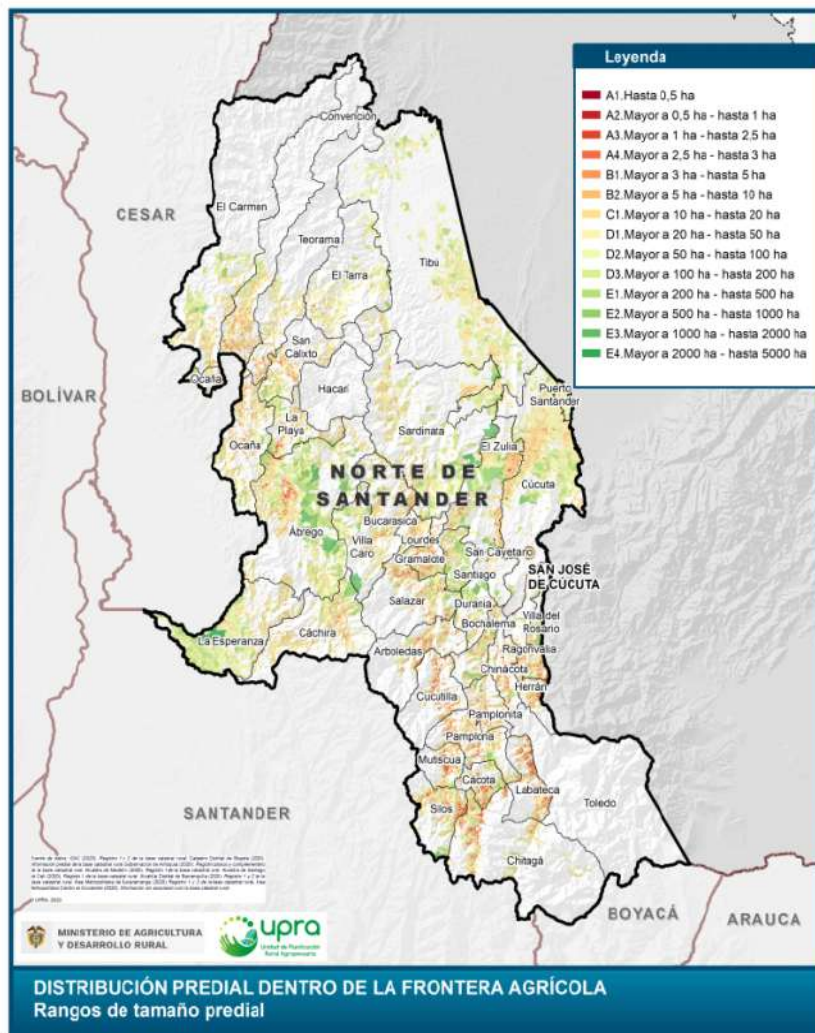
Tabla 13. Número de predios y sumatoria de área por rangos de tamaño dentro de FA

Rango de tamaño predial	N.º predios	Sumatoria área	% predio	% Área (ha)
Hasta 0.5 ha	9.711	1.245,60	19,34	0,17
Mayor a 0.5 - hasta 1 ha	2.971	2.321,54	5,92	0,32
Mayor a 1 - hasta 2.5 ha	6.268	10.925,16	12,48	1,50
Mayor a 2.5 - hasta 3 ha	1.324	3.721,16	2,64	0,51
Mayor a 3 - hasta 5 ha	5.368	21.336,68	10,69	2,94
Mayor a 5 - hasta 10 ha	7.687	57.174,27	15,31	7,87
Mayor a 10 - hasta 20 ha	7.374	105.973,72	14,68	14,59
Mayor a 20 - hasta 50 ha	6.554	205.897,66	13,05	28,34
Mayor a 50 - hasta 100 ha	2.039	139.700,35	4,06	19,23
Mayor a 100 - hasta 200 ha	683	92.250,27	1,36	12,70
Mayor a 200 - hasta 500 ha	206	58.763,09	0,41	8,09
Mayor a 500 - hasta 1000 ha	25	17.334,42	0,05	2,39
Mayor a 1000 - hasta 2000 ha	6	7.446,97	0,01	1,03
Mayor a 2000 - hasta 5000 ha	1	2.315,00	0,00	0,32
Total	50.217,00	726.405,90	100	100

Fuente: con base en IGAC (2020) y UPRA (2021a).

En la Figura 14, se presenta la distribución de los predios en la FA según rangos de tamaño, destacando que los predios más pequeños, de hasta 5 ha, representan una proporción significativa en número, pero una extensión territorial mínima. Los predios de 10 a 50 ha se distribuyen principalmente en las zonas norte y sur del departamento, mientras que los predios de más de 50 ha se concentran en el centro y centro occidente, con presencia en municipios como Abrego, Villa Caro y La Esperanza, donde se evidencia una mayor concentración de grandes extensiones de tierra.

Figura 14. Distribución de los predios ubicados en áreas dentro de FA por rangos de tamaño



Fuente: con base en IGAC (2020) y UPRA (2021a).

3.2.4 Indicadores de distribución de la propiedad rural

A continuación, en la tabla 14 se presentan los indicadores para analizar la distribución de la propiedad rural en la FA de Norte de Santander. Estos indicadores se utilizan para evaluar la desigualdad, la heterogeneidad y la disparidad en la tenencia de tierras en el departamento. El índice de Gini, que mide la desigualdad en la distribución de la propiedad, revela que en el departamento existe una alta desigualdad en la tenencia de tierras, con un valor de 0,69615952 el índice de Theil se utiliza como una métrica alternativa para evaluar la heterogeneidad en la

distribución territorial de la propiedad, este índice se sitúa en 0,09659432, lo que indica un grado medio de heterogeneidad en la distribución de la tierra en el departamento.

Tabla 14. Resultados de los indicadores de distribución 2020

Dimensión	Indicador	Resultado departamental	Nivel	Rango de clasificación
Desigualdad	Índice de Gini	0,69615952	Alto Gini	De 0 a 0,3, desigualdad baja de 0,3 a 0,6, desigualdad media y de 0,6 a 1, desigualdad alta
Heterogeneidad	Índice de Theil	0,09659432	Medio Theil	De 0 a 0,06, dispersión baja De 0,06 a 0,18, dispersión media y de 0,18 a 1, dispersión alta
Disparidad inferior	Indicador de disparidad inferior	0,013417596	Alta disparidad	De 0 a 0,055, disparidad inferior alta; de 0,055 a 0,231, disparidad inferior media, y de 0,231 a 1, disparidad inferior baja
Disparidad superior	Indicador de disparidad superior	5,542419433	Alta disparidad	De 0 a 2,7, disparidad superior baja; de 2,7 a 5,2, disparidad superior media y de 5,2 a 10, disparidad superior alta

Fuente: con base en IGAC (2020) y UPRA (2021a).

Además, se emplean los indicadores de disparidad inferior y superior para analizar los extremos de la distribución de la propiedad. El indicador de disparidad inferior muestra que el 10 % de los propietarios con las extensiones de tierra más pequeñas tienen un valor de 0,013417596 que implica una disparidad inferior alta, lo que indica una disparidad considerable. Por otro lado, el indicador de disparidad superior revela que el 10 % de los propietarios con las mayores extensiones de tierra tienen 4,54 veces más área de la que les correspondería bajo una distribución equitativa.

3.2.5 Identificación de algunos fenómenos no deseados respecto al tamaño predial

La concentración de la propiedad de tierra se refiere como: “la reconfiguración de la tenencia (de la tierra) que conlleva a una mayor desigualdad en su distribución y acceso, ya sea en términos de derechos, de recurso económico o de bienes y servicios culturales y ecosistémicos asociados” (Vega et al., 2017, p.82).

El análisis de los dos aspectos fundamentales relacionados con la distribución de la propiedad rural, fraccionamiento y la concentración de la tierra, se realiza utilizando datos del año 2020 y en el contexto de la FA de 2023.

El fraccionamiento predial se analiza desde dos perspectivas: la clasificación por rangos de tamaño predial y la clasificación según los rangos de la UAF. Se utiliza información catastral oficial para identificar los predios que muestran señales de fraccionamiento. En el año 2020, se encontraron 11.470 predios que cumplen con estos criterios.

En el análisis municipal de predios con tendencias de fraccionamiento, se destaca que los municipios con mayor número de predios con estas características son Labateca con 1.721 predios, Ábrego con 1.588, El Zulia con 1.540, Chitagá con 1.414, y Tibú con 1.218. Estos municipios representan el 15 %, 13,84 %, 13,42 %, 12,32 % y 10,61 % del total de dichos predios, respectivamente, tal como se muestra en la figura 15.

Se identificaron 1.315 predios distribuidos en municipios como Chitagá, Tibú, Chinácota, Ábrego, El Zulia, Herrán, Labateca, Bochalema y El Carmen. De estos, Chitagá, Tibú y Chinácota sobresalen, ya que albergan el 18,7 %, 18,32 % y 14,75 % del total de predios en esta categoría, respectivamente, según se visualiza en la figura 16.

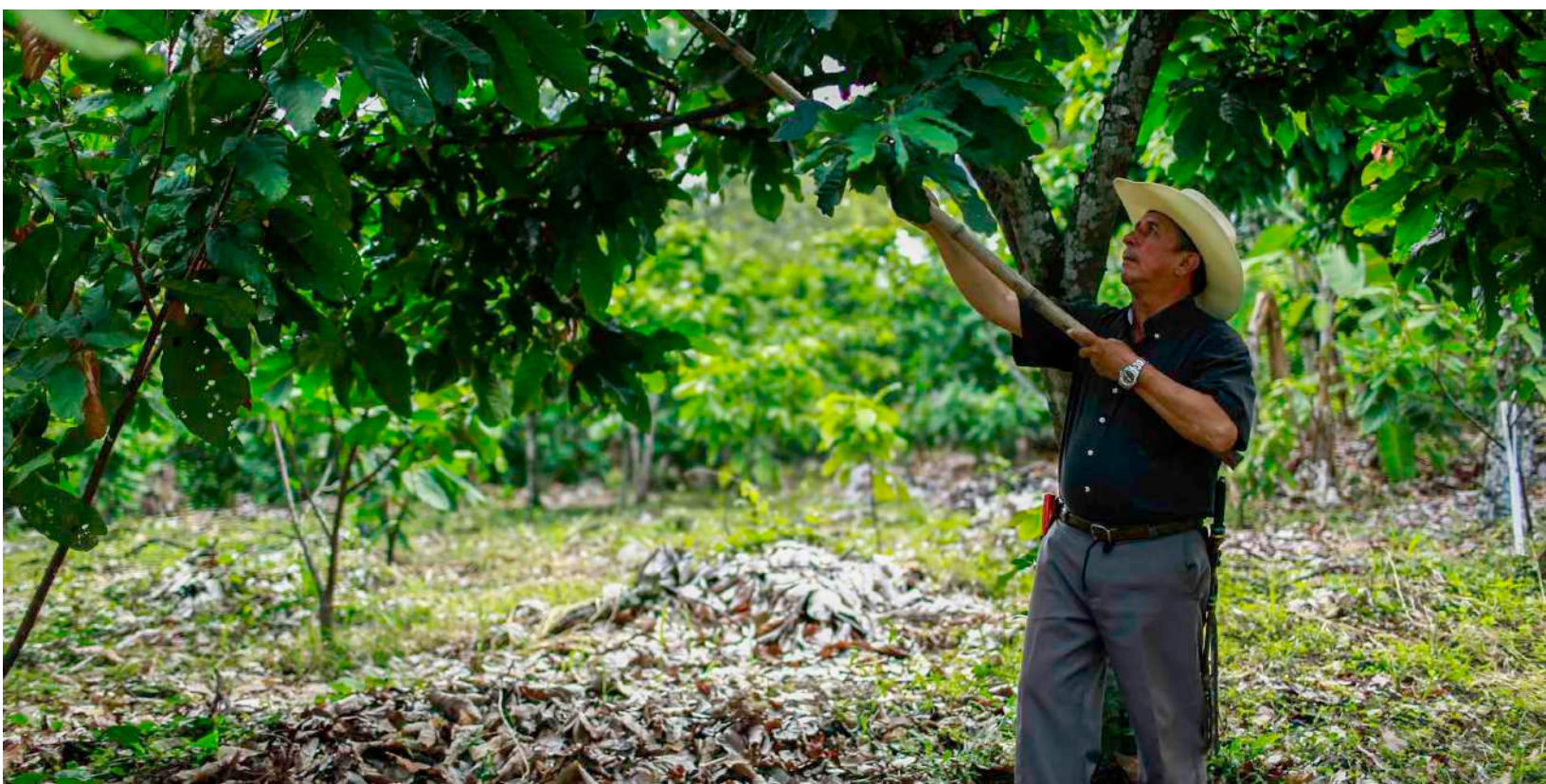
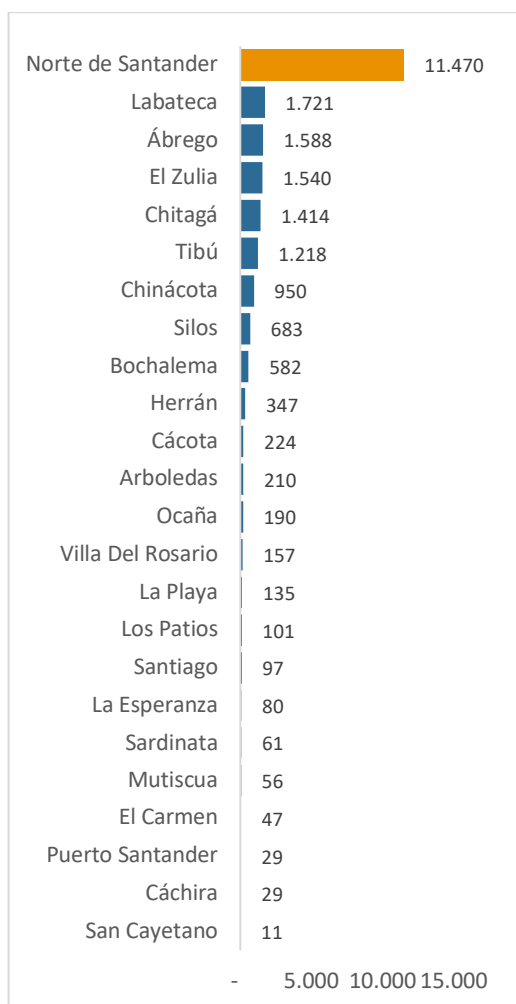
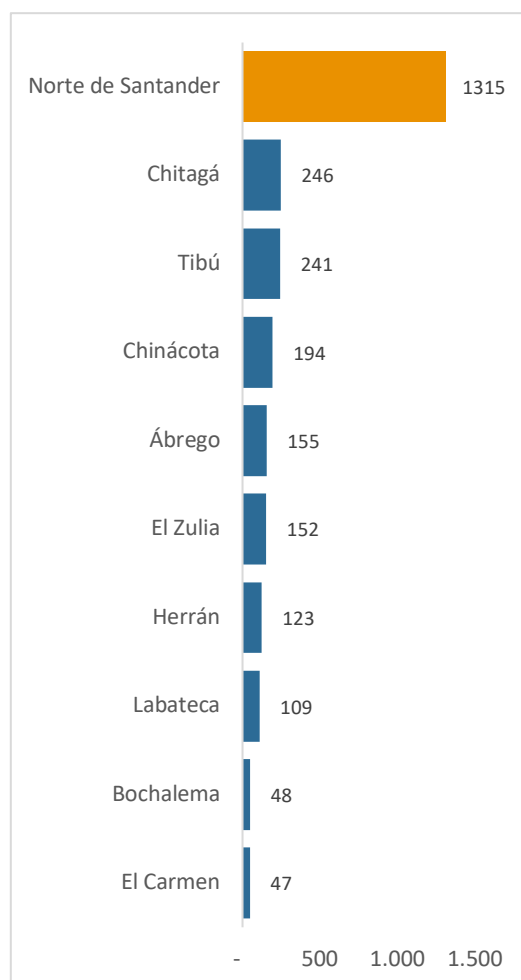


Figura 15. Número de predios con señales de fraccionamiento predial, según municipio, 2020



Fuente: con base en IGAC (2020) y UPRA (2021a).

Figura 16. Número de predios con señales de fraccionamiento predial en el rango de menos de 0,5 ha, según municipio, 2020



Fuente: con base en IGAC (2020) y UPRA (2021a).

Nota: universo predios con menos de 0,5 ha

Se identifican en la tabla 15 los propietarios que concentran las mayores áreas de tierra en el departamento. El 1 % de los propietarios en Norte de Santander posee el 66,05 % del área total en Los Patios, el 63,90 % en Durania, el 63,24 % en Villa del Rosario, el 62,87 % en San Cayetano y el 60,76 % en Chinácota.

En términos de área promedio por propietario, Durania lidera con 650,48 ha por propietario, seguido de La Esperanza con 634,00 ha. En cuanto al número de propietarios que conforman el

1 % con la mayor concentración de tierras, San José de Cúcuta lidera con 29 propietarios, seguido de cerca por Ábrego y Tibú, ambos con 24 propietarios.

Tabla 15. Punto de corte del 10% de propietarios que concentran más área por municipio, área comparada del 10% de los propietarios que más área concentran sobre el total del municipio y distribución del 1% de los propietarios o poseedores que concentran mayores áreas por municipio. Último decil y área promedio por propietario año 2020

Municipio	Punto de corte del 10% de propietarios que concentran más área por municipio. Año 2020				Área comparada del 10% de los propietarios que más área concentran sobre el total del municipio		Distribución del 1% de los propietarios o poseedores que concentran mayores áreas por municipio. Último decil y área promedio por propietario. Año 2020		
	Punto de corte último decil (ha)	Cantidad de propietarios	Área reunida por los propietarios (ha)	Área promedio de los propietarios en el último decil (ha)	Área geográfica por municipio (ha)	% del área Municipal	Área promedio por propietario (ha)	N.º Propietarios	Área de terreno (ha)
San José de Cúcuta	37,00	296	30.091	101,66	52.470	57,35%	344,93	29	10.003
Ábrego	36,88	246	24.749	100,61	41.600	59,49%	349,78	24	8.395
Arboledas	13,45	79	2.070	26,20	4.657	44,45%	60,56	7	424
Bochalema	28,18	78	4.380	56,15	9.536	45,93%	153,39	7	1.074
Bucarasica	36,25	72	4.693	65,18	11.019	42,59%	139,33	6	836
Cácota	13,75	120	3.985	33,21	7.379	54,00%	119,77	12	1.437
Cáchira	29,69	110	6.957	63,25	14.681	47,39%	198,19	11	2.180
Chinácota	13,06	119	3.854	32,39	6.343	60,76%	83,10	11	914
Chitagá	18,13	234	11.154	47,67	19.141	58,27%	173,61	23	3.993
Convención	25,31	149	5.945	39,90	16.773	35,44%	75,99	13	988
Cucutilla	9,38	77	1.455	18,89	3.492	41,66%	58,00	7	406
Durania	42,50	37	5.213	140,88	8.157	63,90%	650,48	3	1.951
El Carmen	48,13	99	9.321	94,15	23.946	38,92%	251,14	9	2.260
El Tarra	53,75	59	5.341	90,53	17.838	29,94%	236,32	5	1.182
El Zulia	26,38	175	14.004	80,02	24.266	57,71%	305,76	17	5.198
Gramalote	18,75	121	5.375	44,42	10.118	53,12%	125,83	12	1.510
Herrán	14,35	86	2.656	30,88	5.250	50,59%	91,12	8	729
Labateca	13,75	175	5.045	28,83	10.117	49,87%	75,33	17	1.281
La Esperanza	78,75	107	21.542	201,32	39.427	54,64%	634,00	10	6.340
La Playa	25,79	100	5.782	57,82	11.925	48,48%	175,96	10	1.760
Los Patios	17,63	24	1.439	59,95	2.179	66,05%	235,43	2	471
Lourdes	23,02	52	2.352	45,23	5.260	44,71%	115,56	5	578
Mutiscua	11,38	120	3.407	28,39	6.207	54,89%	96,78	11	1.065
Ocaña	29,69	190	10.956	57,66	24.341	45,01%	155,90	18	2.806
Pamplona	15,90	212	6.982	32,94	14.739	47,37%	99,90	21	2.098

Municipio	Punto de corte del 10% de propietarios que concentran más área por municipio. Año 2020				Área comparada del 10% de los propietarios que más área concentran sobre el total del municipio		Distribución del 1% de los propietarios o poseedores que concentran mayores áreas por municipio. Último decil y área promedio por propietario. Año 2020		
	Punto de corte último decil (ha)	Cantidad de propietarios	Área reunida por los propietarios (ha)	Área promedio de los propietarios en el último decil (ha)	Área geográfica por municipio (ha)	% del área Municipal	Área promedio por propietario (ha)	N.º Propietarios	Área de terreno (ha)
Pamplonita	17,00	109	3.815	35,00	7.366	51,80%	97,25	10	973
Puerto Santander	63,13	13	1.488	114,47	3.782	39,35%	239,53	1	240
Ragonvalia	17,40	91	3.371	37,05	6.606	51,04%	96,33	9	867
Salazar	22,25	158	8.225	52,06	16.007	51,38%	160,19	15	2.403
San Calixto	27,71	89	4.828	54,25	10.558	45,73%	148,32	8	1.187
San Cayetano	21,82	28	1.986	70,93	3.159	62,87%	179,92	2	360
Santiago	61,88	45	6.056	134,59	11.951	50,68%	374,17	4	1.497
Sardinata	58,44	187	22.692	121,35	52.331	43,36%	359,89	18	6.478
Silos	24,00	141	7.924	56,20	13.978	56,69%	157,22	10	1.572
Teorama	30,47	87	4.085	46,95	11.338	36,03%	79,77	8	638
Tibú	50,82	246	24.866	101,08	58.800	42,29%	278,33	24	6.680
Villa Caro	52,50	77	9.713	126,15	19.313	50,29%	428,38	7	2.999
Villa del Rosario	39,78	22	2.348	106,71	3.712	63,24%	352,78	2	706

Fuente: con base en IGAC (2020) y UPRA (2021a).

3.2.6 Relación tamaño y uso de UPA

Es importante destacar que la definición de UPA según la metodología del CNA (DANE, 2016) enfatiza que una UPA no necesariamente corresponde a un solo predio, pudiendo comprender porciones de varios predios o fragmentos contiguos o separados. Además, una UPA puede ser gestionada por un único productor, ya sea un individuo o una entidad, y puede extenderse por varios municipios.

Tabla 16. Distribución de las UPA en áreas dentro de FA
en territorios no étnicos por rangos de tamaño

Rangos de tamaño UPA	N.º de UPA dentro de FA*[1]	Área de UPA (ha)	% de UPA	% de área
Hasta 0,5 ha	3.883	819,98	11,32	0,11
Mayor a 0,5 ha - hasta 1 ha	2.463	1.835,55	7,18	0,25
Mayor a 1 ha - hasta 2,5 ha	5.409	9.288,40	15,77	1,29
Mayor a 2,5 ha - hasta 3 ha	1.513	4.143,36	4,41	0,57
Mayor a 3 ha - hasta 5 ha	4.473	17.561,50	13,04	2,43
Mayor a 5 ha - hasta 10 ha	6.105	44.431,58	17,79	6,16
Mayor a 10 ha - hasta 20 ha	5.013	71.470,44	14,61	9,91
Mayor a 20 ha - hasta 50 ha	3.652	111.291,69	10,64	15,42
Mayor a 50 ha - hasta 100 ha	1.180	80.002,21	3,44	11,09
Mayor a 100 ha - hasta 200 ha	391	53.560,41	1,14	7,42
Mayor a 200 ha - hasta 500 ha	177	48.837,06	0,52	6,77
Mayor a 500 ha - hasta 1000 ha	23	15.943,11	0,07	2,21
Mayor a 1000 ha - hasta 2000 ha	9	11.998,26	0,03	1,66
Mayor a 2000 ha - hasta 5000 ha	9	25.416,75	0,03	3,52
Mayor a 5000 ha - hasta 10000 ha	2	16.635,03	0,01	2,31
Mayor a 10000 ha	6	208.302,37	0,02	28,87
Total	34.308	721.538	100	100

Fuente: con base en DANE (2015) y UPRA (2021a).

En la tabla 16, Norte de Santander muestra una dinámica agropecuaria diversificada que incluye la producción pecuaria, lechera, porcina, avícola, acuícola y agrícola. El censo identificó un total de 34.308 UPA en el departamento dentro de la FA, abarcando un área total de 721.538 ha y distribuyéndose en diversas actividades agropecuarias.

En términos generales, se observa una predominancia de UPA en las categorías más pequeñas, que, aunque numerosas, ocupan una proporción mínima del territorio censado. Por ejemplo, las UPA de menos de 5 ha representan el 51,71 % del total de UPA, pero solo el 4,66 % del área total. En contraste, las UPA más grandes, aunque en menor número, dominan en términos de área. Aquellas que superan las 200 ha constituyen solo el 0,66 % del total, pero abarcan el 45,34 % del territorio. Las UPA de 50 a 200 ha, a pesar de ser solo el 5,24 % del total, cubren el 63,85 % del área. Las UPA de tamaño intermedio, que van de 5 a 50 ha, representan el 43,05 % del total y comprenden el 31,49 % del área. Estos patrones reflejan una marcada concentración territorial en las UPA más amplias, a pesar de que la mayoría de las UPA son de tamaño reducido.

En cuanto a la distribución de áreas de uso agropecuario y bosques según el tamaño de las UPA en los territorios no étnicos de Norte de Santander, se observa que las UPA más pequeñas, con menos de 0,5 ha, representan una proporción mínima del área agropecuaria total, mientras que las UPA de 10 a 20 ha controlan una parte significativa de esta área. En cuanto a las áreas boscosas, las UPA de más de 2000 ha tienen una gran influencia en el total. Estos hallazgos sugieren una concentración de tierras en manos de un número reducido de propietarios, especialmente en las categorías de mayor tamaño, lo que podría tener implicaciones en la distribución de la riqueza y la conservación ambiental en el departamento.

3.4 Informalidad en la tenencia de la tierra rural

En la tenencia de los predios rurales la informalidad es una problemática generalizada y esta se entiende como la ausencia de un título traslativo de dominio válido registrado en el folio de matrícula inmobiliaria y que conste en el certificado de tradición y libertad. Cuando se presenta esta situación, quienes se encuentran explotando predios que no tienen consolidados sus derechos de propiedad, no tienen la suficiente confianza y garantías para realizar inversiones tendientes a mejorar la productividad, se dificulta el acceso a los mercados de crédito para realizar inversiones y esto genera barreras para que los predios informales mejoren las condiciones socioeconómicas de los pobladores del campo y aporten al crecimiento del PIB sectorial; asimismo, la informalidad afecta el acceso efectivo a bienes y servicios públicos y privados.

3.4.1 Predios con indicios de informalidad

Dado que la construcción del índice de informalidad (UPRA, 2019) se basa en buena parte en información catastral, su precisión depende de la formación y actualización del catastro. En este sentido, algunos municipios rezagados pueden tener peores indicadores que los actualizados catastralmente. Utilizando el índice ya descrito como un acercamiento a la informalidad en la tenencia de los predios en el departamento, se pudo analizar que Norte de Santander cuenta con 113.062 predios totales, de los cuales 66.470 son predios que tienen indicios de informalidad, lo que nos permite establecer que el índice de informalidad es del 58,79%.

El municipio con mayor número de predios informales es Cúcuta, con un total de 7.643 representando el 11,49 % de los predios informales del departamento y un área cartográfica de los mismos de 40.272,71 ha. No obstante, es Toledo quien posee el mayor número de hectáreas con presunción de informalidad de Norte de Santander con 193.977,15 ha. Ahora bien, es San Calixto quién tiene mayor proporción de predios presuntamente informales (86,85 %) tal como lo indica la tabla 17.

Tabla 17. Informalidad en la tenencia de la tierra en Norte de Santander

Municipio	Pedios Informales	Área Pedios Informales (ha)	Informalidad %
San Calixto	2.695	50.597,54	86,85
Teorama	2.775	86.780,96	78,61
Cucutilla	2.454	27.122,21	78,45
El Tarra	1.494	64.541,92	75,23
Hacarí	1.020	31.061,07	73,49
Arboledas	2.044	33.082,47	72,35
Tibú	5.090	181.389,64	71,73
La Esperanza	1.967	47.763,11	70,93
San Cayetano	944	7.595,89	69,36
Villa del Rosario	768	4.797,18	68,63
El Carmen	1.516	108.185,86	67,62
Toledo	3.528	193.977,15	66,65
Cúcuta	7.643	40.272,71	65,7
Villa Caro	693	27.181,70	64,41
Gramalote	970	9.642,31	64,32
Convención	1.741	20.984,18	60,96
Durania	531	7.414,24	60,62
Labateca	1.509	16.614,12	60,55
La Playa	953	14.420,82	58,97
Bochalema	905	8.681,15	58,69
Cáchira	1.546	35.250,33	58,65
Pamplona	1.515	18.219,32	58,11
Bucarasica	807	17.305,69	56,95
Cacota	849	5.584,41	56,79
Sardinata	3.022	96.858,75	56,42
Mutiscua	981	7.989,35	53,37
Abrego	2.410	89.412,57	52,78
Pamplonita	1.031	8.708,18	52,58
Herrán	565	5.304,66	52,41
Lourdes	372	4.504,37	49,53
Chitagá	1.810	56.129,90	49,12
Los Patios	1.311	10.010,42	47,69
Silos	1.029	13.401,97	46,46
Ragonvalia	616	4.997,58	45,33
El Zulia	1.322	17.614,80	43,50

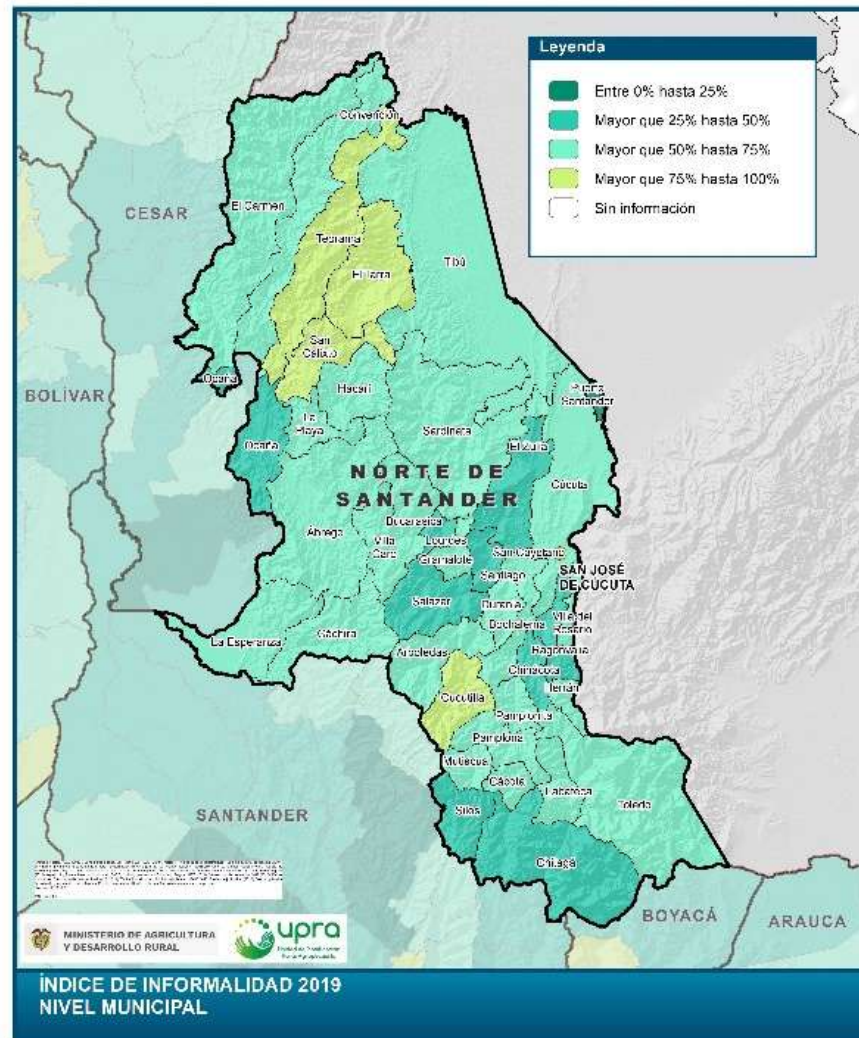
Municipio	Pedios Informales	Área Pedios Informales (ha)	Informalidad %
Santiago	320	6.970,78	42,50
Ocaña	3.878	26.724,07	39,32
Chinácota	1.208	6.247,63	34,17
Salazar	628	20.983,49	31,35
Puerto Santander	10	268,67	1,4

Fuente: con base en UPRA (2019).

De acuerdo con la figura 17, un solo municipio (Puerto Santander) se encuentran en el rango de informalidad ubicado entre el 0 % y 25 %, con un porcentaje de informalidad del 1 %, diez predios informales y un área de informalidad de 268,67 ha. Diez municipios se encuentran en el rango mayor del 25 % y hasta 50 %, representando un total de 167.585,01 ha. en condiciones de informalidad.



Figura 17. Distribución de los rangos de informalidad



Fuente: con base en UPRA (2019).

Existen municipios con índices de informalidad superiores al 50 % y hasta el 75 % en sus predios, 26 en total, lo que equivale a 65 % del total del departamento. Ahora, tres municipios, presenta un índice de informalidad superior al 75 %, y representan el 0,7 % de la totalidad del departamento, los cuales son Cucutilla, Teorama y San Calixto, con un 78 %, 79 % y 87 % de informalidad respectivamente, lo que los constituye en los municipios con mayor índice de informalidad.

Por otra parte, en las figuras 18 y 19 se aprecia el contraste espacial de predios presuntamente informales dentro y fuera de la frontera agrícola. Notándose más áreas consolidadas de estos predios fuera de frontera, especialmente en el norte del departamento

y en el borde sur occidental. Fuera de la frontera hay 20.308 predios presuntamente informales que ocupan 759.946 ha, mientras dentro de frontera se contabilizan 24.579 predios con esta presunción, pero ocupan menos área (356.882 ha). Es importante aclarar que hay 21.583 predios que no tienen representación cartográfica, por lo que no se puede saber si están o no dentro de frontera agrícola.

Figura 18. Predios con presunta informalidad dentro de FA

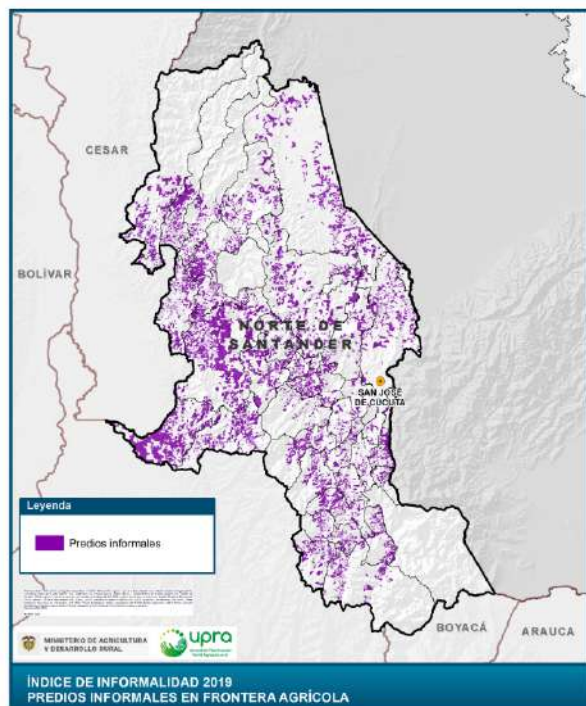
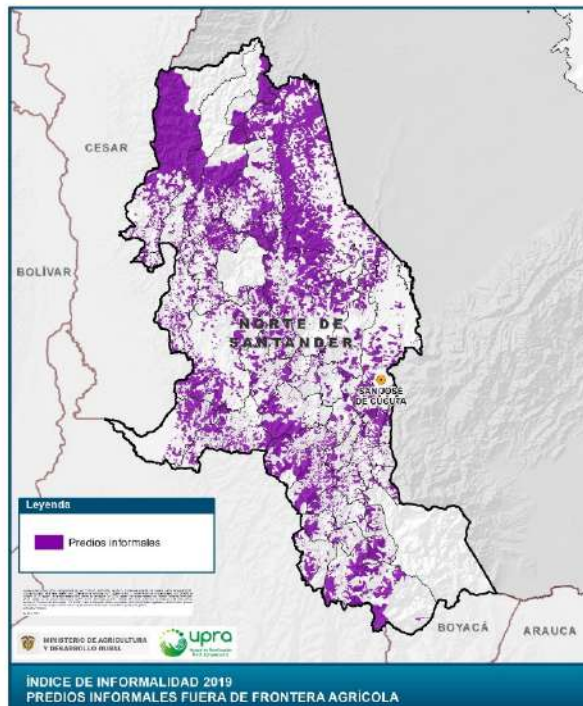


Figura 19. Predios con presunta informalidad fuera de FA



Nota: Hay espacios en blanco que obedecen a que no existe cartografía predial.

Fuente: con base en UPRA (2019) y UPRA (2021a).

Se realizó un análisis por tipo de relación jurídica con el predio, donde se evidenció que la mayor parte de los inmuebles con presunción de informalidad pertenece a privados (84,64 %); seguidos de los predios del Estado (15,28 %). También se observa como la mayoría tanto de los predios privados como del estado con presunción de informalidad se encuentran dentro de frontera agrícola. En cuanto a predios colectivos, el departamento cuenta solamente con nueve predios en esta condición, tal y como se observa en la tabla 18.

Tabla 18. Informalidad por tipo de tenencia

Tipo de propietario	N.º de predios informales	% de predios informales	Predios informales dentro de F. A	Predios informales fuera de F. A	predios sin información cartográfica
Estado	10.154	15,28	3.882	3.614	2.658
Colectivos	9	0,01	7	2	
Privados	56.259	84,64	20.681	16.673	18.905
Otros ⁴	48	0,07	16	19	13
Total	66.470	100,00	24.586	20.308	21.576

Fuente: con base en UPRA (2019) y UPRA (2021a).

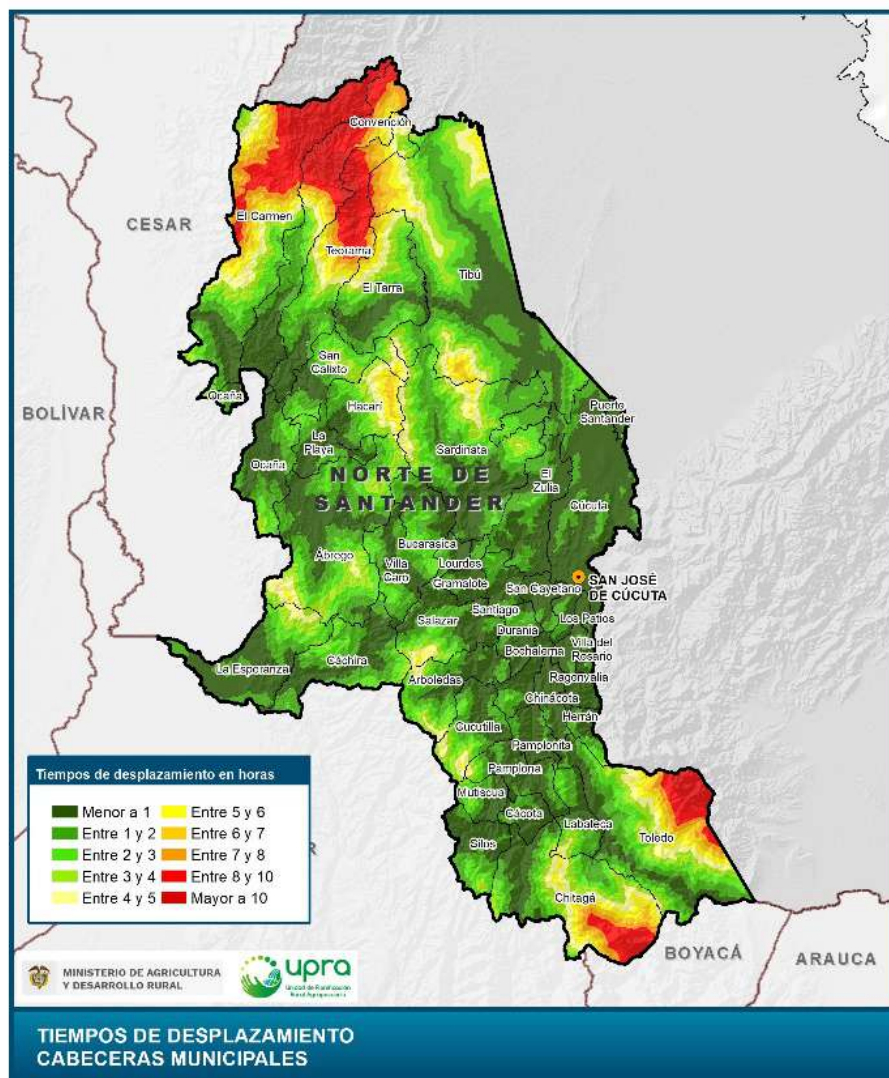
3.4.2 Relación entre presencia institucional de OSPR e informalidad de la propiedad

Entre los factores de la informalidad, como se mencionó anteriormente, se encuentran los altos costos para formalizar la tenencia de un predio. Estos se relacionan con los tiempos de desplazamiento hacia las oficinas de catastro y registro que generalmente están alejados de las zonas rurales. Es entonces que el acceso a la institucionalidad para formalizar los derechos de propiedad depende de la calidad de las vías y de la frecuencia de los servicios de transporte.

Las distancias entre las áreas de ubicación de los predios y las cabeceras urbanas dependen de las condiciones de las vías. En este sentido, en la mayoría del departamento (en verde oscuro) los tiempos de desplazamiento hacia las cabeceras son menores a una hora, aunque es necesario decir que existen tiempos entre cinco y seis horas, inclusive superiores, de desplazamiento a las oficinas (notarías, ORIP, IGAC, ANT, entre otras), como es el caso del nor-occidente de Hacarí, sectores de Labateca, oriente de Tibú. y con desplazamientos de más de ocho horas, norte de Teorama, Convención y el Carmen, como se puede observar en la figura 20.

⁴ Los predios en la categoría “otros” son aquellos cuya información consignada en el registro 1, no permite identificar si son predios privados o del Estado, generalmente son predios como cajas de compensación familiar, universidades, cementerios, parques, etc.

Figura 20. Mapa de desplazamiento a cabeceras municipales de Norte de Santander



Fuente: UPRA (2023b).

En el departamento hay seis oficinas de instrumentos públicos con la siguiente jurisdicción como se puede observar en la tabla 19.

Tabla 19. Jurisdicción de las ORIP en Norte de Santander

ORIP	JURISDICCIÓN
CÚCUTA	Cúcuta
	Puerto Santander
	Tibú
	Durania
	El Zulia
	Cucutilla
	Gramalote
	Lourdes
	Santiago
	San Cayetano
	Sardinata
	Villa Rosario
	Los Patios
CONVENCIÓN	Convención
	El Carmen
	San Calixto
	El Tarra
	Teorama
CHINÁCOTA	Chinácota
	Herrán
	Ragonvalia
OCAÑA	Ocaña
	Abrego
	La Esperanza
	Bucarasica
	Cáchira
	Hacarí
	La Playa
	Villa Caro
PAMPLONA	Pamplona
	Bochalema
	Cacota
	Chitagá
	Labateca
	Mutiscua

ORIP	JURISDICCIÓN
SALAZAR	Toledo
	Pamplonita
	Silos
	Salazar
	Arboledas

. Fuente: elaboración propia.

En Norte de Santander hay tres gestores catastrales: Asomunicipios, el municipio de San José de Cúcuta y el IGAC. Asomunicipios es el gestor de once municipios, el municipio de San José de Cúcuta es el gestor de la misma ciudad y 28 municipios los tiene el IGAC (tabla 20). Aunque el IGAC ya no es el único gestor catastral, hasta el momento solo se cuenta con información de dicha entidad.

Norte de Santander cuenta con 23 notarías únicas, en igual número de municipios. La capital de departamento cuenta con siete notarías, Ocaña y Pamplona con dos cada una.

Respecto al catastro, es necesario indicar que el mismo viene siendo adelantado tal como se relaciona en la tabla 20, por distintos gestores catastrales en el departamento.

Tabla 20. Gestores catastrales en Norte de Santander

Municipio	Gestor Catastral
Abrego	Asomunicipios
Bucarasica	Asomunicipios
Cáchira	Asomunicipios
Convención	Asomunicipios
El Carmen	Asomunicipios
El Tarra	Asomunicipios
Hacarí	Asomunicipios
La Playa	Asomunicipios
San Calixto	Asomunicipios
Sardinata	Asomunicipios
Teorama	Asomunicipios
Cúcuta	Municipio de San José de Cúcuta
Arboledas	IGAC
Bochalema	IGAC

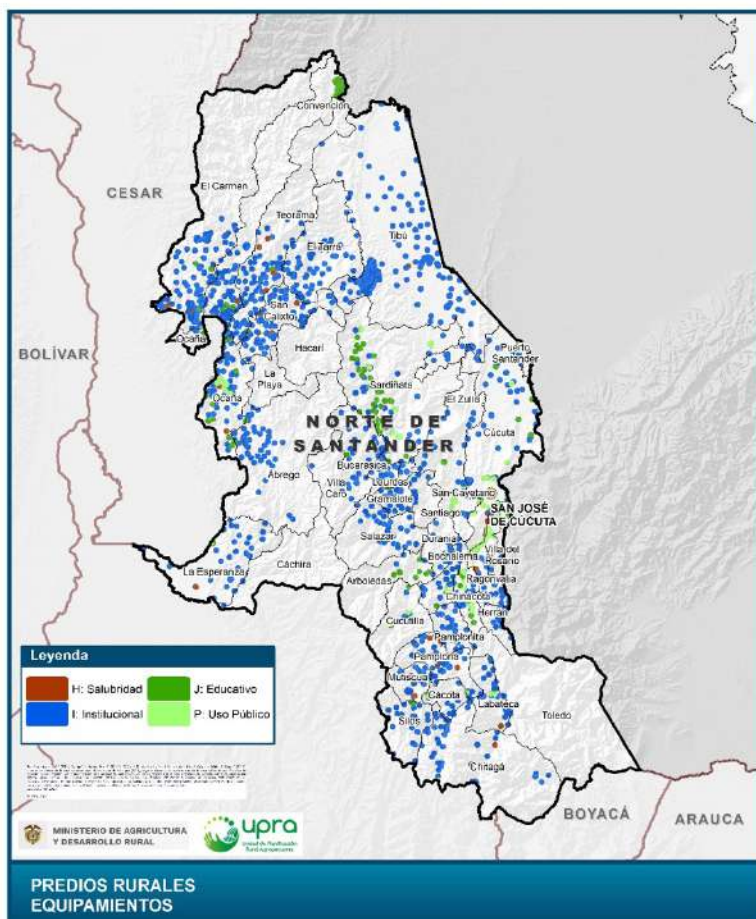
Municipio	Gestor Catastral
Cacota	IGAC
Chinácota	IGAC
Chitagá	IGAC
Cucutilla	IGAC
Durania	IGAC
El Zulia	IGAC
Gramalote	IGAC
Herrán	IGAC
La Esperanza	IGAC
Labateca	IGAC
Los Patios	IGAC
Lourdes	IGAC
Mutiscua	IGAC
Ocaña	IGAC
Pamplona	IGAC
Pamplonita	IGAC
Puerto Santander	IGAC
Ragonvalia	IGAC
Salazar	IGAC
San Cayetano	IGAC
Santiago	IGAC
Silos	IGAC
Tibú	IGAC
Toledo	IGAC
Villa Caro	IGAC
Villa Rosario	IGAC

Fuente: elaboración propia.

3.5 Fortalecimiento de infraestructura y equipamientos rurales

Para el departamento de Norte de Santander, en el inventario de equipamientos categorizados con destinación a salubridad, institucional, educativo y uso público, se identificaron 1.972 predios entre formales e informales. Con presunta informalidad se encontraron 1.449 predios correspondientes al 73,48 % del total de predios del inventario. La figura 21 presenta la distribución geográfica de los predios informales con equipamientos públicos según su destino económico.

Figura 21. Distribución de predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos



Fuente: UPRA (2019).

En el análisis se encontró que de los 1.449 predios destinados a equipamientos e infraestructura que presentan indicios de informalidad, 1.265 pertenecen al Estado, representando un 87,30 % del total, mientras que 166 son predios pertenecientes a privados (11,46 %) y dieciocho predios que corresponden al 1,24% pertenecen a otros.⁵

Los municipios que presentan mayor número de predios destinados a equipamientos e infraestructura que presentan indicios de informalidad son: Tibú con el 9,45 %, Ocaña con el 8,42% y El Carmen con el 7,32 %. Para los municipios de Hacarí y Toledo no se tiene información, ya que no cuentan con formación catastral.

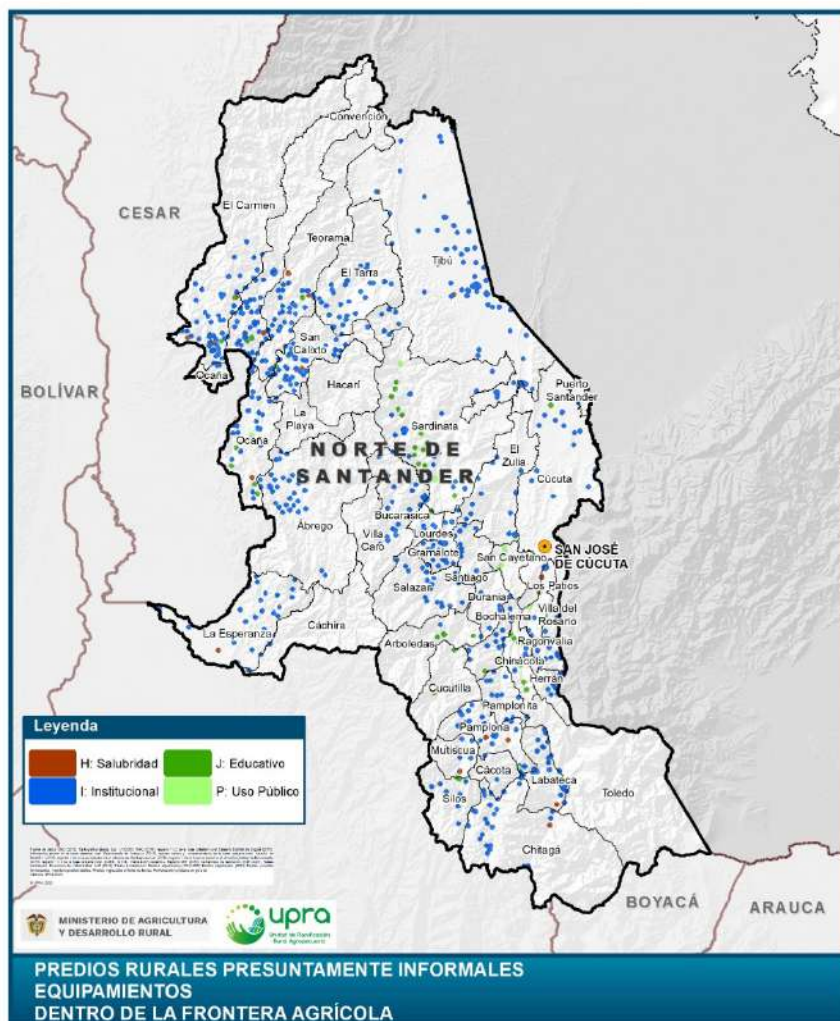
Por otra parte, se encontró que el mayor porcentaje de predios con equipamientos públicos con indicios de informalidad es el de destinación económica institucional con 1.156 predios correspondiente al 79,78 %, seguido de la categoría educativo con 156 predios correspondiente a 10,77 %, luego los predios con destinación de uso público con 76 en total correspondiente al 5,24 % y finalmente los de salubridad con 61 predios que corresponden al 4,21 % del total general de predios con equipamientos e indicios de informalidad.

Ahora bien, del total de los 1.449 predios destinados a equipamientos e infraestructura que presentan indicios de informalidad, 778 predios se encuentran dentro de frontera agrícola, representando el 53,69 % del total.

La figura 22 muestra la distribución geográfica dentro de frontera agrícola de los predios informales con equipamientos públicos según su destino económico.

⁵ Los predios en la categoría "otros" son aquellos cuya información consignada en el registro 1, no permite identificar si son predios privados o del Estado, generalmente son predios como cajas de compensación familiar, universidades, cementerios, parques, etc.

Figura 22. Distribución de predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos dentro de FA



Fuente: UPRA (2019) y UPRA (2021a).

En el análisis dentro de frontera agrícola se encontró que de los 778 predios destinados a equipamientos e infraestructura que presentan indicios de informalidad, 717 pertenecen al Estado representando un 92,16 % del total, mientras que 56 son predios pertenecientes a privados (7,20 %) y cinco predios que corresponden al 0,64 % pertenecen a otros.⁶ Los municipios de Tibú con el 9,25 %, El Carmen con el 8,87 % y Teorama con el 6,17 % son los que tienen mayor número de predios destinados a equipamientos e infraestructura que presentan indicios de informalidad dentro de frontera agrícola.

⁶ Los predios en la categoría “otros” son aquellos cuya información consignada en el registro 1, no permite identificar si son predios privados o del Estado, generalmente son predios como cajas de compensación familiar, universidades, cementerios, parques, etc.

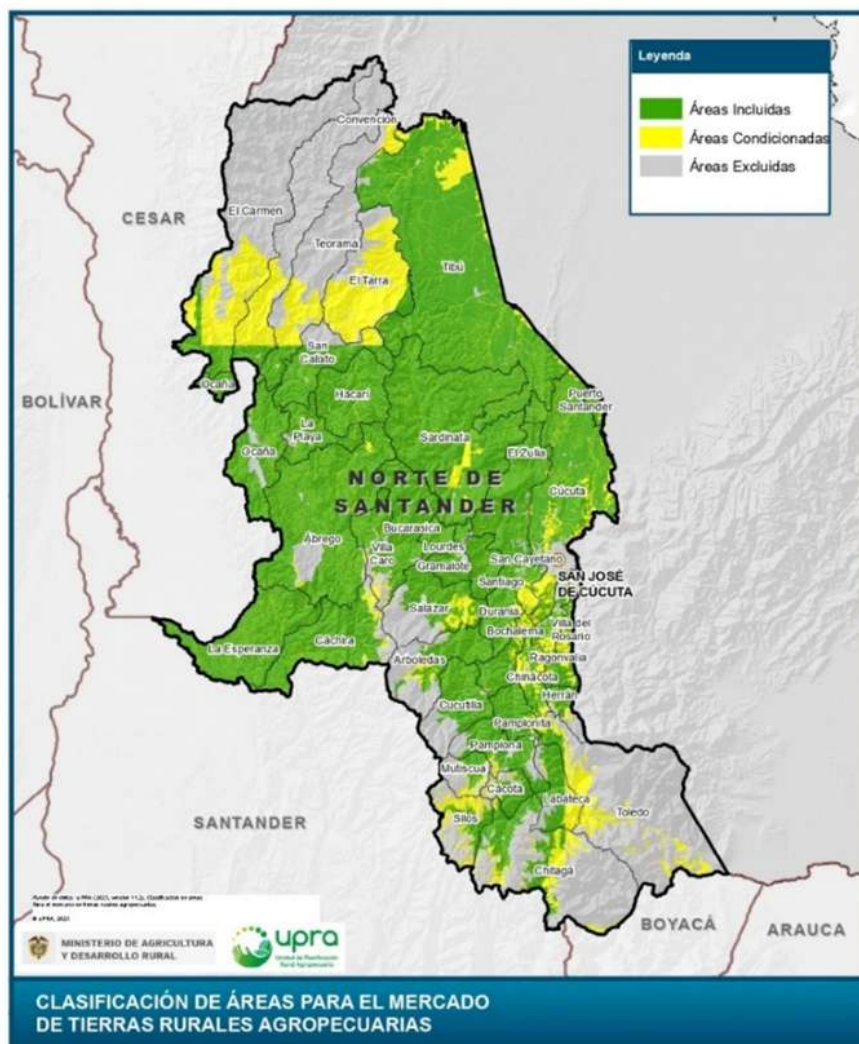
A su vez, al revisar la destinación económica de los 778 predios con equipamientos se puede observar que el mayor porcentaje de predios con equipamientos públicos con indicios de informalidad ubicados dentro de frontera agrícola es el de destinación económica institucional con 681 predios correspondiente al 87,53 % del total, seguido de la categoría educativo con 50 predios correspondiente a 6,43 %, luego los predios con destinación de salubridad con 31 en total correspondiente al 3,98 % y finalmente los de uso público con 16 predios que corresponden al 2,06 % del total general.

3.6 Áreas para el mercado de tierras y precios de la tierra rural agropecuaria

El departamento de Norte de Santander se conforma por 40 municipios. De acuerdo con la clasificación de las áreas para el mercado de tierras rurales en este departamento (figura 23), la mayor cantidad de área se encuentra categorizada como incluida, con cerca de 1.174.250,25 ha del área departamental. Seguidamente se ubica el área excluida con 621.142,82 ha y, por último, se ubican las áreas condicionadas que engloban 387.312,21 ha del área total en este departamento.

Teniendo en cuenta que el área de estudio para el análisis de la dinámica del mercado de tierras rurales comprende las áreas incluidas y condicionadas, en conjunto, estos cuarenta municipios cubren un área cercana a 1.561.562,46 ha de las áreas para el mercado de tierras rurales, que corresponden aproximadamente al 71,54 % del área total departamental.

Figura 23. Áreas incluidas, condicionadas y excluidas para el mercado de tierras en Norte de Santander



Fuente: con base en UPRA (2023a).

En cuanto a las áreas clasificadas como incluidas (sin condicionamientos ni restricciones legales), los tres municipios que tienen la mayor cantidad de área en esta categoría son Tibú, Sardinata y Ábrego, los cuales ocupan un total de 468.085,69 ha, área que representa el 21,45 % del área superficial del departamento. De manera similar, los municipios de El Tarra, El Carmen y Tibú presentan la mayor participación de áreas condicionadas para el mercado de tierras rurales (áreas que presentan algún tipo de restricción para efectuar transacciones inmobiliarias y/o el desarrollo de las actividades agropecuarias), con cerca de 125.983,38 ha que representan a su vez el 5,77 % del área total del departamento en el que existe

presencia de figuras normativas como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales y el medio ambiente, áreas de Ley 2 tipo C y áreas de influencia hidrográfica. Para el caso de las áreas excluidas del mercado de tierras rurales (áreas que presentan restricciones legales que impiden que se puedan comprar o vender libremente), los municipios de Toledo, El Carmen y Chitagá, en conjunto representan el 14,55 % del área total del departamento, con un área total en esta categoría de 317.541,92 hectáreas.

Sobre las áreas incluidas y condicionadas del mercado de tierras estas áreas (1.561.562,46 ha) se ha caracterizado el mercado de tierras rurales, que permite entre otras, orientar, focalizar y priorizar zonas rurales para la implementación de planes, programas y proyectos de inversión agropecuaria, determinar zonas rurales con usos diferentes a los agropecuarios que generan aumento en los precios de la tierra e inviabilizan el establecimiento de proyectos sectoriales, e identificar las relaciones existentes entre los diferentes componentes de dicho mercado.

Pese a los esfuerzos que ha venido realizando la UPRA para el establecimiento de la dinámica del mercado de tierras rurales y la determinación de los precios comerciales de la tierra rural, entendiendo este último como un posible sintetizador de las relaciones existentes entre las variables que dinamizan y caracterizan este mercado, en el departamento de Norte de Santander aún no se cuenta con una línea base de precios comerciales. En consecuencia, se ha tomado el avalúo catastral para analizar las tendencias de valor en este departamento expresados en SMMLV / ha para la vigencia 2020.

Los análisis han demostrado que existe una relación entre las categorías de ruralidad definidas por el DNP en la misión para la transformación del campo, y el valor de la tierra por unidad de área. En Norte de Santander se ha identificado que los municipios tienden a presentar rangos de avalúo catastral de hasta 1 SMMLV y mayor que 1 SMMLV hasta 20 SMMLV, rangos que tienen participación de cerca del 67,58 % (1.456.827,11 ha) de las áreas incluidas y condicionadas para el mercado de tierras en este departamento y están presentes en todas las categorías de ruralidad (rural, rural disperso, intermedio y ciudades y aglomeraciones).

La tabla 21 resume la participación del área incluida y condicionada para el mercado de tierras rurales en el departamento de Norte de Santander por rango de avalúo catastral expresado en SMMLV/ha.

**Tabla 21. Área en hectáreas por rango de avalúo catastral
según categoría de ruralidad en el departamento**

Categoría de ruralidad	Municipio	RANGO DE AVALÚO CATASTRAL					Sin información (ha)	Total (ha)
		A.Hasta 1 SMMLV/ha	B.Mayor que 1 hasta 20 SMMLV/ha	C.Mayor que 20 hasta 60 SMMLV/ha	D.Mayor que 60 hasta 100 SMMLV/ha	E.Mayor que 100 SMMLV/ha		
Ciudades y aglomeraciones	Cúcuta	20.583,58	74.645,97	8.904,78	159,79	310,57	445,74	105.050,42
	Los Patios	23,76	9.124,42	1.989,67	189,60	374,51	-	11.701,97
	Ocaña	19.814,12	31.660,69	379,22	72,76	294,15	72,21	52.293,16
	Pamplona	12.841,66	17.476,65	109,31	24,90	29,59	415,97	30.898,09
	Villa del Rosario	1.047,53	5.031,80	105,75	8,54	483,86	163,20	6.840,68
Intermedio	Chinácota	1.465,34	13.656,20	631,68	116,33	224,56	35,78	16.129,89
	Puerto Santander	-	4.019,91	6,39	1,51	6,64	-	4.034,45
	Ragonvalia	332,93	8.992,66	173,72	6,53	8,66	0,33	9.514,83
Rural	Ábrego	106.098,68	28.771,07	1.353,08	16,27	44,54	903,50	137.187,15
	Bochalema	6.650,74	10.825,29	71,42	44,00	16,89	46,83	17.655,17
	Convención	56.729,27	13.292,86	7,93	3,01	62,03	22.439,43	92.534,53
	Durania	1.067,55	16.260,21	49,18	50,28	6,29	-	17.433,51
	El Tarra	50.261,67	15.248,17	6,79	27,99	24,36	89,07	65.658,05
	El Zulia	30.361,58	17.942,59	225,57	33,16	61,15	43,51	48.667,56
	Gramalote	5.748,82	9.067,67	37,40	4,27	7,24	97,99	14.963,39
	Lourdes	-	8.737,26	6,97	-	6,58	6,04	8.756,86
	Salazar	21.261,02	27.805,66	15,93	3,40	6,00	3,10	49.095,10
	San Cayetano	6.022,08	7.678,46	43,15	36,92	16,45	21,03	13.818,10
	Santiago	1.457,38	16.276,00	2,10	0,66	3,67	40,17	17.779,98
	Sardinata	24.936,27	124.078,95	8,93	12,49	145,08	0,82	149.182,55
	Tibú	182.304,30	79.260,56	138,27	17,84	51,99	5.484,43	267.257,38
	Villa Caro	21.976,74	18.082,89	2,49	0,49	1,97	169,99	40.234,57
Rural disperso	Arboledas	29.259,88	16.064,29	4,84	0,98	3,59	0,11	45.333,69
	Bucarasica	14.379,25	12.525,43	3,64	0,65	66,53	99,01	27.074,49
	Cáchira	30.523,47	28.114,42	54,80	24,67	33,43	428,54	59.179,33
	Cácuta	5.365,03	6.996,99	145,88	1,63	1,72	143,65	12.654,89
	Chitagá	95.193,40	15.160,31	120,05	4,22	68,03	353,21	110.899,22
	Cucutilla	24.208,09	13.610,29	11,61	2,09	10,62	3,69	37.846,39
	El Carmen	163.603,38	8.358,35	80,95	0,24	59,94	376,59	172.479,45
	Herrán	2.154,82	8.623,01	75,29	5,68	7,48	4,36	10.870,64
	La Esperanza	13.690,35	50.987,07	31,85	4,39	22,99	294,14	65.030,80
	La Playa	15.799,28	8.043,75	22,14	3,26	44,64	204,51	24.117,57
	Labateca	11.213,85	13.892,50	386,83	5,54	32,00	260,23	25.790,94
	Mutiscua	7.908,63	7.830,48	72,76	5,63	16,64	84,59	15.918,73
	Pamplonita	8.996,30	6.888,66	70,70	11,34	56,13	159,46	16.182,58
	San Calixto	30.313,98	9.129,88	12,63	1,38	25,96	58,81	39.542,65
	Silos	17.322,12	13.640,73	231,96	9,60	18,66	167,71	31.390,77
	Teorama	76.241,11	18.805,73	13,57	2,97	33,29	9,76	95.106,43

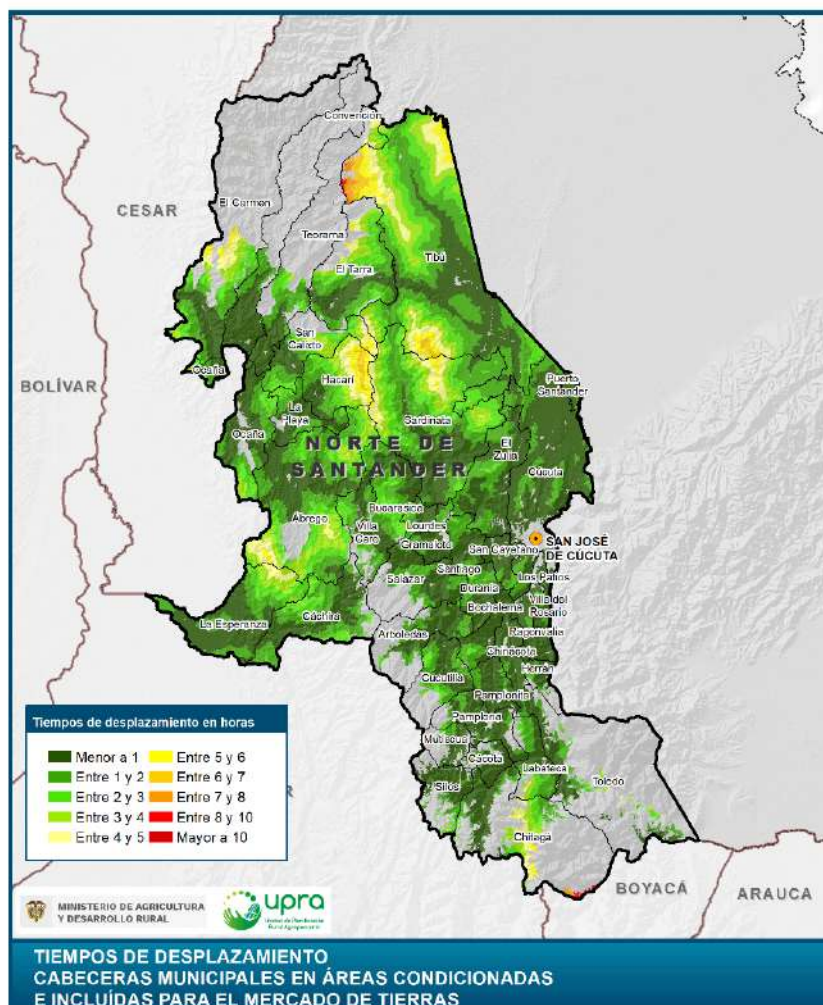
Fuente: con base en IGAC (2020) y UPRA (2023a).

Algunas variables de los componentes del mercado como las unidades físicas del componente contextual y la variable de distribución predial del componente de ordenamiento social de la propiedad rural reflejan características diferenciadoras entre una categoría de ruralidad y otra. Para el caso de la categoría de ruralidad rural, los predios presentan suelos con texturas franco arcillo-arenosas, franco-arcillosas y arenosas-francas sobre los que se observan limitantes como acidez intercambiable y susceptibilidad a la pérdida de suelo moderada con cerca del 50,68 % de los predios con este tipo de texturas edáficas, en terrenos con pendientes predominantemente superiores al 25 % de inclinación sobre los que recaen clases de tierra con valores potenciales entre 23 y 37 puntos.

En las categorías de ruralidad rural disperso y ciudades y aglomeraciones se encuentran suelos con texturas franco-arcillo-arenosas, franco-arcillosas y francas en un porcentaje del 53,30 % sobre el total de los municipios clasificados en estas dos categorías, con algunas limitantes como acidez intercambiable, susceptibilidad a la pérdida de suelo moderada y erosión, que condicionan el desarrollo de algunos sistemas productivos. Las pendientes predominantes en estas categorías de ruralidad superan el 50 % de inclinación con clases de tierra que presentan valores potenciales desde los 18 hasta los 31 puntos. Finalmente, para la categoría de ruralidad intermedio existen suelos sobre los que se observan limitantes como acidez intercambiable y pedregosidad superficial en un porcentaje de participación del 43,55 % para esta categoría, con la misma condición de pendiente que las dos categorías de ruralidad anterior, y valores potenciales de tierra que van desde los 15 a los 31 puntos.

Otra de las variables caracterizadoras del mercado de tierras es el tiempo de desplazamiento desde el área rural a la cabecera municipal más cercana. Para el departamento de Norte de Santander, una probable consecuencia de los tamaños de los municipios que lo conforman, indica que los tiempos en que incurren los pobladores rurales hacia la cabecera urbana más cercana no superan las tres horas de recorrido, como se aprecia en la figura 24.

Figura 24. Tiempos de desplazamiento a cabeceras urbanas municipales más cercanas en las áreas para el mercado de tierras rurales en Norte de Santander



Fuente: con base en IGAC (2020) y UPRA (2023a).

Por último, en el rango de avalúo catastral de hasta 1 SMMLV predominan los tiempos de desplazamiento de hasta tres horas de recorrido desde cualquier punto del área rural a la cabecera municipal más cercana. Seguidamente, el rango de avalúo catastral mayor que 1 hasta 20 SMMLV abarca los predios que se encuentran situados a no más de dos horas de recorrido y, finalmente, aquellos predios en los que los desplazamientos a la cabecera municipal no superan las dos horas de recorrido se encuentran en rangos de avalúo catastral que superan los 20 SMMLV.

3.7 Gestión de la planificación y ordenamiento territorial

La gestión de los entes territoriales es un elemento clave para la estrategia de gestión territorial para la regularización de la propiedad rural, por lo que, en este acápite, se aborda la actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, la incorporación del OSPR en los instrumentos de planificación y la gestión del recaudo del impuesto predial rural.

Se revisaron los mencionados instrumentos encontrando que, de los 40 municipios que tiene el departamento, solo diez tienen actualizado su plan de ordenamiento territorial, mientras que de los 30 restantes que tienen desactualizado su instrumento de OT ya hay quince municipios que están en proceso de revisión y quince que aún no cuentan con su primera revisión (tabla 22).

Tabla 22. Municipios según estado de sus Instrumentos de ordenamiento territorial (EOT, PBOT, POT)

Municipios con OT actualizados	Municipios con OT desactualizado y en revisión	Municipios con OT desactualizado sin revisión
	Ábrego	Cáchira
	Arboledas	Convención
Cúcuta (2019)	Bochalema	Durania
Cacota (2021)	Bucarasica	El Carmen
Gramalote (2018)	Chinácota	El tarra
Labateca (2017)	Chitagá	Herrán
La Esperanza (2016)	Cucutilla	La Playa
Ocaña (2015)	El Zulia	Lourdes
Pamplona (2015)	Hacarí	Puerto Santander
Pamplonita (2019)	Los Patios	Ragonvalia
Salazar (2015)	Mutiscua	San Calixto
San Cayetano (2017)	Sardinata	Santiago
	Silos	Teorama
	Tibú	Toledo
	Villa del Rosario	Villa Caro

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, en cuanto a los 40 Planes de Desarrollo Municipal, solo doce de estos contemplan proyectos que influyen en la regularización de la propiedad rural. De estos cinco contienen asignaciones en el presupuesto o metas relacionadas con la solución de la problemática de la tenencia de la tierra en los correspondientes municipios (tabla 23).

Tabla 23. Planes de desarrollo municipal que contemplan acciones tendientes a la regularización de la propiedad

¿El plan contempla proyectos que inciden en los procesos de regularización?		¿En el PD el proyecto tiene asignación de presupuesto?
Núm. de municipios que Si	Núm. de municipios que No	N.º de municipios que asignan recursos
12	28	5

Fuente: elaboración propia.

En relación con el recaudo de impuesto predial rural, se encuentra que el Índice de Gestión Recaudo de Impuesto Predial Rural (IGR) calculado por la UPRA en 2021, en Norte de Santander es de 0,8, muy cercano a 1, lo que indica que en el departamento se cobra casi el 100 % de lo que se debería recaudar. Pero este valor al leerlo en el contexto de la alta desactualización de los catastros rurales, lo que muestra es que las administraciones municipales, intentan compensar el valor bajo de los avalúos, subiendo la tarifa de impuesto, evidenciándose así una debilidad en la gestión del recaudo.

Al analizar el índice a nivel municipal se encuentra que Sardinata está recaudando el 12 % de lo que debería cobrar de impuesto predial rural, mientras que Santo Domingo de los Silos está recogiendo el 189 % de lo que debería recaudar. Estos dos extremos demuestran la misma problemática: las debilidades en gestión de las administraciones municipales, Sardinata aunque tiene actualización catastral del año 2018, parece que no actualiza sus tarifas y por su parte Santo Domingo de los Silos tiene una vigencia de su catastro rural muy antigua (1993), por lo tanto debe subir mucho sus tarifas.



4.

Marco lógico de la **Estrategia**
Territorial para la Gestión de la
Regularización de la Propiedad Rural

4. Marco lógico de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural

La Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural se realizó bajo la metodología del marco lógico. Esta metodología se desarrolla a través de una serie de etapas: la identificación y caracterización de actores, el planteamiento de causas y efectos a partir de un problema central identificado, la proposición de estados positivos de los dilemas encontrados (árbol de objetivos) y, finalmente, la matriz que contiene los componentes, propósito, fines, resultados esperados, actividades, indicadores e hipótesis que estructuran la ETGRPR del departamento de Norte de Santander.

4.1 Caracterización de actores de la ETGRPR

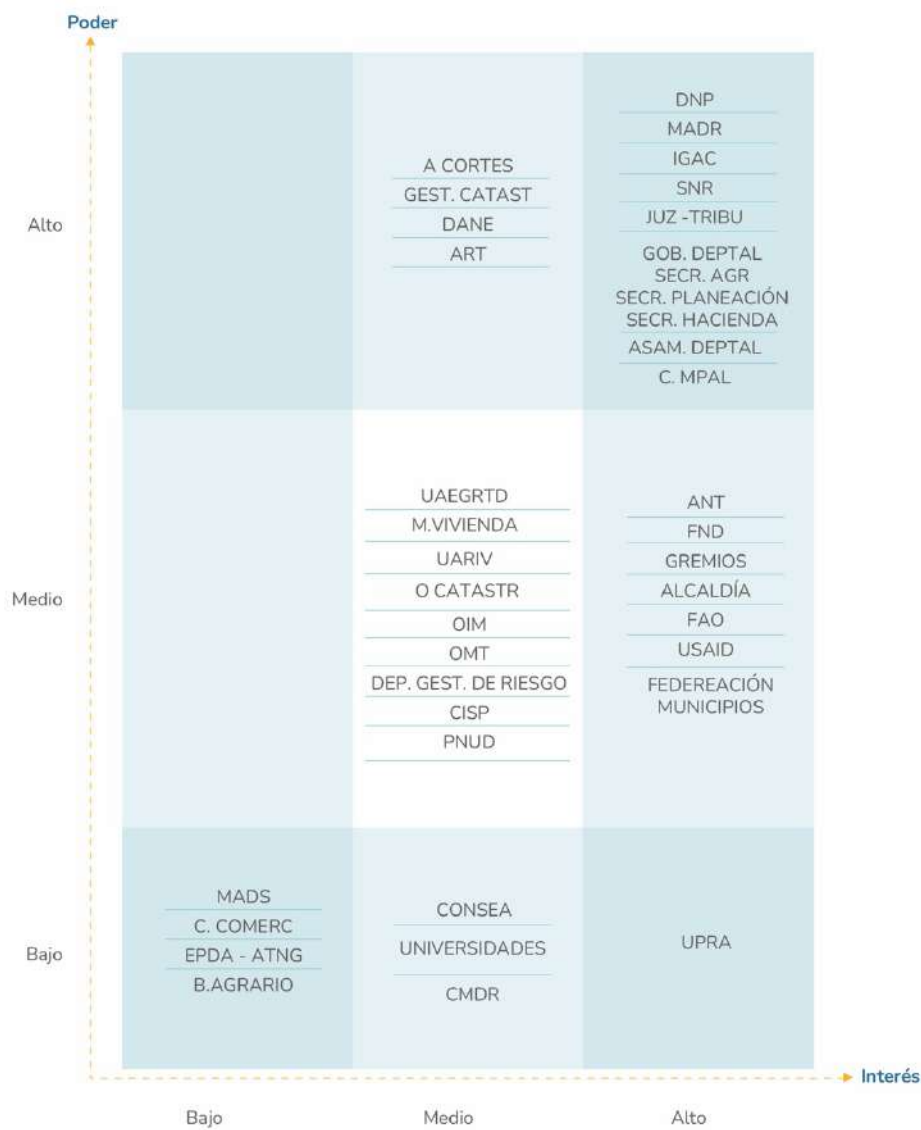
La metodología para la construcción del mapa de actores consta de tres fases: i) identificación y reconocimiento de los actores involucrados, ii) análisis de actores clave y iii) caracterización de actores. La caracterización de actores busca identificar, caracterizar y analizar los actores claves con interés e influencia en la implementación de la ETGRPR en Norte de Santander.

Los actores se calificaron en función del interés y poder en cuanto a los procesos de formalización de la propiedad rural, la política de ordenamiento social de la propiedad, incluyendo en ella el nuevo modelo de gestión catastral para el país, soportado en el Decreto 148 de 2020 y el Plan de Desarrollo Departamental 2020–2023 de Norte de Santander. Se trabajó un escenario hipotético en el que se desarrolle e implemente la ETGRPR en Norte de Santander. Adicionalmente, en la calificación se tuvo en cuenta las experiencias de otros departamentos que han buscado iniciativas de solución a los problemas de informalidad en sus territorios como es el de caso de Boyacá, Cundinamarca y Huila con sus programas de formalización y en los municipios de Rioblanco (Tolima) y Ovejas (Sucre) con la apertura de las oficinas municipales de tierras.

Es entonces que, en Norte de Santander, los actores que tienen un alto interés y poder son: DNP, MinAgricultura, IGAC, SNR, jueces y tribunales, gobierno departamental (Secretaría de Agricultura, Secretaría de Planeación y Secretaría de Hacienda), asamblea departamental y concejos municipales. En otro grupo de actores con alto interés y medio poder se encuentran:

la ANT, la Corporación Autónoma Regional (Corponor), los gremios, alcaldías, la FAO, USAID y la Federación Nacional de Municipios. En este grupo se le dio un poder medio en función de los recursos y dificultades que se tienen en el país para hacer una gestión catastral y registral de una forma organizada, articulada y de forma interoperable. En la figura 25 se presentan los resultados del análisis de actores del departamento de Norte de Santander.

Figura 25. Caracterización de actores de la ETGRPR



Fuente: elaboración propia.

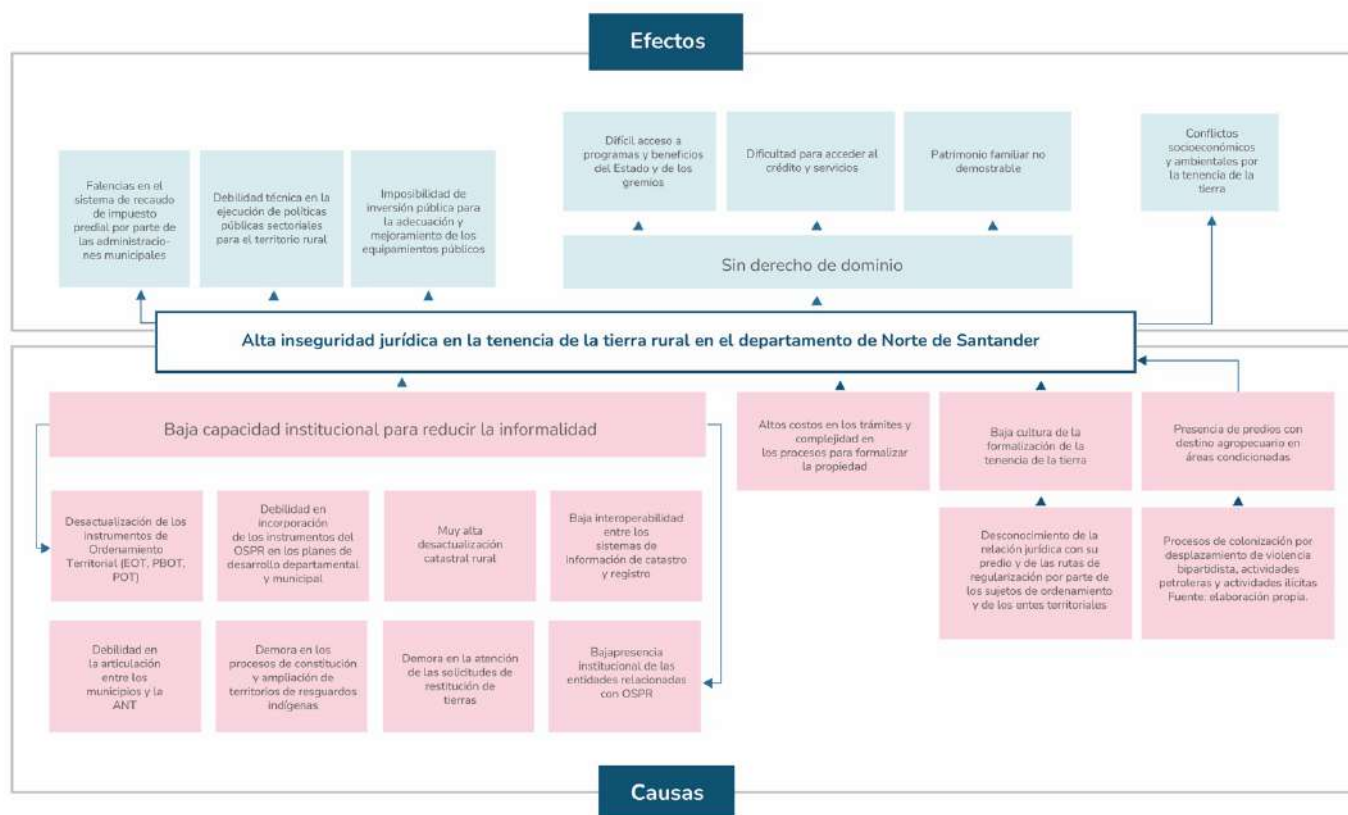
4.2 Árbol de problemas de la ETGRPR de Norte de Santander

La elaboración del árbol de problemas comprende cuatro grandes momentos. El primero de ellos constituye una lluvia de ideas en la que se pretende identificar una problemática a partir de un ejercicio multidisciplinar que comporte diferentes enfoques. El segundo momento se encarga de decantar e identificar un único problema central; haciendo énfasis en que debe evitarse confundir el problema con la ausencia de una solución, pues lo primero es mucho más amplio e integrativo. En este orden de ideas, el tercer momento, es que el planteamiento de la problemática central debe relacionarse en términos negativos (para en futuros ejercicios proponer alternativas o soluciones). Finalmente, el cuarto momento del proceso incluye la definición de las causas y consecuencias que se derivan y explican del problema central (Ortegón et al., 2015).

En la figura 26 se muestra el árbol de problemas en el cual está la problemática central, las causas directas e indirectas en la parte inferior y las causas directas e indirectas en la parte superior. De acuerdo con las actividades mencionadas anteriormente, se identificó que el problema central referente al OSPR en el departamento es la “alta inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra rural en el departamento de Norte de Santander”, lo cual se evidenció en el alto índice de informalidad de 58,79 % correspondiente a 66.470 predios totales presuntamente informales. Se hallaron seis causas directas que se exponen en la figura 26.

Figura 26. Árbol de problemas de la ETGRPR de Norte de Santander

Árbol de problemas



Fuente: elaboración propia.

- ***Baja capacidad institucional para reducir la informalidad***

Esta incide directamente en la baja seguridad jurídica de la tenencia de la tierra rural. Esta baja capacidad se debe a diferentes causas. En este análisis se identificaron siete clasificadas como causas indirectas.

Desactualización de los Instrumentos de ordenamiento territorial: la definición de perímetros urbanos y centros poblados es muy importante, toda vez que la ANT actúa solamente sobre predios rurales por eso es clave que los planes de ordenamiento territorial (EOT, PBOT y POT) estén actualizados. En el departamento se evidencia una desactualización en 25 % de los municipios. Si bien es cierto que el 37,5% de los municipios se encuentran realizando los procesos de revisión y ajuste de los instrumentos vigentes, no se conoce con certeza el estado de estos y si pueden llegar a tardarse su aprobación más de lo planeado. Existen por su parte otro 37,5 % de los municipios que no han iniciado con la revisión de los instrumentos de OT.

Debilidad en la incorporación de los instrumentos del OSPR en los planes de desarrollo departamental y municipal: que en los planes de desarrollo se incluyan proyectos de ordenamiento social de la propiedad rural garantiza que se puedan realizar acciones que contribuyan a reducir la informalidad en la tenencia de la tierra.

En el departamento solo doce de los municipios incorpora los planes de desarrollo incorporan la gestión para realizar el catastro multipropósito, temas de asistencia técnica y jurídica en saneamiento y titulación de predios, principalmente para brindar soluciones de vivienda, y solo cinco municipios asignan presupuesto para estos programas, evidenciándose así debilidad en la incorporación de OSPR en estos instrumentos y desarticulación con los demás planes territoriales y sectoriales.

Muy alta desactualización catastral rural en el departamento: ocurre principalmente especialmente por los altos costos financieros que implica desarrollar el servicio de la gestión catastral y en ocasiones por la dificultad y riesgo de ingreso de las comisiones de catastro a algunos territorios por el conflicto armado, y/o por la demora en la realización de consultas previas con comunidades étnicas. La desactualización del catastro implica una debilidad en la información predial, afectando la capacidad del Estado para identificar plenamente al propietario y por lo tanto contribuye a la inseguridad jurídica de la propiedad.

Según cifras del IGAC, para 2020, la información catastral rural a nivel nacional se encuentra en su mayoría desactualizada (979 municipios). El estado catastral del departamento no dista de la tendencia nacional, ya que para la vigencia rural 2022, el 85%

(34 municipios) se encuentran desactualizados y, tan solo el 10 % (cuatro municipios), se encuentran actualizados y el 5 % no cuenta con formación catastral.

Como otra causa indirecta de la baja capacidad institucional se presenta la “baja interoperabilidad entre los sistemas de información de catastro y registro”, que determina que existe una desarticulación entre IGAC y los gestores catastrales y la SNR y más aún, no hay interoperabilidad con otros sistemas de información como el de la ANT.

Según el diagnóstico realizado en el CONPES 3641 de 2010 las problemáticas que recaen sobre la información común entre las bases de catastro y registro en Colombia es la deficiencia en el acceso, mantenimiento, intercambio y conectividad de la información de catastro y registro. Por consiguiente, según el IGAC, se afecta la seguridad jurídica de las transacciones inmobiliarias y se genera duplicidad de esfuerzos de catastro y registro en la captura de información común en las dos bases de datos institucionales (IGAC, 2012).⁷

Según el CONPES 3958 de 2019, en cuanto a los insumos registrales, debido a multiplicidad de inconsistencias existentes, entre otras razones, por errores en la digitación y por contar con información registral en libros antiguos no sistematizados, la información consignada en las bases de datos registrales no se encuentra actualizada ni resulta del todo interoperable (SNR, 2018).

La deficiencia de insumos registrales también genera inconvenientes para realizar la adecuada interoperabilidad entre la información de las bases de datos del registro y los catastros. Adicional a la depuración de este insumo, es necesario que estos se encuentren en una base de datos o repositorio que pueda integrarse con la información catastral.

De acuerdo con el economista y estudioso de la cuestión agraria en el país, Absalón Machado, la precariedad histórica de los sistemas de catastro y de registro para la constatación de los derechos de propiedad ha impedido el correcto y eficaz funcionamiento del derecho civil y del mercado de tierras (Machado, 2017). En este mismo sentido, Alejandro Reyes, sociólogo de la violencia y la ruralidad colombiana, ha señalado que el sistema de catastro imperante repercute en la seguridad jurídica de quienes ostentan relaciones jurídicas y materiales con los predios, en la formalización de la economía rural y en la eficacia de las políticas públicas de desarrollo en el campo (León y Dávila, 2020).

En efecto, tal y como en su momento señalaba el informe Colombia rural: razones para la esperanza, de PNUD, los problemas en el inventario de relaciones jurídicas se deben en parte a la desarticulación de las bases de información catastrales y registrales afectadas por la escasa modernización de las oficinas de registro en cuanto al respaldo digital y a la

sistematización informática de los folios y de la integración de datos de identificación predial con catastro (PNUD, 2011).

De la misma manera se evidencia que la baja capacidad institucional para temas relacionados con la regularización de la propiedad rural del departamento está relacionada con la “debilidad en la articulación entre los municipios y la ANT”. Cabe resaltar que la debilidad de articulación entre los entes territoriales y las autoridades o entidades nacionales como la ANT, no es exclusiva del sector agrario, sino que responde, más bien, a una realidad que se manifiesta en los diferentes campos de intervención estatal y que se encuentra determinada por el centralismo y la demora de atención a las dificultades que se presentan en los sitios más alejados del interior del país, capitales y centros urbanos.

Vista así, la dificultad que tienen los pobladores rurales para acceder a la atención estatal de cada una de sus demandas ha sido históricamente una problemática por la cual el Estado ha encaminado sus esfuerzos por resolver o por lo menos por reducir sus efectos, los cuales se ven materializados en la brecha cada vez más profunda entre la calidad de vida rural y la calidad de vida urbana.

Para el caso de la presencia de la ANT en territorio ya sea de forma directa, mediante oficinas de atención o la difusión entre los sujetos de ordenamiento del conocimiento de sus competencias, o a través de puentes de trabajo que permitan establecer con las autoridades locales estrategias para la intervención en el territorio, ha sido una deuda con la población campesina en nuestro país y dada la importancia y sensibilidad de las competencias de esta autoridad para la regularización de la propiedad rural dicha ausencia se transforma en un determinante de la informalidad en el tenencia de la tierra en las regiones.

La falta de presencia en los territorios de las oficinas de la autoridad de tierras es la que ha generado en el poblador agrario una percepción de distanciamiento que se ha impuesto como una problemática para la institucionalidad centralizada del país, tal y como se puede percibir en las regiones o en las opiniones de expertos como Enrique Herrera Araújo en el tema agrario y que identifican un reto en la falta de presencia de la autoridad de tierras en la región en su artículo “Los desafíos de la Agencia Nacional de Tierras” (2018).

Esto soportado en el hecho que hasta el 2022 la ANT solo contaba con ocho UGT a nivel nacional, las cuales funcionaban de manera regional y se encargaban de atender bastantes municipios distantes de los centros urbanos donde se encontraban ubicadas las oficinas, sumado a que las largas distancias aumentan los costos y dificultades para el acceso a los servicios relacionados con la formalización de los predios. Para el caso de Norte de Santander la ANT, hasta el año pasado, solo contaba con una UGT ubicada en Cúcuta y

atendía a todos los municipios de Norte de Santander, Arauca, algunos municipios de Santander y otros del sur de César. Como consecuencia, los procesos se realizaban de forma centralizada y el territorio percibía que no hay presencia institucional en cada departamento. En el presente solo atiende municipios del departamento y se cuenta con una oficina de atención en Ocaña que recibe solicitudes.

Dicho centralismo y el consecuente distanciamiento de la autoridad de tierras con las autoridades locales, así como el escaso nivel de conocimiento de las funciones y competencias de los planes y programas lideradas desde el nivel central, contribuyen en el caso de la informalidad de la tierra a que no se produzca iniciativas serias de atención al problema de la debilidad en la articulación de los municipios con la ANT y que esta a su vez se convierta en un agravante de la informalidad de la tenencia de la tierra.

Otra causa indirecta es la “demora en los procesos de constitución y ampliación resguardos indígenas”: la Ley 160 de 1994 asignó al extinto Incora, hoy ANT la función de estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas y constituir, ampliar, sanear y reestructurar los resguardos en beneficio de las respectivas parcialidades (art. 12-18). El artículo 85 *Ibidem*, consagró como competencia de la ANT: i) estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo; y ii) llevar a cabo el estudio de los títulos que las comunidades indígenas con el fin de establecer la existencia de los resguardos. Por su parte, el Decreto 2164 de 1995 abordó las competencias, las definiciones y los procedimientos necesarios para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas. Y en relación con el procedimiento para su constitución se extienden en el tiempo de manera importante, dejando muy rezagados los tiempos establecidos en la misma autoridad de tierras.

El área total de pretensiones de las comunidades indígenas en Norte de Santander corresponde a 356.678,34 ha. Sobre este particular, de las solicitudes de resguardos indígenas, la más antigua data de 2017, tiempos que evidencian un déficit en el reconocimiento y efectividad de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en la región, ya que se aprecian tiempos de respuesta nada que afectan sus derechos colectivos y a que le sea constituidos, ampliados o clarificados sus territorios o resguardos indígenas.

La última causa indirecta de la baja capacidad institucional es la “demora en la atención de las solicitudes de restitución de tierras”. Según cifras de estadísticas solicitudes restitución discriminadas municipios, del portal Datos Abiertos,⁸ en el departamento de Norte de

⁸<https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/Estadisticas-Solicitudes-Restitucion-Discriminadas/s87b-tjcc/data>

Santander se han presentado, hasta el 2023, un total de 5.551 solicitudes de restitución de tierras.

No obstante, el elevado número de solicitudes presentadas en este departamento, solo se han proferido, hasta la fecha, 736 sentencias de restitución,⁹ lo que equivale al 13,25 %, cifra considerablemente baja respecto a las necesidades de la población víctima.

- ***Altos costos en los trámites y complejidad en los procesos para formalizar la propiedad***

Para realizar un proceso de formalización de la propiedad de un predio las personas deben acudir a varias oficinas en diferentes tiempos (catastro, notariado, jurisdicción civil y registro) entidades que cuentan con una normatividad, funciones y requisitos específicos que hacen que los trámites sean demorados y segmentados, puesto que los procedimientos están desarticulados, causando que en muchos casos los interesados no culminen satisfactoriamente con el proceso (referido a que los títulos sean registrados). Además, la existencia de complejos sistemas de tenencia de la tierra, asociados al carácter colectivo que para algunos grupos étnicos tienen recursos como la tierra o a las zonas de reservas forestales, ha promovido la creación de legislaciones especiales que complejizan aún más la consolidación y mantenimiento de los derechos de propiedad formales.

Asimismo, la especialista senior en administración de tierras del Banco Mundial, Ivonne Moreno, en entrevista con Revista Semana Rural, asegura que la informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia es por los procesos complejos y añadió:

[...] En América Latina, durante las décadas de los 70, 80 y 90, inventamos procesos bastante complejos sobre formalización, los cuales pueden durar hasta diez años. Para sacar un título se necesitan hasta 40 firmas. La región ahora quiere simplificar y hacer esos procesos más costo-efectivos. Un gran reto es esclarecer si la comunidad sabe qué puerta tiene que tocar y cuánto dura y cuesta un proceso de formalización. Tienen que estar alienados un marco global que facilite la formalización, una institucionalidad que esté a cargo y unos procesos y procedimientos claros. (Revista Semana Rural, 2019).

- ***Baja cultura de la formalización en la población rural***

La adquisición del derecho real de dominio, al igual que los trámites establecidos en nuestra legislación para formalizar la propiedad, son vistos generalmente por la población

⁹ <https://restituciontierras.ramajudicial.gov.co/restituciontierras/views/old/sentencias.aspx>

como obstáculos, toda vez que su percepción heredada de costumbre, da cuenta de que la transferencia de los predios se realice creyendo en la palabra del vendedor a través de cualquier manifestación de la voluntad, bien sea con una carta venta o una promesa, teniendo la plena convicción que de esta forma ya son propietarios, alejándose por completo de la realidad jurídica que ostentan, ya que los presupuestos para que estos actos jurídicos sean eficaces no se cumplen, en dicho caso la ley manda que se desconozca totalmente el acto o que se lo prive de eficacia. Como causa indirecta se encuentra el “desconocimiento de las rutas de regularización por parte de los sujetos de ordenamiento y de los entes territoriales”, esto lo explica el BID en sus estudios de casos afirmando que:

[...] Dentro de los factores que contribuían a mantener elevados niveles de informalidad se encuentran el desconocimiento generalizado acerca de los trámites para el registro, los altos costos de los procesos de formalización, el interés por evadir las obligaciones que se adquieren al tener una propiedad, como el pago de impuestos, y a las dinámicas migratorias y de colonización del territorio que se originan en el desplazamiento forzado, que propician la aparición de asentamientos informales tanto en zonas urbanas como rurales. (BID, 2014)

- ***Presencia de predios con destino agropecuario en áreas condicionadas***

Otra de las causas directas del problema central denominado “alta inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra rural Norte De Santander” es la presencia de predios con destino agropecuario en áreas condicionadas ya que el proceso de formalización en estas áreas protegidas es más dispendioso porque depende de la articulación entre las entidades ambientales y la ANT o simplemente no está reglamentado claramente el proceso.

En el departamento existen 5.868 predios con destino agropecuario en áreas condicionadas que ocupan 107.742,93 ha. Este fenómeno se puede explicar por diferentes razones según la UPRA entre ellas:

- Concesiones mineras a partir de 1820 en el páramo de Santurbán
- Colonización por petróleo en el Catatumbo, ocurrida dentro de los primeros cincuenta años del siglo XX
- Colonización a lo largo del río Catatumbo y en zonas paramunas a mediados de los años cincuenta, por efectos de la violencia bipartidista
- Colonización dirigida por el Incora (1967 y 1968), con el programa de titulación de baldíos para colonos, con tierras sustraídas a la reserva forestal Serranía de Los Motilones, colindantes con los resguardos indígenas

- Colonización por cultivos ilícitos, que afectó la zona de reserva forestal Serranía de Los Motilones
- Despojo y desplazamiento (2020c).

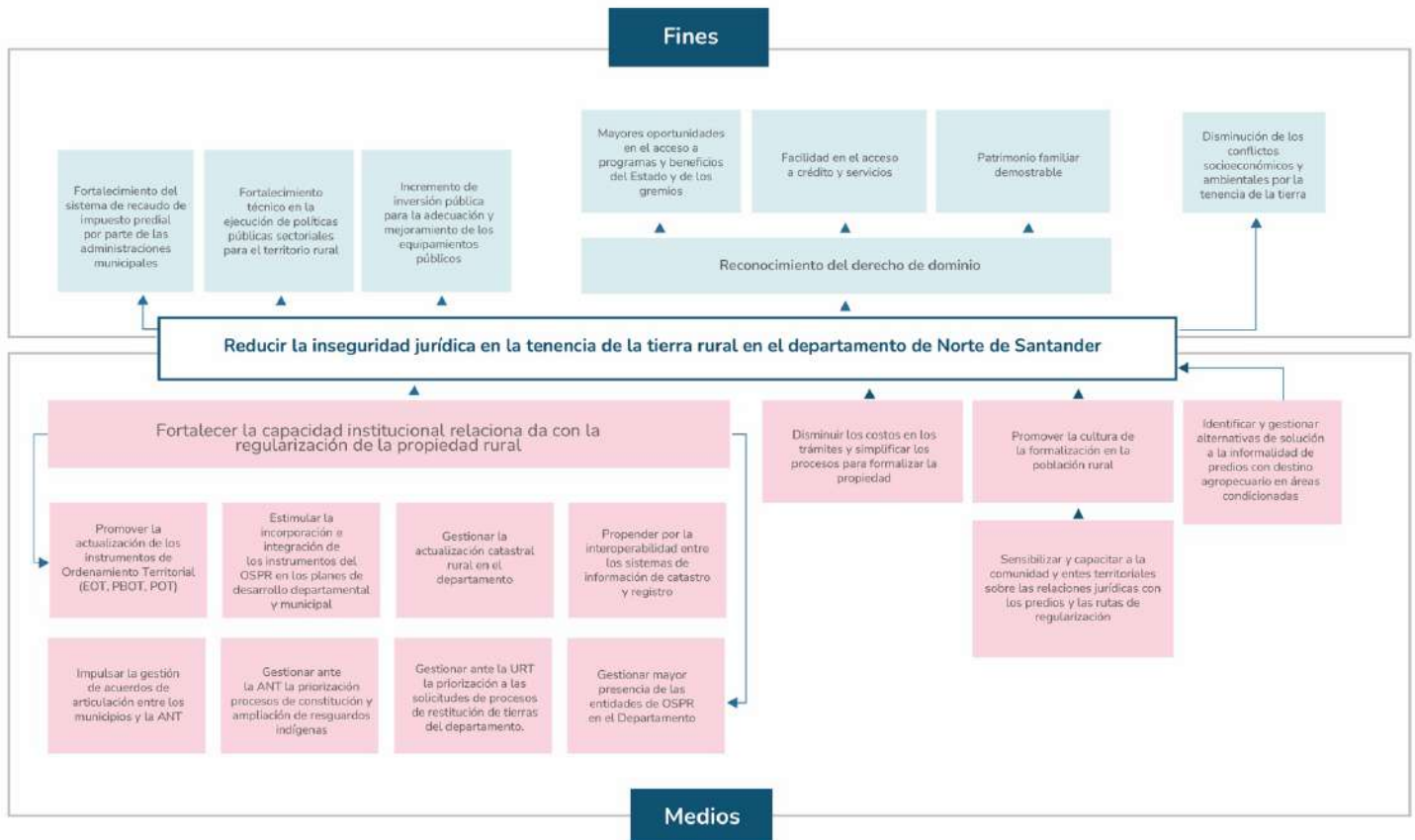
Esta última se ha dado especialmente en la subregión del Catatumbo, disputada durante los últimos veinte años por guerrilleros y paramilitares por el control de las zonas de producción de cultivos ilícitos y rutas del narcotráfico, donde actores legales e ilegales han empleado varios métodos para despojar a los campesinos de sus parcelas. El desplazamiento de población ha sido masivo y el abandono de tierras se tradujo, en muchos casos, en despojo. En este departamento los campesinos vendieron a precios irrisorios sus parcelas después de su abandono; a otros el mismo Incora les revocó los títulos de los predios para entregárselos a personas que no cumplían con los requisitos de la reforma agraria; y en algunos casos, sus fincas fueron ocupadas por terceros que se aprovecharon de las condiciones de violencia que presionaron el desarraigo (VerdadAbierta, 2013).

4.3 Árbol de objetivos de la ETGRPR de Norte de Santander

Luego de elaborado el árbol de problemas con sus respectivas causas y efectos se realizó el árbol de objetivos, para lo cual se convirtieron los estados negativos del árbol de problemas en soluciones, expresados en forma de estados positivos (figura 23). Este análisis permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez resuelto el problema.

Figura 27. Árbol de objetivos de la ETGRPR de Norte de Santander

Árbol de objetivos



Fuente: elaboración propia.

4.4 Componentes de la ETGRPR de Norte de Santander

Teniendo en cuenta las causas, subcausas, y efectos del árbol de problemas planteado para el departamento, en el que se estableció como problema la “alta inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra rural en el departamento de Norte de Santander”, se establecieron cuatro componentes en la matriz de marco lógico (figura 28) y se definieron las actividades que se consideran necesarias para disminuir su influencia en la informalidad en la tenencia de la tierra rural.

Figura 28. Componentes resultados esperados de la matriz del marco lógico



Fuente: elaboración propia.

4.5 Actividades de la ETGRPR de Norte de Santander

De acuerdo con la matriz del marco lógico, las actividades que componen la ETGRPR para Norte de Santander, se deben dividir en dos etapas: etapa preliminar o de alistamiento y la etapa de ejecución.

I. Etapa preliminar o alistamiento

Acá se contemplan todas las acciones que se deben desarrollar para la planificación de la ETGRPR del departamento (figura 29).

Figura 29. Actividades preliminares de la ETGRPR en Norte de Santander

a.	Planificación y Gestión de recursos financieros
b.	Convenios y/o memorandos de entendimiento
c.	Priorización de los municipios
d.	Elaboración y emisión de Ordenanza Departamental

Fuente: elaboración propia.

A. Planificación y gestión de recursos financieros

La gobernación del departamento de Norte de Santander deberá realizar la planificación de la gestión de los recursos financieros y garantizar su obtención a través de banca multilateral y/o apoyo internacional, y demás entidades que tengan interés en la formalización de tierras como parte de la reforma rural integral.

Asimismo, deberá gestionar recursos ante las entidades de nivel nacional y la banca multilateral que permitan contar con asistencia técnica metodologías y coordinaciones interinstitucionales, e inclusive intersectoriales, con el fin de promover la regularización de la propiedad rural y fortalecer el servicio público de la gestión catastral.

También deberá adelantar actividades propias de gestión, direccionadas a la elaboración y actualización de instrumentos de planificación territorial, así como actividades de capacitación a los funcionarios con funciones relacionadas con la regularización de la propiedad rural.

Para el desarrollo de la planeación y gestión mencionada, se proponen acciones concretas, como:

1. Gestionar recursos ante las entidades de nivel nacional con el fin de promover la regularización de la propiedad rural y fortalecer el servicio público de la gestión catastral.
2. Gestionar recursos de cooperación internacional destinados para la regularización de la propiedad rural en el departamento de Norte de Santander.

B. Convenios y/o memorandos de entendimiento

La información es clave para el éxito de la Estrategia. Para contar con ella es necesario adelantar convenios interadministrativos o memorandos de entendimiento, según sea conveniente, con las entidades que tienen funciones y/o competencias en la regularización de la propiedad rural, así como también con todas aquellas, inclusive entidades de otros sectores, que provean o puedan suministrar información necesaria para los procesos de formalización, como lo son:

- **Agencia Nacional de Tierras (ANT)**

El convenio o memorando de entendimiento que se realice con esta entidad debe enfocarse en el acceso a información para acceder a programas de regularización y acceso a tierras, así como también a capacitación para los funcionarios territoriales sobre los procedimientos de regularización de la propiedad rural, tanto de predios privados, como de predios públicos, determinando las opciones jurídicas de regularización de la propiedad rural, según la naturaleza jurídica de los predios a intervenir.

Asimismo, garantizar la intervención de la autoridad de tierras en el proceso de regularización en municipios priorizados, según sus competencias a través de:

- Procesos de formalización de la propiedad privada
 - Procesos de legalización de bienes baldíos y predios fiscales patrimoniales
 - Cálculo y establecimiento de la Unidad Agrícola Familiar para los municipios focalizados
 - Procesos de asignación de derechos de uso de baldíos inadjudicables, con el fin de adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural, orientados a la economía campesina
 - Gestionar ante la ANT la priorización a las solicitudes de procesos de constitución y ampliación de los territorios étnicos del departamento
 - Generación de espacios de acercamiento entre la ANT y los municipios priorizados en el departamento, con el fin de identificar sus necesidades respecto a la oferta institucional que tiene la ANT en temas de regularización de la propiedad rural.
- **Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)**

Este convenio tiene como fin el suministro de la información requerida para la identificación predial, que permita agilizar los trámites de inscripción de predio. Asimismo, el establecimiento de brigadas y unidades móviles en los municipios priorizados, que disminuyan la carga económica a los beneficiarios de la Estrategia, en cuanto al proceso de inscripción de sus predios.

- **Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y gestores catastrales habilitados**

Este convenio busca el suministro de información de la base catastral de predios a regularizar, realizar los levantamientos topográficos de los predios a intervenir, así como la aclaración de cabida y linderos de los predios que los requieran, conjuntamente deberá realizar los procesos de actualización catastral.

Otro de los componentes del convenio, puede centrarse en la capacitación a los gestores catastrales habilitados para Norte de Santander en cuanto a los estándares y especificaciones técnicas que exige el catastro multipropósito y el sistema de administración del territorio SAT, y la verificación del avance del proceso para gerenciar su propio catastro.

Una actividad importante es la de gestionar ante las oficinas de catastro y registro jornadas de recepción de trámites en los municipios del departamento. De igual manera deberá convenirse la presencia las unidades móviles para realizar jornadas de servicio al ciudadano, ofreciéndole a la comunidad los servicios que adelanta la entidad.

- **Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR)**

Teniendo en cuenta las competencias ambientales de la CAR, se solicita el suministro de información de las áreas de interés ambiental de orden regional, así como también la emisión de conceptos desde su competencia respecto a la normativa ambiental necesaria para los procesos de adjudicación de baldíos, clarificación de la propiedad y demás procesos de regularización de la propiedad rural. Adicionalmente estas podrían ser entidades interesadas en financiar la estrategia de formalización, propuesta en este documento.

- **Unidad de Restitución de Tierras (URT)**

Convenir con la URT el intercambio de información no restringida o privilegiada que permita conocer la macrofocalización y microfocalización de las áreas departamentales donde se concentran las solicitudes de restitución de tierras. Esta información es de gran importancia, ya que se la incorpora dentro de la priorización de municipios y veredas para la regularización de la propiedad rural, tanto en los procesos de la ANT, como en la Estrategia que se propone. Una actividad significativa resulta ser la de gestionar ante la URT la priorización a las solicitudes de procesos de restitución de tierras del departamento.

C. Realizar la priorización de municipios a intervenir para la implementación de la ETGRPR de Norte de Santander

Para obtener un mejor resultado en la regularización de la propiedad rural, la gobernación deberá adelantar una priorización de la intervención, claramente soportada en unos criterios técnicos previamente establecidos de manera individual o con el apoyo de la UPRA.

Así las cosas, y atendiendo las condiciones actuales de los municipios norte santandereanos se sugiere tener en cuenta, como mínimo, los siguientes criterios:

- Municipios con menores índices de alteración del orden público
- Municipios que dentro de su plan de desarrollo tengan previsto realizar actividades de formalización
- Municipios que cuenten con recursos económicos apropiados y destinados a apoyar programas de formalización
- Municipios con voluntad político-administrativa para realizar programas de formalización
- Municipios con mayores áreas sin restricciones legales

- Municipios que cuenten con presencia institucional de entidades relacionadas con la regularización
- Municipios que presente índice de informalidad entre el 50 % y 75 %
- Municipios que estén ubicados en la misma subregión que presente índices de informalidad entre el 50 % y 75 %
- Municipios que presenten mayores tiempos de desplazamiento hacia las ORIP
- Municipios que hayan presentado mayor número de solicitudes de formalización ante la ANT
- Municipios que cuenten con mayor número de solicitudes de restitución de tierras.

D. Elaboración y emisión de ordenanza departamental

Elaborar y emitir una ordenanza departamental para la exención del pago de impuestos y costos de trámites registrales de los predios regularizados que hayan participado y culminado el proceso establecido para la ETGRPR de Norte de Santander.

El apoyo económico hacia la estrategia es importante. Para ello se hace necesario contar con una ordenanza que determine la exención o reducción a costo \$0, el pago de impuestos de registro, para todos aquellos nuevos propietarios que hayan hecho parte de la ETGRPR. Con ella se busca promover la inscripción de los títulos, sentencias judiciales, escrituras públicas, resoluciones de adjudicación y demás actos o negocios jurídicos, mediante los cuales se adelanten procesos de formalización de la propiedad rural en Norte de Santander y que por norma general estén sujetos al impuesto de registro. Con esta iniciativa se pretende apoyar no solo a los beneficiarios del programa de formalización de la propiedad rural del Ministerio de Agricultura asumido por la ANT. A manera de ejemplo, en el departamento de Antioquia, se encuentra la Ordenanza 12 del 6 de agosto de 2020:

Por medio de la cual se concede exención del 100% del pago del impuesto de registro para los beneficiarios del programa de formalización de predios rurales de naturaleza privada o baldía en el departamento de Antioquia adelantado por la Agencia Nacional de Tierras.

También se concederá a los demás pobladores rurales que se interesen por formalizar sus predios dentro del marco de la ETGRPR para Norte de Santander.

El proyecto de la ordenanza debe ser el producto de la necesidad de la implementación de la estrategia en cuanto a la reducción de costos a los beneficiarios de esta, que como ya se

ha venido indicando, en su gran mayoría presentan niveles de vulnerabilidad que les impide asumir costos y gastos directos que generan la formalización de sus predios.

Sobre lo anterior, y haciendo referencia a procesos de formalización adelantados en otros departamentos del país, la exposición de motivos de la Ordenanza 012 de 2020 emitida por la Asamblea de Antioquia indicó:

Los resultados de aprobar una exención a favor del registro de actos administrativos del proceso de titulación, debe entenderse como una relación de costo – beneficio en virtud de la cual, se legalizan los asentamientos irregulares, se racionaliza el uso del suelo urbano y rural, mejorando los procesos de planificación, se reduce la informalidad en la tenencia de la tierra, se obtiene la actualización catastral de los predios y aumenta el recaudo por concepto de impuesto predial en la vigencia siguiente en la que se expide el acto administrativo de transferencia del dominio a título gratuito o subsidio en especie, o la escritura pública respectiva. Es decir, será una exención que a futuro inmediato generará mayores oportunidades de ingreso a las entidades territoriales, especialmente a los municipios.

Para que el proyecto de ordenanza tenga un mayor alcance, se requiere mejorar la gestión con las entidades de orden nacional que están relacionadas con los costos y trámites notariales y registrales en beneficio de las personas que hagan parte de los programas de la regularización de la propiedad rural, e inclusive, propender por la disminución de dichos valores.

Teniendo en cuenta su jurisdicción político-administrativa, la gobernación deberá elaborar un documento con los requisitos que deben cumplir los usuarios para la exención del pago de impuestos y costos de trámites notariales, judiciales y registrales de los predios regularizados, que hayan culminado el proceso dentro del marco de la ETGRPR del departamento de Norte de Santander.

II. Etapa de ejecución

Determina el despliegue de actividades relacionadas con la integración de la competencia y ejercicio institucional y la cultura y educación de la población rural, en torno a la regularización de la propiedad rural en Norte de Santander, inclusive con la búsqueda de soluciones a todas aquellas ocupaciones que se estén dando en zonas de Ley 2 de 1959, para esto se sugiere la puesta en marcha de las siguientes actividades (figura 30).

Figura 30. Actividades de ejecución de la ETGRPR en Norte de Santander

a.	Simplificar y reducir costos de los procesos y trámites para regularización de la propiedad rural
b.	Promover la cultura de regularización propiedad
c.	Fortalecer el Servicio Público de la Gestión Catastral
d.	Fortalecer los instrumentos de Ordenamiento y desarrollo territorial
e.	Gestionar alternativas de regularización con destino agropecuario en áreas condicionadas dentro de frontera.

Fuente: elaboración propia.

A. Simplificar y reducir costos de los procesos y trámites para regularización de la propiedad rural

1. Gestionar los recursos financieros, técnicos, administrativos y humanos para la creación y puesta en marcha de las oficinas de gestión de tierras de acuerdo con la priorización de los municipios para atender procesos de regularización de la propiedad rural.
2. Elaborar la propuesta del anexo técnico con los requisitos que deben cumplir los usuarios para la exención del pago de impuestos y costos de trámites notariales, judiciales y registrales de los predios regularizados, que sean objeto de la ordenanza departamental.
3. Dar cumplimiento a lo estipulado en la ordenanza emitida para la exención del pago de impuestos y costos de trámites notariales, judiciales y registrales de los predios regularizados que hayan culminado el proceso dentro del marco de la ETGRPR del departamento de Norte de Santander.
4. Realizar comités operativos con las entidades que tengan funciones en la regularización de la propiedad rural, con el fin de reducir la complejidad de los trámites respectivos.

En esta etapa es importante hacer énfasis en la creación de la oficina de gestión de tierras, ya que tienen como objeto orientar la comunidad frente a los trámites requeridos para adelantar la formalización de su propiedad rural, así como también asesorar a la gobernación o a la alcaldía municipal en cuanto a la obtención de títulos de predios privados como de derecho público.

Aunado a lo anterior, deberán servir de puente entre la ciudadanía y las entidades que cumplen funciones relacionadas con la regularización y facilitar la llegada de los operadores que implementarán el barrido predial.

Para alcanzar sus objetivos deberán cumplir con las siguientes funciones:

- Asesorar a la alcaldía para titular predios
- Asesorar a la población rural en los temas atinentes a la regularización de la propiedad rural
- Acompañar la titulación de entidades de derecho público, como centros de salud y escuelas, para promover la inversión social
- Asesorar a los pobladores rurales y funcionarios territoriales acerca de los mecanismos de solución de conflictos que giren entorno a la tenencia de la tierra rural
- Identificar las situaciones de informalidad sobre la tenencia de la tierra rural en cada municipio priorizado
- Servir de puente entre la ciudadanía y las entidades de tierras del nivel nacional
- Facilitar la llegada de los operadores que implementan los barridos prediales
- Ayudar a identificar y resolver conflictos sociales sobre la tenencia de la tierra
- Reglamentar los procedimientos y requisitos que deben cumplir los usuarios de la estrategia para acceder a la exoneración
- Gestionar la presencia regular de la SNR y ANT mediante las oficinas móviles
- Mejorar la planeación del uso del suelo para apoyar el desarrollo rural.

Algo importante dentro de las funciones de las oficinas de gestión de tierras es que facilita la llegada de operadores que implementen la formalización, o de no ser posible, pueden realizar la contratación de profesionales interdisciplinarios de manera directa para que adelanten las actividades necesarias para iniciar el proceso de formalización de los predios ubicados en la jurisdicción municipal; abogados para realizar estudios de títulos y asesorar en general, ingenieros topográficos que se desplacen a campo para verificar el predio y realizar el levantamiento topográfico utilizando diferentes medios tecnológicos; con este insumo se tendrá el soporte para el inicio de la formalización dependiendo de las rutas que anteriormente se dejaron indicadas.

Estas oficinas, de acuerdo con sus funciones iniciales y de acuerdo con las nuevas necesidades que se vayan presentando, en próximos años, pueden evolucionar a las ventanillas únicas integradas para la consulta y gestión de información sobre la administración del territorio, que también estarán integradas al Portal Único del Estado, que trata el CONPES 4007 de 2020.

B. Promover la cultura de la regularización de la propiedad rural

De la promoción de la cultura de la regularización de la propiedad rural depende, no solo la disminución de la informalidad en la tenencia de la tierra, la disminución del índice de informalidad actual para Norte de Santander, sino también la garantía de un departamento de propietarios. Esta cultura de la legalidad en los predios redunda en el valor de la tierra, la obtención de créditos, la verificación de la propiedad de los predios, la trazabilidad en la negociación y otras ventajas. Para ello se sugiere:

1. Realizar campañas de difusión sobre la importancia de la formalidad en la tenencia de la tierra y de las rutas de regularización de la propiedad, a través de medios masivos locales tales como emisoras y periódicos, afiches, pasa calles y redes sociales del departamento y municipios.
2. Capacitar a los funcionarios de las entidades territoriales en los trámites y rutas de regularización de la propiedad rural.
3. Realizar jornadas de sensibilización a la comunidad en general sobre la importancia de regularizar los predios dentro del marco de la ETGRPR del departamento.
4. Capacitar a los posibles beneficiarios en los procedimientos y actos jurídicos para la regularización de la propiedad rural e inscripción en el RESO, en los municipios priorizados.
5. Incluir en la página web de la gobernación departamental un vínculo que brinde información didáctica a la comunidad sobre las diferentes actividades de la ETGRPR del departamento de Norte de Santander.

C. Fortalecer el servicio público de la gestión catastral

1. Gestionar la actualización de los catastros rurales con enfoque multipropósito de los municipios de Norte de Santander.
2. Adelantar jornadas de capacitación orientadas por el IGAC, gestores catastrales con fortaleza en LADM_COL y organismos de cooperación internacional para los gestores catastrales del departamento, con el fin de que puedan cumplir con las especificaciones técnicas que exige el catastro multipropósito.

3. Adelantar jornadas de asistencia técnica para la implementación de estándares técnicos, con el fin de lograr una interoperabilidad entre entidades y actores territoriales (gestores catastrales del departamento, IGAC, SNR, DNP, DANE, ANT), según el modelo extendido LADM_COL.
4. Gestionar ante el DNP jornadas de capacitación del Sistema de Administración del Territorio (SAT), en donde participen las entidades competentes del departamento.

D. Fortalecer los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial

1. Promover la actualización de los instrumentos de planificación territorial (POT, EOT, PBOT) en los municipios del departamento de Norte de Santander, teniendo en cuenta los lineamientos de la UPRA y del Kit territorial del DNP.
2. Apoyar la elaboración de los planes de desarrollo municipal y departamental con el fin de garantizar la inclusión de proyectos de OSPR y asignación de recursos correspondientes.

E. Gestionar alternativas de regularización de la propiedad rural con destino agropecuario en áreas condicionadas dentro de frontera agrícola

En atención a la presencia de ocupaciones con actividades agropecuarias en áreas de Ley 2 de 1959, en especial en zona tipo B, es necesario la elaboración de un plan que oriente la solicitud ante la ANT de la adjudicación de contratos de uso sobre los predios inmersos. Con esta actividad se fortalece la regularización de la tenencia de la tierra rural en el departamento, particularmente en estas áreas y que cuentan con ocupaciones y actividades agropecuarias, para ello se plantea:

1. Obtener los conceptos favorables del MinAmbiente para los instrumentos vigentes en temas de regularización del uso en las zonas de reserva de Ley 2 de 1959.
2. Gestionar ante la ANT el otorgamiento de derechos de uso de predios baldíos inadjudicables en zonas de Ley 2 de 1959 tipo B y C.
3. Priorizar predios privados de destino agropecuario que se encuentran en áreas de gestión de riesgo para compra por parte del municipio.



Conclusiones



5. Conclusiones

El índice de informalidad en la tenencia de la tierra rural en el departamento de Norte de Santander corresponde al 58,79 %. Esta cifra se nutre de factores de la informalidad, como lo son: i) la tenencia desordenada e insegura de la tierra a raíz de las fallas en la administración de las tierras del Estado, ii) la falta de un inventario de baldíos, iii) la poca autoridad que ejerce el Estado para hacer cumplir la función social de la propiedad, iv) la falta de interrelación entre los sistemas registral y catastral y v) los altos costos para formalizar la tenencia de un predio relacionados con los tiempos de desplazamiento hacia las oficinas de catastro y registro que generalmente están alejados de las zonas rurales y la distancia depende de la calidad de las vías y de la frecuencia de los servicios de transporte, entre otros.

La ETGRPR plantea acciones tanto preliminares, como de ejecución, determinantes para coadyuvar en la gestión del departamento hacia un fin específico, la formalización de predios privados rurales. Por ello, es importante que exista voluntad política, financiera y administrativa para la implementación de este mecanismo.

La Estrategia plantea en sus actividades preliminares la suscripción de convenios con las entidades competentes en materia de regularización, así como también la realización de memorandos de entendimiento con la ANT para la regularización de los predios rurales en el departamento, queriendo con ello significar que la regularización de los predios no depende única y exclusivamente de la ejecución de actividades de la entidad nacional, sino que también puede ser apoyada desde el departamento y entes territoriales.

Dentro de las actividades de ejecución se propone el fortalecimiento del servicio público de la gestión catastral con la actualización de los catastros rurales con enfoque multipropósito que permita promover un adecuado ordenamiento y aprovechamiento productivo del territorio; asimismo, identificar y gestionar el mejoramiento de los ingresos de los territorios a través del recaudo del impuesto predial. Es de gran importancia que los gestores catastrales que prestan el servicio actualmente en la región se formen y capaciten en la normatividad catastral vigente con sus respectivos estándares y especificaciones técnicas del catastro multipropósito para mantener la base catastral actualizada sobre todo en aquellos municipios que presentan actualizaciones catastrales con más de cinco años de antigüedad.

La apertura de las oficinas municipales de tierras, son importantes en la implementación de las políticas de tierras de la mano del departamento, ya que pueden convertirse en el canal de comunicación entre los pobladores rurales y la institucionalidad, recibiendo atención a sus dudas, inquietudes y podrán brindar la asesoría en cuanto a la situación de informalidad de los predios, así como en lo relacionado a trámites y documentos necesarios para la formalización predial.

La ETGRPR debe ser implementada en municipios priorizados, dado que una focalización es la mejor manera de intervenir el territorio para tener un mayor impacto y para que los resultados se presenten de forma concentrada y reduzcan los costos de los procedimientos.

La implementación de la ETGRPR para el departamento de Norte de Santander deberá contar con un enfoque de género, que garantice la participación de la mujer tanto en el proceso como en la inclusión de la toma de decisiones y del acceso a la tierra.



6.

Referencias



Referencias

- ANT. (2022). Resguardos indígenas legalizados, solicitudes y peticiones de resguardos.
- BID. (2014). Proyectos de regularización y administración de tierras: Estudio de caso Colombia: Evaluación comparativa: Anexo técnico 4. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13736/proyectos-de-regularizacion-y-administracion-de-tierras-estudio-de-caso-colombia>
- Código Civil. (1873). Ley 84 de 1873. Artículo 669. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 del 18 de Julio de 1997. Por la cual se modifican la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C., Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>.
- Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia C-073 del 12 de julio de 2018. Bogotá, Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-073-18.htm>
- DANE. (2015). Censo Nacional Agropecuario. Entrega de resultados CNA 2014 - cifras definitivas. <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin1-Uso-del-suelo/1-Boletin.pdf>.
- DANE. (2020). Decreto 148 de 2020. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015. Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105952>.
- DNP. (2014). Misión Rural para la transformación del campo.
- DNP. (2016). CONPES 3870 De 2016: Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos. Bogotá.
- DNP; Ministerio del interior. (2016). Acuerdo COT 010 de 2016. Bogotá.
- FAO. (2003). Tenencia de la tierra y desarrollo rural. Estudios sobre tenencia de la tierra. <http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s00.htm>.
- IGAC. (2012). Proyecto de Interrelación catastro registro en Colombia. Obtenido de <https://www.yumpu.com/es/document/read/39621631/el-proyecto-de-interrelacion-catastro-registro-en-colombia-cpci>
- IGAC. (2020). Base catastral. Bogotá.

- IGAC. (2023). Resolución 1040 de 2023. Por medio de la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito. Bogotá.
- León, F., y Dávila, J. (2020). Catastro para la paz. Tensiones, problemas, posibilidades. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Machado, A. (2017). El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia.
- MADR. (2016). Guía de formalización de la propiedad rural por barrido predial.
- MADR. (2017a). Resolución 128 de 2017. Por medio de la cual se adoptan las bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000128%20de%202017.pdf>.
- MADR. (2017b). Resolución 130 de 2017. Por medio de la cual se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la ANT Bogotá D.C. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000130%20de%202017.pdf>.
- MADR. (2018). Resolución 261 de 2018. Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general. Bogotá. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000261%20de%202018.pdf>.
- MADS. (2019). Delimitación de páramos a nivel nacional.
- MADS. (2022). Zonificaciones a las reservas forestales de la Ley 2 Bogotá.
- PNUD. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá. <<http://pnudcolombia.org/indh2011/index.php/el-informe/informe-completo>>.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 2363 del 07 de Diciembre de 2015. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura. Bogotá, Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67314>.
- Revista Semana Rural. (2019). El 60 % de los predios rurales en Colombia no está formalizado. <https://semanarural.com/web/articulo/banco-mundial-asegura-que-mas-de-la-mitad-de-colombia-cuenta-con-pr>
- Senado de la República de Colombia. (2015). Decreto 1170 de 2015. Bogotá.

- UNECE. (1996). Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa. Lineamientos para Administración de la Tierra.
- UPRA. (2016). Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios. Bogotá, Colombia.
- UPRA. (2018). Metodología para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia. Bogotá.
- UPRA. (2019). Índice de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia Vigencia 2019. Bogotá.
- UPRA. (2020a). Plan de Acción Institucional para la vigencia 2020. Bogotá.
<https://www.agronet.gov.co/Noticias/Paginas/Plan-de-Acci%C3%B3n-Institucional-para-la-vigencia-2020.aspx>.
- UPRA. (2020b). Estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural del Huila. Bogotá.
- UPRA. (2020c). Diagnóstico rural agropecuario de los municipios de la subregión del Catatumbo como insumo para el Ordenamiento Territorial. Bogotá.
- UPRA. (2021a). Frontera agrícola. Bogotá.
- UPRA. (2021b). Informalidad en la tenencia de la tierra: escenario nacional. Bogotá: Zona UPRA - Boletín 022021. <https://upra.gov.co/sala-de-prensa/boletines>.
- UPRA. (2023a). Clasificación de áreas para el mercado de tierras rurales agropecuarias.
- UPRA. (2023b). Mapa de isocronas a centros poblados. Bogotá.
- VerdadAbierta. (2013). Todas las formas de despojo en Norte de Santander.
<https://verdadabierta.com/todas-las-formas-de-despojo-en-norte-de-santander/>