

A smiling man wearing a white headband and a dark long-sleeved shirt is holding a large, rusty metal hoe. He is standing in a field with large green plants, possibly banana trees. The background is a green circular graphic with a faint map of Antioquia. The text is overlaid on the left side of the image.

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



UPRA



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

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., Cortés P., Fernández A., Montes N. (2024). *Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural Antioquia*. Bogotá: UPRA. <www.upra.gov.co

ISBN: 978-628-7697-40-9

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

MinAgricultura 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
Rural 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
Líder temático

Nelson Javier Neva Díaz
Jecsan Contreras Bastidas
Paola Cortés Rodríguez
Ángela María Fernández Pérez
Natalia Andrea Montes Delgado

Autores

Equipo Oficina TIC
Representación cartográfica

Johana Trujillo Moya
Coordinación equipo de publicaciones

Diana L. Chávez Guerrero
Corrección de texto y estilo

Maria Ximena Roa Palacio
Diseño y diagramación

Andrés Paz Duarte
Édgar Mauricio Carrillo
Fotografías
Banco de imágenes UPRA

Tabla de contenido

Índice de tablas	6
Índice de figuras.....	9
Lista de siglas y abreviaturas	12
Glosario	15
Introducción	19
Objetivos	20
Alcance	20
1. Marco de referencia de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural	22
1.1 Contexto sectorial de la Estrategia Territorial Para La Gestión de La Regularización de La Propiedad Rural.....	22
1.2 Contexto departamental referente al OSP	24
1.3 Antecedentes.....	25
1.3.1. Antecedentes del Programa de Formalización de la Propiedad Rural y Ordenamiento Social de Propiedad Rural	25
1.3.2. Fortalecimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial.....	32
1.3.3. Antecedentes del catastro con enfoque multipropósito.....	34
1.3.4. Marco conceptual.....	39
1.3.5. El ordenamiento y el desarrollo territoriales	41
1.3.6. Política de OSPR y Regularización.....	42
1.3.7. Catastro Multipropósito y la Gestión Catastral	43
2. Marco normativo de la estrategia y procedimientos de la regularización de la propiedad rural.....	46
2.1 Normas constitucionales que soportan las ETGRPR.....	46
2.2 Normas relacionadas con las funciones y las misiones de los actores más relevantes de la ETGRPR	47
2.3 Normas relacionadas con el ordenamiento territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR	48
2.4 Normas y documentos relacionados con el catastro multipropósito y la gestión catastral	50
2.5 Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural.....	52
2.6 Jurisprudencia aplicable a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural	54

2.7	Alternativas para la regularización.....	55
2.8	El rol de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) respecto a la política de OSPR	70
2.9	Los planes OSPR	71
2.10	Procedimiento único en zonas focalizadas.....	74
2.10.1	Fase administrativa (etapa preliminar)	78
2.10.2	Fase administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y periodo probatorio.....	80
2.10.3	Fase judicial	83
2.11	Procedimiento único en zonas no focalizadas.....	86
2.11.1	Fase administrativa (etapa preliminar)	89
2.11.2	Fase administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y periodo probatorio.....	90
2.11.3	Fase judicial en zonas no focalizadas.....	91
2.12	Procedimientos administrativos especiales agrarios.....	93
3.	Resumen ejecutivo de la caracterización del ordenamiento social de la propiedad rural del departamento de Antioquia	96
3.1	Información catastral.....	96
3.2	Figuras de ordenamiento en áreas excluidas y condicionadas de la frontera agrícola	100
3.2.1	Frontera agrícola	100
3.2.2	Figuras de ordenamiento en áreas excluidas y condicionadas de la frontera agrícola	103
3.3	Tamaño de los predios en el departamento de Antioquia en áreas dentro de la frontera agrícola ..	128
3.4	Saneamiento de la propiedad para el acceso a incentivos de desarrollo rural en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR	156
3.5	Fortalecimiento de infraestructura y equipamientos rurales	163
4.	Marco lógico de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural	169
4.1	Caracterización de actores de la ETGRPR.....	169
4.2	Árbol de problemas de la ETGRPR para el departamento de Antioquia	171
4.3	Árbol de objetivos de la ETGRPR para el departamento de Antioquia.....	183
4.4	Resumen del marco lógico	185
4.5	Actividades de la ETGRPR para el departamento de Antioquia.....	186
5.	Conclusiones.....	195
6.	Referencias.....	198

Índice de tablas

Tabla 1. Primeras zonas de formalización masiva, según Resolución 346 de 2013.....	27
Tabla 2. Zonas de formalización masiva	28
Tabla 3. Rutas para la regularización de la propiedad rural (flujograma).....	58
Tabla 4. Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural (flujograma)	64
Tabla 5. Clasificación de los sujetos de ordenamiento	79
Tabla 6. Procedimientos administrativos especiales agrarios	94
Tabla 7. Figuras de ordenamiento ambiental, étnico y de interés para el ordenamiento social de la propiedad (OSP) en el departamento de Antioquia (información para 2020)	104
Tabla 8. Complejo de páramos en el departamento de Antioquia.....	106
Tabla 9. Municipios del departamento de Antioquia con mayor área excluida y condicionada de páramos.	108
Tabla 10. Número de predios y tipo de propietario dentro del área de páramos declarados, a nivel departamental (información para 2020)	110
Tabla 11. Distribución predial de páramos declarados, a nivel departamental (información para 2020).....	111
Tabla 12. Área de Zona de Reserva Forestal de Ley 2 tipos A, B y C (información para 2020)	115
Tabla 13. Zona de Reserva Forestal Ley 2 de 1959, zona A.....	117

Tabla 14. Número de predios y tipo de propietario dentro del área predial dentro de la Ley 2, zona A, a nivel departamental (información para 2020) 118

Tabla 15. Distribución predial, Ley 2 de 1959, categoría A, a nivel departamental (información para 2020)..... 119

Tabla 16. Zona de Reserva Forestal Ley 2 de 1959, zonas B y C 121

Tabla 17. Número de predios y tipo de propietario dentro del área predial dentro de la Ley 2 Zona B y C, a nivel departamental (información para 2020) 122

Tabla 18. Distribución predial según la Ley 2 de 1959, categoría B y C, a nivel departamental (información para 2020)..... 122

Tabla 19. Área sustraída y número de predios en el departamento de Antioquia 125

Tabla 20. Áreas potenciales para el otorgamiento de contratos de derecho de uso en el departamento de Antioquia 126

Tabla 21. Número de predios, propietarios y área en el departamento de Antioquia 128

Tabla 22. Número de predios y sumatoria de área por rangos de tamaño (dentro de FA) en el departamento de Antioquia..... 130

Tabla 23. Número de predios por rangos de tamaño con destinación agropecuario de propietarios privados en el departamento de Antioquia 133

Tabla 24. Resultados de los indicadores de distribución en el departamento de Antioquia..... 134

Tabla 25. Municipios con valores mayores y menores de los indicadores de distribución de la propiedad en el departamento de Antioquia..... 140

Tabla 26. Especificación de los universos de análisis considerados en el departamento de Antioquia 142

Tabla 27. Número de predios y áreas, variación y participación porcentual por rangos de tamaño predial entre 2014 y 2020 en el departamento de Antioquia.....	143
Tabla 28. Punto de corte del 10% de propietarios que concentran más área.	152
Tabla 29. Distribución de las UPA en áreas dentro de frontera agrícola en territorios no étnicos por rangos de tamaño en el departamento de Antioquia	155
Tabla 30. Distribución de las UPA por categorías de tamaño, según tipo de producción en el departamento de Antioquia.....	156
Tabla 31. Municipios con un porcentaje de informalidad superior al 75 %.....	160
Tabla 32. Porcentajes de informalidad	161

Índice de figuras

Figura 1. Esquema conceptual de la ETGRPR..... 40

Figura 2. Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural 57

Figura 3. Metodología y fases de los POSPR 72

Figura 4. Asuntos para tratar dentro del procedimiento único (Art 58. DL. 902/2017) 75

Figura 5. Fase administrativa y fase jurídica. Procedimiento único. DL. 902/2017 76

Figura 6. Fase judicial. Procedimiento único. DL. 902/2017 77

Figura 7. Procedimiento único zonas focalizadas-fase administrativa 84

Figura 8. Procedimiento único en zonas no focalizadas 87

Figura 9. Proceso verbal sumario 92

Figura 10. Proceso verbal..... 92

Figura 11. Estado catastral rural en el departamento de Antioquia (vigencia 2020) ...98

Figura 12. Porcentajes del estado catastral rural en el departamento de Antioquia (vigencia 2020)..... 99

Figura 13. Metodología de la identificación de frontera agrícola..... 101

Figura 14. Sumatoria de áreas de categorías de FA vs. área total geográfica del departamento de Antioquia 101

Figura 15. Frontera agrícola del departamento de Antioquia (versión 2021) 102

Figura 16. Mapa de figuras de ordenamiento ambiental en el departamento de Antioquia (2020) 105

Figura 17. Mapa de complejos de páramos del departamento de Antioquia 107

Figura 18. Clasificación UAF en predios en áreas de páramos declarados a nivel departamental (información para 2020)	112
Figura 19. Localización de las zonas de reserva forestal creadas por la Ley 2 de 1959	114
Figura 20. Mapa de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 en el departamento de Antioquia	116
Figura 21. Clasificación UAF en predios en áreas de la Ley 2, categoría A, a nivel departamental (información para 2020).....	120
Figura 22. Clasificación UAF en predios en áreas de la Ley 2 categorías B y C a nivel departamental (información para 2020).....	123
Figura 23. Participación de municipios con mayor representatividad en área dentro de la FA.....	129
Figura 24. Distribución de los predios ubicados en áreas dentro de la FA por rangos de tamaño en el departamento de Antioquia	131
Figura 25. Índice de Gini para predios agropecuarios dentro de la FA en el departamento de Antioquía	136
Figura 26. Índice de Theil para predios agropecuarios en áreas dentro de la FA en el departamento de Antioquia	137
Figura 27. Indicador de disparidad inferior en áreas de predios agropecuarios dentro de la FA en el departamento de Antioquia	138
Figura 28. Indicador de disparidad superior en áreas de predios agropecuarios dentro de la FA en el departamento de Antioquia	139
Figura 29. Número de predios con señales de fraccionamiento predial en el departamento de Antioquia (2020)	145
Figura 30. Número de predios con señales de fraccionamiento predial en el rango de menos de 0,5 ha en el departamento de Antioquia (2020)	145

Figura 31. Municipios con el mayor porcentaje de predios agropecuarios FA cuya área es menor que el valor mínimo del rango de UAF en el departamento de Antioquia (2020)..... 147

Figura 32. Municipios con el mayor porcentaje de predios agropecuarios en la FA cuya área es menor que el valor mínimo del rango de UAF en relación con el total de predios en el departamento de Antioquia (2020) 147

Figura 33. Distribución en deciles del grupo correspondientes al 10 % que más concentran tierras en el departamento de Antioquia (2020) 149

Figura 34. Distribución de las UPA por categorías de tamaño, según tipo de producción, en el departamento de Antioquia..... 157

Figura 35. Distribución de los rangos de informalidad en el departamento de Antioquia..... 159

Figura 36. Mapa de isócronas en el departamento de Antioquia 164

Figura 37. Distribución de predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos en el departamento de Antioquia..... 166

Figura 38. Predios con equipamientos públicos que presentan indicios de informalidad en el departamento de Antioquia 167

Figura 39. Caracterización de actores de la ETGRPR 170

Figura 40. Diagrama de problemas de la ETGRPR..... 172

Figura 41. Diagrama de objetivos de la ETGRPR..... 184

Figura 42. Componentes y resultados esperados de la matriz del marco lógico..... 185

Figura 43. Actividades de la ETGRPR en el departamento de Antioquia 193

Lista de siglas y abreviaturas

AA	Alto interés, alto poder
AB	Alto interés, bajo poder
ANT	Agencia Nacional de Tierras
AM	Alto interés, medio poder
BB	Bajo interés bajo poder
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CC	Código Civil Colombiano
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CP	Constitución Política
CSAOSR	Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento de Suelo Rural
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPAP	Documento Preliminar de Análisis Predial
DT	Desarrollo territorial
ETGRPR	Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
FAO	Food and Agriculture Organization (Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura)

FNA	Fondo Nacional Agrario
FIG	Federación Internacional de Agrimensores
FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento
GC	Gestores catastrales
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
ITPJ	Informe técnico jurídico preliminar
ITJD	Informe técnico jurídico definitivo
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
LADM-COL	Land Administration Domain Model Colombia
MinAmbiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MinAgricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MB	Medio interés, bajo poder
MM	Medio interés, medio poder
OC	Operadores catastrales
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
OT	Ordenamiento territorial
OSPR	Ordenamiento social de la propiedad rural
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PEMOT	Planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
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, Restriccions and Responsibilities
CGP	Código General del Proceso
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, independientemente de su tipo de tenencia, y 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 (Decreto 148, 4 de febrero de 2020).

Catastro con enfoque multipropósito: Tipo de catastro en el cual la información que se genere a partir de su implementación debe servir como un insumo fundamental en la formulación y la implementación de diversas políticas públicas, para así contribuir a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, y el desarrollo y el ordenamiento territoriales, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y de modo que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios (Decreto 148, 4 de febrero de 2020).

Distribución y acceso a la tierra: Forma como 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 los 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 (Resolución No. 128 de 2017. Ministerio de Agricultura).

Distribución de la propiedad rural: Forma como se relacionan los propietarios con los predios rurales a través de una función o la 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 a los pequeños, los medianos y los grandes propietarios (UPRA-GESTUA, 2016).

Estrategia de ordenamiento rural agropecuario: Instrumento de planificación y gestión departamental del sector agropecuario. Desde una visión territorial, orienta las estrategias, las acciones y la toma de decisiones, a través del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y la gestión de conflictos intersectoriales por el uso de la tierra rural (UPRA, 2019). En el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, o Ley 1454 de 2011, y de la

política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (Gestua) —específicamente, en los ejes estratégicos de Planificación sectorial agropecuaria y Ordenamiento Territorial Agropecuario—, se desarrolla una estrategia que permite establecer lineamientos e insumos para fortalecer la incorporación de variables agropecuarias en el componente rural de los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial de los entes territoriales, esquemas asociativos territoriales, y regiones administrativas y de planificación. Dicha estrategia se denomina Estrategia de Ordenamiento Rural Agropecuario. Los lineamientos y los insumos generados como parte de la mencionada estrategia la convierten en una herramienta de planificación de desarrollo rural agropecuario, que contribuye a la mejora del proceso de toma de decisiones de los territorios.

Formalización de tierras: Consolidación del derecho de dominio sobre tierras de propiedad privada, a favor de quienes las detentan con base en falsas tradiciones o sean poseedores con derecho a adquirir por prescripción adquisitiva de dominio (CConst C-073/2018).

Gestores catastrales: Conjunto de entidades públicas del orden nacional o territorial, así como de los esquemas asociativos de entidades territoriales, y que hayan sido habilitados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), según la reglamentación dispuesta a tal efecto, así como el IGAC, por excepción. De igual manera, se consideran gestores catastrales, catastros descentralizados y delegados titulares la gestión catastral; asimismo, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en los términos del artículo 80 de la Ley 1955 de 2019. Los gestores catastrales, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio nacional (D 148/2020).

Gestión de formalización de la propiedad rural: Conjunto de todas las funciones asumidas por la ANT desde su creación, para adelantar las gestiones necesarias a fin de 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 los territorios focalizados para su intervención por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura), y por demanda de la población rural nacional (zonas no focalizadas) (D 2363/2015, art. 4, numeral 22 y art. 19 numeral 1, 2 y 6)

MOT: Abstracción esquemática, a manera de síntesis, del funcionamiento de un territorio, incluyendo la delimitación de este, la ubicación y la distribución espacial de sus estructuras y de los sistemas territoriales, y la diferenciación de áreas o zonas, de acuerdo con distintas categorías de análisis; usualmente se la representa a través de mapas o planos (POT modernos, 2017, p. 167). Este modelo se representa en distintas capas, que expresan atributos como los sistemas estructurantes de un territorio, los tratamientos y la destinación del suelo, la clasificación del territorio, las indicaciones del tipo y la dirección del crecimiento, las tipologías y las definiciones de ocupación y protección de áreas, los parámetros de uso y aprovechamiento

del suelo, etc. En la construcción del MOT, se recomienda considerar la dinámica poblacional, la estructura de la propiedad y la distribución predial rural, y la capacidad institucional de las regiones, entre otros aspectos (POT modernos, 2017, p. 167).

Ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR): Política pública integral dirigida a resolver problemas relacionados con la tenencia de las tierras rurales que históricamente han generado conflictos y han impedido que la tierra se pueda aprovechar de manera ordenada, adecuada, sostenible y atendiendo a los procesos sociales que la rodean (POT modernos, 2017, p. 6). Para la UPRA, el OSPR es un proceso de planificación y gestión a fin de ordenar la ocupación y el uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la nación, y que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, así como la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, la gestión y la financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, para contribuir, a su vez, a mejorar la calidad de vida de la población rural (MinAgricultura, Res. 128/2017).

Ordenamiento territorial: Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o los distritos y las áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, con miras a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, la transformación y la ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (L 388/1997).

Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): Instrumento especial de planificación y gestión a 15 años, y que tiene como objetivo llevar de manera prioritaria y con mayor celeridad los instrumentos para estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, y así lograr el desarrollo rural que requieren estos territorios (ART, 2021).

Plan de Ordenamiento Departamental (POD): Instrumento estratégico para dirigir acciones hacia un fin determinado, construido y reflexionado de forma colectiva. Delimita acciones orientadas a un objetivo común: la construcción colectiva de un modelo de ordenamiento territorial (OT) departamental realizable, enfocado en las determinantes, las condiciones, las oportunidades y las potencialidades de un territorio que propenda por la sostenibilidad y la cohesión territoriales (POT modernos, 2017, p. 45).

POT modernos: Apuesta que ofrece herramientas técnicas y acompañamiento a las entidades territoriales (ET) para la formulación y la actualización de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y sus POD (POT modernos, 2016).

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, Res. 128/2017).

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 Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, y de estos, con la realidad geográfica de los predios, de manera tal que no exista equívoco respecto del derecho, su ubicación, su cabida y sus linderos; y de este derecho, en relación con el de los colindantes (UPRA-Gestua 2016).

Tenencia de la tierra: Concepto según el cual “La tenencia de la tierra en Colombia es quizás el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural. Se define como el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos” (Informe de desarrollo Humano, 2011).

Zonas focalizadas: Áreas del territorio definidas por las entidades del sector, o del Gobierno en general, para implementar de manera técnica las intervenciones de los programas y las políticas públicas optimizando los recursos y las capacidades institucionales. La focalización territorial define las zonas donde se ejecutarán los programas de la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural, para así garantizar su ejecución gradual y progresiva, de acuerdo con el presupuesto asignado para tal fin en cada vigencia y la articulación interinstitucional requerida (MinAgricultura, Res. 130/2017).

Introducción

El presente documento contiene la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR) para el departamento de Antioquia, la cual es una alternativa para intervenir las problemáticas de la informalidad de la tierra rural y sanear progresivamente la situación jurídica de los predios sin legalizar.

La ETGRPR está concebida y dirigida a los departamentos que cuenten con voluntad política y administrativa para que se impulse la ejecución mancomunada de acciones concretas entre las distintas instituciones competentes en la gestión del territorio, enmarcadas en los procedimientos y la normatividad legal vigentes.

La estrategia vincula las acciones interinstitucionales de las entidades que tienen dentro de su competencia funciones enmarcadas en la gestión de la regularización de la propiedad tales como la ANT, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), el IGAC, gestores catastrales y las corporaciones autónomas regionales (CAR). Asimismo, orienta a las entidades territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio.

La ETGRPR se elaboró bajo la metodología del marco lógico (MML), siguiendo la cual se realizaron como primera actividad una matriz y un análisis de actores, donde se identificaron y se calificaron los actores clave, su influencia y su interés. Posteriormente se construyó el árbol de problemas, con el propósito de identificar el problema central de la informalidad en el departamento de Antioquia, las causas que la determinan, y los efectos que se derivan de esta. El árbol de problemas se hizo con base en la caracterización de OSPR del departamento de Antioquia, la revisión del POD, los Planes de Desarrollo Municipal, los planes de acción para la transformación regional (PATR) de las subregiones, los PDET y la bibliografía referente a la informalidad de la propiedad rural y a la gestión catastral del departamento de Antioquia. Seguidamente se realizó el árbol de objetivos, donde se definieron el propósito, los fines, los componentes y las actividades, a las cuales se les generaron, a su vez, indicadores y metas proyectadas a corto, mediano y largo plazo, desarrolladas en la MML.

Las alternativas de solución o las acciones resultantes se ordenaron en un flujograma, el cual hace evidente la gestión que debe adelantar el departamento para regularizar los predios rurales, tanto privados como baldíos, y los bienes fiscales, todo lo cual deja planteado que a medida que se desarrolla la estrategia se irán atacando las causas de la inseguridad jurídica de la propiedad rural en el departamento.

Objetivo general

Orientar a la gobernación del departamento para la definición, la coordinación y la gestión de acciones por parte del territorio, las entidades competentes y la comunidad, para fortalecer los procesos de regularización de la propiedad rural de su jurisdicción.

Alcance

Orienta a la gobernación sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio y la incorporación de estas iniciativas a los POD y otros instrumentos de planificación territorial.

No supe 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.



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 primero a la situación 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 respecto a las entidades territoriales departamentales, las funciones de otros actores del orden nacional implicados en la gestión territorial y de regularización de la propiedad rural, tomando en cuenta la normatividad y los lineamientos vigentes en temas de OSPR y OT.

Luego se describen los antecedentes de OSPR, el programa de formalización de la propiedad rural, la política de OT y el catastro multipropósito.

Finalmente, se presenta el marco conceptual con las definiciones más generales, para comprender y analizar las distintas temáticas relacionadas con la ETGRPR.

1.1 Contexto sectorial de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural

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 OSPR, el uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras (ADT) y el mercado de tierras rurales; asimismo, hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas en las materias ya señaladas (Decreto 4145 de 2011, artículo 3°).

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, la UPRA evolucionó hacia una Estrategia de Ordenamiento Territorial Agropecuario para departamentos, a fin de generar insumos que fortalezcan los instrumentos

de la actuación en el componente rural de los planes de OT e incidir como sector en la toma de decisiones (UPRA. Plan de Acción 2020, pp. 4, 43).

Durante la vigencia 2018 la UPRA desarrolló actividades en función de orientar a los departamentos en la formulación de dichos instrumentos. Internamente, la UPRA, a través de sus distintos grupos interdisciplinarios, elaboró 14 caracterizaciones de OSPR departamentales —entre ellos, el departamento de Antioquia— desarrollando las respectivas etapas que comprenden el alistamiento, la elaboración de contenidos, la revisión preliminar, la compilación y la consolidación, la revisión temática y sus respectivos ajustes.

Para 2019 se ajustaron quince caracterizaciones de OSPPR 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 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, la UPRA 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, p. 5 y 17).

En consecuencia, en 2020, la UPRA desarrolló una ETGRPR en el departamento de Huila, la cual buscaba armonizar las acciones interinstitucionales (MinAgricultura, ANT, gestores catastrales, IGAC, SNR, UPRA y la rama jurisdiccional, entre otras entidades competentes en la materia bajo análisis) para gestionar la regularización de la propiedad rural, de acuerdo con sus competencias, sin por ello suplir 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 POD y otros instrumentos de planificación territorial.

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

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

1.2 Contexto departamental referente al OSPR

El plan de desarrollo departamental de Antioquia 2020-2023 “Unidos por la Vida” aborda el ordenamiento social de la propiedad desde distintos frentes y menciona algunas acciones que se han desarrollado para disminuir la informalidad en la tenencia de la tierra en el departamento, a través de los programas de formalización de la propiedad en las zonas rurales y con algunas alianzas entre actores clave, donde participaron la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural con el DAPARD, la Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín), Cooperación Internacional en la Lucha Contra la Exclusión Social (CISP) y las Naciones Unidas. Este tipo de alianza permitió impulsar 3.783 trámites para formalizar entre 2008-2015, de los cuales 1.284 se pudieron culminar. Para el nuevo periodo se busca fortalecer el Programa 6 de Ordenamiento social y acceso a la propiedad rural, donde se describen 4 indicadores articulados con los Objetivos del Desarrollo Social (ODS) que se plantea el Gobierno nacional.

En esos indicadores se contemplan unas metas para el cuatrienio donde el área responsable es la Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural del departamento de Antioquia, estos se relacionan con desarrollar: una alianza para avanzar en el OSPR; una ordenanza actualizada para la exención del pago del impuesto de registro; un proyecto de acompañamiento y apoyo a las organizaciones de productores de agricultura campesina, familiar y comunitaria que contribuyan a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, y una alianza con entidades competentes para apoyar la compra de tierras o la construcción de vivienda rural productiva para pequeños y medianos productores.

Otro abordaje que hace el Plan de Desarrollo del Departamento en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad es reconocer la importancia de los planes PDET, 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. (Gobernación de Antioquia, 2020, p. 18)

Los PDET son un proceso de construcción y participación a 10 años, y que refleja la visión colectiva de los actores del territorio y contempla 8 pilares, de los cuales se encuentran las siguientes temáticas: 1) OSPR y uso del suelo, 2) Infraestructura y adecuación de tierras, 3) Salud rural, 4) Educación rural y primera infancia, 5) Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural, 6) Reactivación económica y producción agropecuaria, 7) Sistema para la garantía

progresiva del derecho a la alimentación, y 8) Reconciliación, convivencia y construcción de paz (Gobernación de Antioquia, 2020, p. 18).

Para el departamento de Antioquia se focalizaron 24 municipios como PDET: Amalfi, Anorí, Apartadó, Briceño, Cáceres, Carepa, Caucasia, Chigorodó, Dabeiba, El Bagre, Ituango, Murindó, Mutatá, Nechí, Necoclí, Remedios, San Pedro de Urabá, Segovia, Tarazá, Turbo, Valdivia, Vigía del Fuerte, Yondó y Zaragoza.

Asimismo, con la política pública de OSPR, para el departamento de Antioquia se focalizaron 14 municipios para la formulación y la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad: Amalfi, Anorí, Cáceres, Carepa, Chigorodó, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, San Carlos, San Pedro de Urabá, Tarazá, Valdivia y Zaragoza.

1.3 Antecedentes

1.3.1 Antecedentes del 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 tiene una cultura de formalización de la propiedad rural, por lo que 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, mediante la Resolución 452 de 2010, creó 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. La dirección del programa estuvo a cargo del MinAgricultura 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 propiedad.

La Resolución 452 de 2010 fue modificada parcialmente por la Resolución 181 de 2013, mediante la cual el programa fue encaminado a apoyar las acciones para las gestiones

tendientes a formalizar la propiedad rural privada, sanear 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, de modo que el MinAgricultura, por disposición del Decreto 1985 de 2013, continuaría con la Dirección del programa, de conformidad con los criterios y los lineamientos definidos por la UPRA.

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

Dichos criterios y lineamientos, que fueron reglamentados en la Resolución 112 de 2013, incluyen:

- a. Alta concentración de informalidad en la tenencia de la tierra por zona rural.
- b. Zonas con bajos índices de despojo (disperso o bajo).
- c. Zonas priorizadas por política del MinAgricultura.
- d. Demanda de procesos de formalización expresada por las entidades territoriales, los 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, como se las muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Primeras zonas de formalización masiva, según Resolución 346 de 2013

Municipio	Departamento
Moniquirá	Boyacá
Villa de Leyva	Boyacá
Ramiriquí	Boyacá
Sáchica	Boyacá
Buenos Aires	Cauca
Popayán	Cauca
Morales	Cauca
Timbío	Cauca
Piendamó	Cauca
Caldono	Cauca
Mercaderes	Cauca
Santander de Quilichao	Cauca
Miranda	Cauca
Padilla	Cauca
San Juan de Rioseco	Cundinamarca
Pitalito	Huila
San Agustín	Huila
La Unión	Nariño
Jamundí	Valle
Manizales	Caldas
Pereira	Risaralda
Ciénaga	Magdalena

Fuente: MinAgricultura (2013).

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.

La Resolución 98 de 2015 modificó la Resolución 346 de 2013 en lo referente a la selección de las zonas de formalización masiva, donde se establecieron como zonas de formalización masiva los municipios que se muestran en la tabla 2.

Tabla 2. Zonas de formalización masiva

Municipio	Departamento
Apartadó	Antioquia
Arboletes	Antioquia
Caldas	Antioquia
Carepa	Antioquia
Ciudad Bolívar	Antioquia
Chigorodó	Antioquia
Cocorná	Antioquia
Granada	Antioquia
Mutatá	Antioquia
Necoclí	Antioquia
Remedios	Antioquia
San Carlos	Antioquia
San Francisco	Antioquia
San Luis	Antioquia
San Rafael	Antioquia
Segovia	Antioquia
Támesis	Antioquia
Yarumal	Antioquia
Cómbita	Boyacá
Chivatá	Boyacá
Oicatá	Boyacá
Samacá	Boyacá
Zetaquirá	Boyacá
Motavita	Boyacá
Pensilvania	Caldas
Samaná	Caldas
Bosconia	Cesar
El Paso	Cesar
La Paz	Cesar
San Diego	Cesar

Chocontá	Cundinamarca
Villa Pinzón	Cundinamarca
Quibdó	Chocó
Fonseca	La Guajira
La Jagua del Pilar	La Guajira
San Juan del Cesar	La Guajira
Urumita	La Guajira
Isnos	Huila
Oporapa	Huila
Saladoblanco	Huila
Santa Marta	Magdalena
Zona bananera	Magdalena
Acacías	Meta
Granada	Meta
San Juan de Arama	Meta
Gramalote	Norte de Santander
Silos	Norte de Santander
Belén de Umbría	Risaralda
Santa Rosa de Cabal.	Risaralda
Santuario	Risaralda
California	Santander
Charta	Santander
Matanza	Santander
Suratá	Santander
Tona	Santander
Vetas	Santander
Caimito	Sucre
San Marcos	Sucre

Fuente: Res. 148/2015.

A su vez, la Resolución 98 de 2015 fue modificada por la Resolución 247 de 2015, donde se excluyó de las mencionadas zonas el municipio de San Juan de Arama, en el departamento de Meta, dado que la zona rural de dicho municipio se encontraba catalogada como Área de Manejo Especial La Macarena (AMEM), que estaba en consolidación del plan integral de manejo ambiental del DMI Ariari, Guayabero. Por tal situación, el municipio de San Juan de Arama fue reemplazado por el de Turbo, en el departamento de Antioquia; además, en la Resolución 245 de 2015 se otorgó un nuevo periodo para las zonas de formalización señaladas en la Resolución 346 de 2013 dando un plazo adicional de 18 meses.

Al poco tiempo, el MinAgricultura expidió la Resolución 147 de 2015, la cual modificó los artículos 1, 4 y 6 de la Resolución 452 de 2010, modificada, a su vez, por la Resolución 181 de 2013, en la cual se 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, la misma resolución modificó la Resolución 347 de 2013, al facultar 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, a fin de hacerla más ágil, más flexible y más operativa, de tal modo que respondiera a las características propias de las zonas de intervención y de los casos concretos de los beneficiarios.

En 2014, el Gobierno nacional creó la Misión Rural para el Campo Colombiano. En su informe se menciona que el OSPR es un elemento transversal. Por tanto, se vio la necesidad de priorizar y lanzar una política ambiciosa de OSPR en la que se debían distinguir entre seis procesos diferentes: 1) el de formalización de títulos; 2) el de restitución de tierras; 3) la constitución de un fondo de tierras con fines de redistribución, que preveía el acuerdo de paz; 4) la ampliación de minifundios; 5) el fomento de formas de arrendamiento consistentes con los propósitos de democratizar la propiedad, y 6) la consolidación de territorios comunales (resguardos indígenas y territorios comunales de las comunidades de afrodescendientes) (DNP, 2014¹).

De acuerdo con el informe de la Misión Rural para la Transformación del Campo, se realizó la estrategia de la Transformación del Campo a partir de las bases conceptuales del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”.

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

¹ Misión Rural para la Transformación del Campo (DNP, 2014).

derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y a 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 artículo 107 de la Ley 1753 de 2015), mediante el Decreto 2363 de 2015, creó la ANT, como máxima autoridad de las tierras de la nación. Entre sus funciones está ejecutar la política de OSPR formulada por el MinAgricultura, la cual se está implementando mediante los planes de ordenamiento social de la propiedad rural. Igualmente, se le asignó la función de asumir la materialización y la ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural, a partir del 1 de enero de 2016.

En 2016, se suscribió entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (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” de dicho acuerdo se sentaron las bases para la transformación estructural del campo, donde se planteó adoptar las medidas necesarias a fin de promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, la restitución y la distribución equitativa de esta garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo, y en particular, a las mujeres rurales y a la población más vulnerable, para así regularizar y democratizar la propiedad y promover la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social.

Para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI), el Gobierno nacional expidió el Decreto Ley 902 de 2017, en el que estableció los parámetros de los sujetos de ordenamiento, la creación del Registro Único de Sujetos de Ordenamiento (RESO), la creación del Fondo de Tierras, el procedimiento y los programas para el acceso a tierra, la formalización de la propiedad rural y la implementación del OSPR por barrido predial masivo en zonas previamente focalizadas por el MinAgricultura y de conformidad con algunos criterios y su procedimiento único.

Para iniciar la materialización de la política de ordenamiento social de la propiedad se expidieron, 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 a los puntos 1.1.1 y 1.1.5 del acuerdo final, y tiene como objetivo general establecer los lineamientos, las estrategias y los recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, la 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.

1.3.2. Fortalecimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial

Con la Ley 61 de 1978, denominada Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (LODU), se estableció que todo núcleo urbano con más de 20 mil habitantes debía formular su plan integral de desarrollo. Con las Leyes 9 de 1989 y 2 de 1991 (Reforma urbana) se 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 (CONPES 3870 De 2016: Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT modernos).

El artículo 288 de la Constitución Política de Colombia de 1991, señala que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, por lo que solo hasta 1994, mediante el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 Orgánica de Planeación, se contempló que los municipios elaboraran sus propios POT. Posteriormente, con la expedición de la Ley 388 de 1997 se actualizó 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. Aunque después en la elaboración de estos POT de primera generación se presentaron debilidades en su componente rural y en la visión regional, estuvieron más enfocados en el desarrollo urbano.

En 2011, con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011 [LOOT]) se adoptaron reglas en materia de planeación y ordenamiento territorial: por ejemplo, en el inciso 2 del artículo 29, se asignó a los departamentos la función de establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de su territorio, para lo cual debían expedirse instrumentos a escala departamental, como los POD, definidos por la ley (aunque esta no los reglamenta). Además, en el artículo 6 se creó 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.

Para 2012, con las normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, el artículo 9 de la Ley 1551 reiteró la competencia que tienen los municipios en cuanto a la adopción de los POT, pero ya tomando en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para 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. También indicó que los POT serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o el Concejo Distrital cada 12 años.

Para el siguiente año, mediante la Ley 1625 de 2013 se derogó la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expidió el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

En 2015 se expidió el Decreto 1077, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, y en el cual se enuncian el ordenamiento del suelo rural, las categorías de protección, las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, el planeamiento intermedio del suero rural, el contenido de la unidad de planificación rural y el suelo rural suburbano. Igualmente, se reguló la normatividad sobre centros poblados rurales (artículos 2.2.2.2.1.1 al 2.2.2.2.4.2).

Posteriormente, con el Acuerdo COT 010 de 2016 se expidieron y se recomendaron lineamientos y criterios para la formulación y la adopción de los POD aplicables a los procesos de OT a nivel departamental, lo 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, MinInterior, acuerdo COT 010/2016, p. 4).

Desde hace varios años existe un estancamiento en materia de aplicabilidad del OT y una alta desactualización de los POT. Ante esta necesidad urgente del país surgió el documento CONPES 3870 del 2016, que desarrolló la idea de los POT Modernos, donde estos se plantean como una apuesta para ofrecer herramientas técnicas y acompañamiento a las entidades territoriales para la formulación y la actualización de sus POT y sus POD.

Fue así como el DNP expidió este programa de POT Modernos, el cual propone dentro de su marco general 9 innovaciones, relacionadas 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. OSPR

Las innovaciones 6, 7, 8 y 9 son de interés para la EGRPR (planteamiento UPRA), debido a que la estrategia está enfocada en los POD y requiere una visión regional y el desarrollo del componente rural en función del OSPR vinculándose a lo productivo y buscando sinergia e interoperabilidad entre instituciones.

Adicionalmente, existe la necesidad, por parte de las administraciones departamentales (oficinas de planeación), de identificar una visión estructural de la tenencia de la tierra a nivel regional, así como de conocer los posibles conflictos derivados de las afectaciones a los derechos de uso y propiedad en cuanto se presentan situaciones de aprovisionamiento de infraestructura, equipamientos, servicios públicos, delimitación de áreas prioritarias para actividades productivas y delimitación de áreas de conservación y protección de los recursos naturales.

Uno de los retos de la UPRA se relaciona con aportar lineamientos y elementos funcionales para fortalecer el OSPR en las regiones y apoyar algunos de los departamentos en lo relacionado con el OT.

La ETGRPR que impulsa la UPRA en los departamentos que se prioricen busca orientar a los actores institucionales en la identificación y la resolución de los desequilibrios y los conflictos que se generan en los territorios (departamentos) en lo relacionado con la inseguridad jurídica por la falta de claridad en los derechos de propiedad y la baja articulación con el OT.

1.3.3. Antecedentes del catastro con enfoque multipropósito

El catastro surge en principio, de la necesidad de financiamiento territorial, en la medida en que implementó la modernización de la tributación, el mercado de tierras, los procesos de adjudicación de baldíos y la colonización de territorios; más recientemente, con el OT y la función social y ecológica de la propiedad, el carácter fiscal del catastro pasó a ser tan solo una de las múltiples necesidades que este debía suplir.

Se ha dicho muchas veces que Colombia necesita con urgencia la implementación del catastro multipropósito, con el fin de generar seguridad jurídica, eficiencia en el mercado inmobiliario, ordenamiento y desarrollo territorial y herramientas de planificación. Por otro lado, el CONPES 3958 de 2019 destaca los altos porcentajes de desactualización catastral del país (66,00 %) y el de los municipios que aún siguen sin tener una formación catastral (28,32 %); y afirma que tan solo el 5,68 % del país cuenta con información actualizada (estos resultados surgen de los datos catastrales con vigencia al 1 de enero de 2019). Sin embargo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con datos del 1 de enero de 2020, muestra unas cifras más críticas en las que el 69,38 % está desactualizado (993 municipios) y el 28,32 % del área está sin formar (80 municipios), por lo cual existe una desactualización promedio de 13,3 años y solo el 2,3 % del territorio está actualizado (5.955.672 predios y 49 municipios) (Universidad Sergio Arboleda, 2020).

Ante esta situación, diferentes gobiernos han desarrollado lineamientos nacionales de política y normatividad en todos los niveles, en pro de resolver un problema que es clave para el desarrollo del país.

Algunos de los hitos, los planteamientos de política pública, las iniciativas y los proyectos de orden nacional e internacional han llevado a percibir hoy una necesidad de implementación urgente del catastro multipropósito; se presentan a continuación algunos de sus antecedentes:

- En la década de 1990, con la participación técnica de entidades helvéticas y la cooperación financiera de los gobiernos colombiano y suizo, se inició en el IGAC un proyecto de modernización tecnológica, con el fin de pasar de un sistema de producción de información geográfica en forma análoga o manual a formato digital. Se materializó dicho proyecto a través del diseño y la implementación del Sistema de Información Geográfica del IGAC (SIGAC).
- A nivel internacional, en 1994 se realizó en Australia el Congreso de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG), donde a la misión del grupo de trabajo se le llamó el Catastro Visión 2014 (*Visión Cadastre 2014'*), con el fin de sustentar y crear una visión de largo plazo de cómo podrían funcionar los catastros de los distintos países asistentes y de cómo se verían en los próximos 20 años. La Comisión 7 fue encomendada a Jürg Kaufmann, quien encaminó el liderazgo de este grupo de trabajo.
- En 1997 surgió el Programa de Titulación y Modernización del Registro y Catastro (Contrato de Préstamo BID 1027/OC-CO). Su objetivo era llevar a cabo acciones destinadas a consolidar el mercado de tierras en Colombia. A tal efecto, el programa se planteó con cuatro componentes: Titulación de terrenos baldíos rurales, Titulación de predios urbanos, Modernización del registro y catastro, y Protección ambiental en áreas rurales.
- En 2001 se continuó con el Programa Titulación de Terrenos Baldíos Rurales y Modernización del Registro y Catastro. Se hizo una modificación contractual al crédito, designando como Organismo Ejecutor del Programa, al IGAC, con la intervención de la SNR y el del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora). En esta segunda etapa, se redujeron los componentes del proyecto, pues de los cuatro componentes originales solo quedaron dos: Titulación de terrenos baldíos rurales y Modernización del registro y catastro.
- Entre 2008 y 2014 el IGAC trabajó en la definición del número predial nacional para unificar la información de dicha entidad y los catastros descentralizados. Luego se realizaron desarrollos para el Sistema Nacional Catastral en algunas

direcciones territoriales y unidades operativas de catastro y se puso en marcha la Ventanilla Única de Registro (VUR) (CONPES 3859 de 2016, p. 13).

- En 2009 surgió la Política de Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), a través del CONPES 3585, para la producción, el intercambio, el acceso y el uso de información. Algunos de los avances de ese momento se relacionan con la creación de nodos de IDE en diez entidades y la definición del Plan Estratégico Nacional de Producción, Acceso, Uso y Gestión de Información Geográfica.
- En 2010 apareció el CONPES 3641, el cual buscaba consolidar la interrelación catastro-registro de los últimos años, a través de los convenios entre la SNR y el IGAC. Dicha interrelación correspondía a la consistencia de los datos entre las dos fuentes institucionales; sin embargo, el alcance del proyecto no contemplaba contrastar la información de las bases del IGAC-SNR con la realidad en terreno (área y linderos), lo que dificultó la ejecución de las políticas relacionadas con la formalización y la restitución de tierras, y no fue suficiente para resolver los problemas de integración, armonización y gestión de la información catastral-registral (CONPES 3859 de 2016, p. 12).
- En 2012 surgió la norma técnica ISO19152:2012 (LADM_COL). Esta corresponde a un modelo propuesto para el Sistema de Administración de Tierras, y es el perfil nacional de la norma ISO. La construcción de este modelo responde a un trabajo conjunto entre la SNR y el IGAC, con el apoyo del proyecto de Cooperación Suiza. Dicho estándar internacional para la administración de tierras es un modelo conceptual que esquematiza la relación entre la gente y la tierra, con base en tres principales entidades: parte interesada (sujeto), objeto de derecho (objeto territorial: unidad espacial y su geometría) y derecho, relación que vincula la persona con el objeto, en la norma definido como RRR.
- En 2014 apareció el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015 del PND 2014-2018: “Todos por un Nuevo País”, donde se ordena la implementación de un catastro con enfoque multipropósito que pudiera superar el enfoque fiscal actual y contemplara las funciones económicas, sociales y ambientales de la propiedad, como prerrequisito para un adecuado ordenamiento del territorio. A través de dicho artículo se contempló la creación del Sistema Nacional de Gestión de Tierras, a partir de la información del catastro multipropósito y del registro público de la propiedad; adicionalmente, se ordenó la adopción de estándares modernos en materia cartográfica y de información predial. Con la misma Ley 1753 d 2015, el Estado colombiano se abrió a la posibilidad, mediante la delegación, de que otras instituciones tanto privadas como públicas pudieran realizar procesos catastrales con enfoque multipropósito en municipios, distritos y áreas metropolitanas con población superior a los 500 mil habitantes (CONPES 3958 de 2019).

- Asimismo, en 2015 el Decreto 2367 creó el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural (CSAOSR), adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y al cual se le asignaron, entre otras funciones, asegurar la articulación entre el catastro y el registro, y promover la implementación de la política pública de catastro multipropósito.
- Por otra parte, con la firma del acuerdo de paz, en 2016, y especialmente en el punto 1.1.9 de dicho acuerdo, se esperaba un catastro multipropósito como instrumento para contribuir a la seguridad jurídica de propiedad; en especial, a fin de levantar información necesaria para impulsar los programas de ordenamiento social de la propiedad y tomar decisiones de política pública para la planeación social y económica de los territorios.
- Adicionalmente, y en correspondencia con algunas políticas sectoriales del momento (la Misión del Sistema de Ciudades, la Misión para la Transformación del Campo Colombiano, y la Misión de Crecimiento Verde), se aprobó, el 13 de junio de 2016, el Documento CONPES 3859, en el cual se identificó al catastro como un instrumento para la identificación y la medición de los predios que integran un territorio y, además, es usado en la gestión fiscal y la definición de los derechos de propiedad (CONPES 3951 de 2018, p. 12. Antecedentes).
- Con el CONPES 3951 de 2018 se obtuvo un concepto favorable para la nación a fin de contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por 150 millones de dólares, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción y la implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.
- En 2019, en el artículo 79 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”, se estableció que la gestión catastral es un servicio público cuyos objetos son la formación, la actualización, la conservación y la difusión adecuadas de la información catastral, así como de los procedimientos del enfoque catastral multipropósito. Los artículos 79, 80, 81 y 82 de la mencionada ley reglamentan el marco de la gestión catastral a fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral.
- Recientemente, los decretos 1983 de 2019 y 148 de 2020 reglamentan 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, “por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”.

- El Decreto 148 de 2020 reglamentó el marco de la gestión catastral a fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral definiendo los aspectos esenciales de la prestación del servicio. En el artículo 2.2.2.4. se definen los procedimientos de enfoque multipropósito: barrido predial masivo, integración con registro, incorporación de datos de informalidad de la propiedad, actualización permanente e integridad de los trámites inmobiliarios, interoperabilidad e integración de capas no parcelarias, servicios digitales, e innovación y evolución continua.
- En 2020 surgieron algunas resoluciones del IGAC (Resolución 388 de 2020, Resolución 509 de 2020, Resolución 471 de 2020 y Resolución 529 de 2020), a fin de establecer especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito, los cuales deben cumplir los gestores y los operadores catastrales.
- Para 2021 el IGAC expidió la Resolución 333, por la cual se definieron las actividades asociadas a la implementación de los proyectos de catastro multipropósito que se articulan con las iniciativas consignadas en los PATR, como insumo para viabilizar las iniciativas o los proyectos priorizados identificadas en municipios, e incluidos en los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). Ese mismo año expidió la Resolución 1149, por la cual se actualizó la reglamentación técnica de la formación, la actualización, la conservación y la difusión catastral con enfoque multipropósito.

En el CONPES 3958 de 2019 se estableció como meta actualizar el 60 % de la información catastral entre 2019 y 2022, y en el 100 % para 2025, estimando costos en 5,28 billones de pesos. Para 2020, el proyecto Catastro Multipropósito esperaba alcanzar la meta del 2,3 % (Universidad Sergio Arboleda, 2020); sin embargo, con la situación del país y la pandemia del Covid-19, esa meta se no se pudo alcanzar.

Por otro lado, para alcanzar las metas ya señaladas, en el Decreto 148 de 2020, por el cual se reglamentaron parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modificó parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, se establecieron disposiciones generales del Servicio Público de Gestión Catastral del IGAC. En la actualidad existen varios gestores catastrales que han sido habilitados por la ley o han iniciado un proceso de habilitación en el marco del Decreto 1983 de 2019 y el Decreto 148 de 2020, compilados en el Decreto 1170 de 2015.

1.3.4. 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, al igual que como insumo para el fortalecimiento del componente rural de los POT de los entes territoriales, los esquemas asociativos territoriales y las regiones administrativas y de planificación (UPRA, 2020, p. 43).

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 la competitividad, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y el uso eficiente del suelo rural (UPRA, 2020, p. 17).

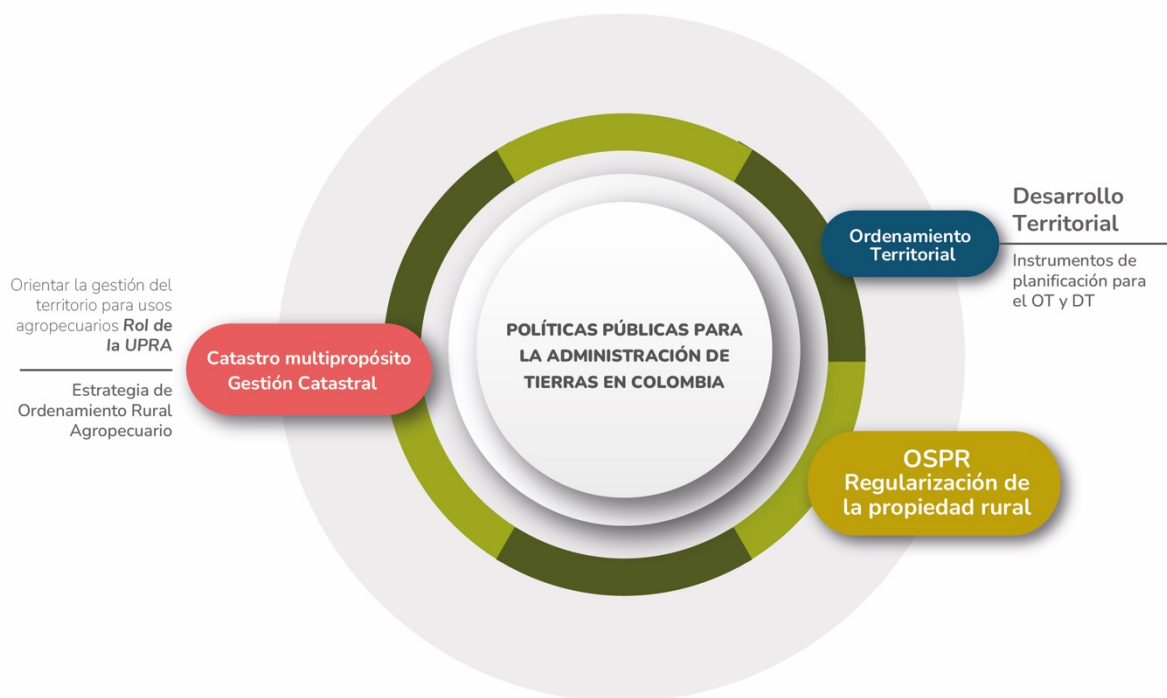
Para iniciar los conceptos que van a estructurar el planteamiento de la ETGRPR, se hace referencia a la administración de tierras y otros conceptos relacionados, que son estructurantes y genéricos para el desarrollo de esta.

Con lo anterior, la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE) define 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 tierras. (UNECE, 1996)

Tanto el OT como el OSPR son políticas públicas necesarias para la administración de tierras, y han de apoyarse en un catastro multipropósito que posibilite una gestión adecuada de la información predial, a 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 (2020).

1.3.5. El ordenamiento y desarrollo territoriales

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, y tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio (L 1454/2011, art.2).

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

Por consiguiente, las distintas entidades territoriales tienen 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 como corresponda. A nivel departamental, se cuenta con los POD; en las áreas metropolitanas, con los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial (PEMOT), y a nivel municipal, con los POT, que se nombran según la cantidad de habitantes de cada municipio. Es decir, a los municipios con menos de 30 mil habitantes les corresponden los esquemas de ordenamiento territorial (EOT); a los municipios de entre 30 mil y 100 mil habitantes, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), y a los municipios con más de 100 mil habitantes, los POT.

Los POD establecen orientaciones generales para el ordenamiento y el desarrollo territorial de las 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, la ocupación y la transformación de todo el territorio departamental, sin traspasar las competencias municipales ni las nacionales (KIT OT DNP, p. 11). Estos últimos son reglamentados según la Ley 1454 de 2011.

Entre tanto, los PEMOT, según la Ley 1625 de 2013, por la cual se derogó la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expidió el Régimen para las Áreas Metropolitanas, son instrumentos por medio de los cuales se dota a las áreas metropolitanas para que planifiquen los hechos metropolitanos que determinan el OT de los municipios que la integran.

Por otra parte, los POT orientan y administran el desarrollo de los espacios de utilización del suelo en el municipio tomando en cuenta las problemáticas y las necesidades del territorio, recogiendo objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas (KIT de Planes de desarrollo Territorial 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, y los cuales son, a su vez, instrumentos de planificación que orientan las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un periodo de gobierno. En el Plan de Desarrollo se determina la visión, los programas, los proyectos y las metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que se ejecutarán a lo largo de los próximos 4 años. Esos instrumentos de planeación están compuestos por: 1) el diagnóstico, 2) la parte estratégica y 3) el plan de inversiones, los cuales, por su parte, deben estar coordinados con las políticas públicas del Gobierno nacional, para que puedan ejecutarse 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, *los planes integrales de desarrollo metropolitano (PIDM)*, y para los municipios, *los planes de desarrollo municipal (PDM)*.

En relación con el OSPR, el OT lo incorpora como una de las 9 innovaciones al materializar los POT de segunda generación para optimizar contenidos y dar más relevancia al componente rural.

1.3.6. Política de OSPR y regularización

Con el informe de la Misión para la Transformación del Campo, el concepto de ordenamiento social de la propiedad vio un verdadero auge. El término había sido mencionado por primera vez en el PND 2006-2010 “Estado comunitario: desarrollo para todos”² pero no fue conceptualizado. Mientras, en el PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país” (donde para su desarrollo se tomaron en cuenta las recomendaciones y los planteamientos hechos 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 y el catastro multipropósito, entre otros, con el fin de ordenar el territorio rural.

² Tomado de: *Construcción del Ordenamiento Social de la Propiedad como Referencial en la Política Pública Agraria de Tierras Rurales*. Neva, J. y Rodríguez, M. (2020).

Es así como el mecanismo de intervención integral en territorios rurales debía incluir el ordenamiento social y productivo de las tierras rurales. Así las cosas, el MinAgricultura delegó en la UPRA el cumplimiento de sus funciones y la elaboración del documento técnico *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 MinAgricultura.

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.

La misma Resolución 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”.

1.3.7. Catastro multipropósito y gestión catastral

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

Es 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 logran la identificación y el mantenimiento permanente de la información física, jurídica y económica de los bienes inmuebles del país (D 1170/2015).

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 a tal efecto, y el mismo IGAC, por excepción. De igual manera, se consideran gestores catastrales las oficinas de catastro descentralizados y los 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 PND 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).





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 las ETGRPR

El Estado social de derecho enmarca el derecho a la propiedad, como un derecho económico y social protegido constitucionalmente, y que, en búsqueda de su efectividad —especialmente, en la población rural en condiciones más vulnerables—, se enfoca en que se promueva entre 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: “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” (todos los énfasis son nuestros). También señala que: “cuando 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”.

Por otra parte, el mismo artículo reconoce que la propiedad privada tiene una función social, así como una función ecológica, que le es inherente. Asimismo, 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 debe presentarse 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 se determina que el Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad. Pero es el artículo 64 el que alude al acceso a la tierra por parte del campesinado, pues fija 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.

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. Sin embargo, 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 imprescindible el derecho constitucional que: 1) se relacione funcionalmente con la realización de la dignidad humana; 2) pueda traducirse o concretarse en derechos subjetivos, y 3) sobre cuya *fundamentalidad* existan consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario. Dichos criterios han de ser aplicables al artículo 64 de la Constitución Política para que este pueda ser considerado derecho fundamental.

Por esa misma razón, la política de tierras se está consolidando como garantía para el desarrollo y la reducción de brechas y de la pobreza. Para ello, los mecanismos han de ser integrales, así como alcanzar 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 una seguridad jurídica, económica y social que funcione de manera abierta, ágil y transparente.

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

- **Ley 1454 de 2011.** Por medio de la cual el Congreso de la República 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 OT de la nación y de las entidades territoriales en materia de OT.

- **Ley 1448 de 2011.** Por medio de la cual el Congreso de la República 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 la cual se expide el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En su artículo 79 define la naturaleza y la organización de la gestión catastral y describe algunos de los actores clave de la gestión catastral, entre los que se encuentran el IGAC, los catastros descentralizados y la 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 reglamentan el marco de la gestión catastral, a 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.
- **Decreto Ley 4145 de 2011.** Por medio del cual el MinAgricultura crea la UPRA y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto Ley 2363 de 2015.** Por medio del cual el presidente de la República, como parte de sus facultades extraordinarias, crea la ANT, y fija su objeto y su estructura.
- **Decreto 2366 de 2015.** Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y se determinan su objeto y su estructura.
- **Decreto Ley 2369 de 2015.** Por medio del cual la Presidencia de la República modifica la estructura del MinAgricultura 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 (RRI) contemplada en el acuerdo final, en materia de tierras; específicamente, el procedimiento para el acceso y la formalización y el fondo de tierras. Define también quiénes son sujetos de acceso a tierras, el proceso de formalización a título gratuito y las obligaciones que se adquieren.
- **Decreto 1985 de 2013.** Por medio del cual la Presidencia de la República modifica la estructura del MinAgricultura 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

- La Constitución Política de Colombia de 1991, sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), señala en su artículo 288 que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.
- **Ley 388 de 1997.** Por medio de la cual el Congreso de la República armonizó y actualizó las disposiciones de la Ley 9 de 1989 y de la Ley 3 de 1991. En su artículo 9 se desarrolla lo concerniente a los POT como instrumento de ordenamiento y gestión del territorio.
- **Ley 614 de 2000.** Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial.
- **Ley 1454 de 2011.** Por medio de la cual el Congreso de la República dicta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en el ámbito nacional y la organización político-administrativa del territorio colombiano, y se modifican otras disposiciones.
- **Ley 1551 de 2012.** Por medio de la cual el Congreso de la República dicta normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- **Ley 1625 de 2013.** Por medio de la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.
- **Decreto Ley 2367 de 2015.** Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural.
- **Decreto 879 de 1998.** Compilado en los artículos 2.2.2.1.1.1., 2.2.2.1.1.2. y 2.2.2.1.1.3 del Título 2 “Planeación para el ordenamiento territorial”, del Decreto 1075 de 2015.
- **Decreto 2201 de 2003.** Compilado en el artículo 2.2.2.1.2.1.2, Subsección 1 del Título 2 Planeación para el Ordenamiento Territorial, del Decreto 1077 de 2015.
- **Decreto 1788 de 2004.** Compilado en los artículos 2.2.5.1.4, 2.2.5.1.5, 2.2.5.1.6, 2.2.5.1.7 y 2.2.5.1.8 del Título 5 Instrumentos de Financiación y Mecanismos de Gestión del Desarrollo Territorial, del Decreto 1077 de 2015.

- **Decreto 4002 de 2004.** Compilado en el artículo 2.2.1.1. Definiciones del Título 1 de la Parte 2 Estructura del Sector Desarrollo Territorial, del Decreto 1077 de 2015.
- **Decreto 3600 de 2007.** Compilado en los artículos 2.2.2.2.1.2 Categorías del suelo rural, del Capítulo 2 Ordenamiento Territorial del Suelo Rural, del Decreto 1077 de 2015.
- **Decreto 1077 de 2015.** Por medio del cual el Presidente de la República de Colombia compila las disposiciones sobre el Plan de Ordenamiento Territorial, establece 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. Igualmente, se regula la normatividad sobre centros poblados rurales.
- **Resolución 137 de 2022.** Por la cual se crea el Comité Técnico para la focalización y Priorización territorial, y se adoptan los lineamientos, criterios y la metodología para la focalización y priorización territorial de la política de ordenamiento social de la propiedad rural y asignación del Subsidio Integral de Acceso a tierras (SIAT).

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 medio del 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 su artículo 104 estableció que el Gobierno nacional promoverá la implementación de un catastro con enfoque multipropósito, entendido este como el 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 a la planeación social y económica.
- **Decreto 1983 de 2019 y Decreto 148 de 2020.** Por medio de los cuales el DANE reglamenta parcialmente los artículos 79, 80, 81 Y 82 de la Ley 1955 de 2019, y modifica

parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”.

- **CONPES 3859 de 2016.** Por el cual desarrolla la “Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano” y se establece un alcance más amplio y señala que el catastro debe ser un instrumento útil no solo para la identificación, la medición, la gestión fiscal y la 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 la asignación de inversiones y, en general, la formulación y la ejecución de políticas públicas de toda índole en los territorios (p.9).
- **CONPES 3958 de 2019.** Por el cual se 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 IGAC establece las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y la actualización catastral con enfoque multipropósito.
- **Resolución 509 de 2020.** Por medio del cual el IGAC modifica el párrafo del artículo 1, el artículo 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 de la cual el IGAC 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 1101 IGAC/ 11344 SNR.** Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección

o la inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad, y la corrección de áreas y 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 PATR, como insumo para viabilizar las iniciativas o los proyectos priorizados identificados en municipios incluidos en los Programas de PDET.
- **Resolución 1149 de 2021.** Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, la actualización, la conservación y la difusión catastral con enfoque multipropósito.

2.5 Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural

- **Ley 2 de 1959.** Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la nación y sobre la 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 de la 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, así como para 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 República crea la UPRA y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto Ley 2363 de 2015.** Por medio del cual el presidente de la República, como parte de sus facultades extraordinarias, crea la ANT, y fija su objeto y su 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 RRI contemplada en el acuerdo

final en materia de tierras; específicamente, el procedimiento para el acceso y la formalización, y el Fondo de Tierras.

- **Decreto 1985 de 2013.** Por el cual el presidente de la República modifica la estructura del MinAgricultura y se determinan las funciones de sus dependencias.
- **Resolución 0452 de 2010.** Por medio de la cual el MinAgricultura crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora.
- **Resolución 181 de 2013.** Por medio de la cual el MinAgricultura 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 los lineamientos para la selección de las zonas de formalización masiva.
- **Resolución 346 de 2013.** Por medio de la cual el MinAgricultura declara las zonas de formalización masiva y se declaran otras disposiciones.
- **Resolución 347 de 2013.** Por medio de la cual el MinAgricultura 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 modifica las resoluciones 452 de 2010 y 347 de 2013.
- **Resolución 98 de 2015.** Por la cual se declaran zonas de formalización masiva y se dictan otras disposiciones.
- **Resolución 740 de 2017.** Por medio de la cual la ANT expide el reglamento operativo de los planes ordenamiento social de la propiedad y el proceso único de ordenamiento social de la propiedad, y se dictan otras disposiciones.
- **Resolución 108 de 2018.** Por medio de la cual la ANT 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 ANT 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 ANT modifica, adiciona y deroga algunas disposiciones de la Resolución 740 de 2017.
- **Resolución 7622 de 2019.** Por medio de la cual la ANT 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 ANT 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 (MinAmbiente).

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 Constitucional 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”.
- **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 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 el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera.
- **Comunicado n.º 26 de 18 de agosto de 2022, Sentencia SU-288-22.** Mediante el cual la Corte Constitucional constata el 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 n 128 de 2017, expedida por el MinAgricultura y modificada parcialmente por la Resolución 339 n.º de 2022, define la *regularización de la propiedad* como el conjunto de acciones orientadas por el Estado, y 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, obliga a los pobladores rurales a llevar a cabo actividades que tiendan a solucionar el problema por sí mismos, y muchas

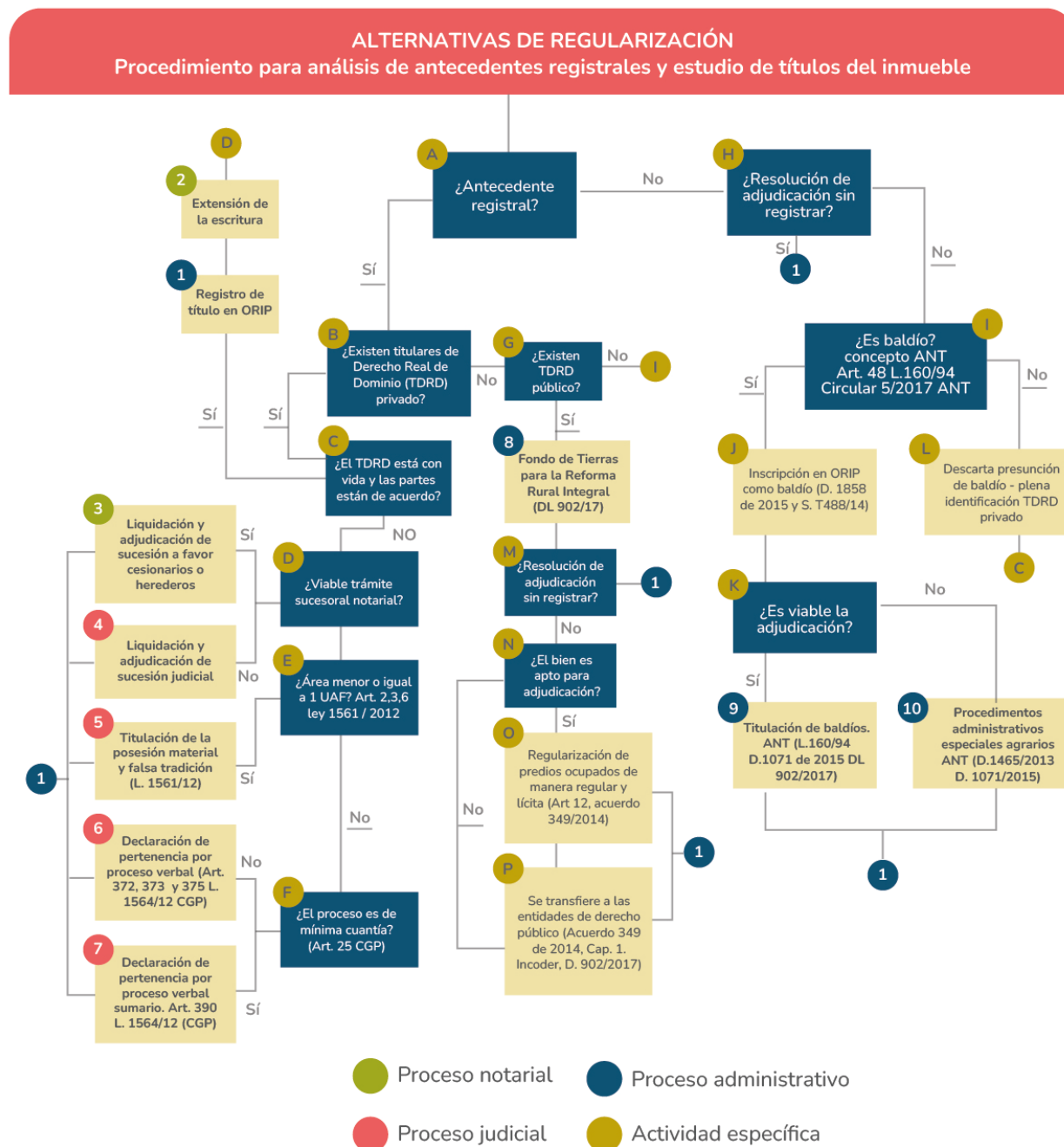
veces sin el suficiente conocimiento o sin la adecuada asesoría para lograr el objetivo de convertirse en titulares del derecho de dominio de los predios que poseen u ocupan; por ende, se convierte en un proceso engorroso técnica, jurídica y económicamente.

Tomando en cuenta esta realidad, en el territorio rural se han venido generando alternativas para solucionar dicha situación; entre ellas está 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 del derecho de dominio.

En la figura 2 se presentan, mediante un flujograma, las rutas de las alternativas jurisdiccionales, notariales y administrativas ya mencionadas para regularizar la tenencia de la tierra de acuerdo con los casos de informalidad. El esquema de la figura 2 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*, así:

- Cuatro por vía administrativa.
- Dos por vía notarial.
- Cuatro por vía judicial.

Figura 2. Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural



Fuente: adaptado del MinAgricultura (2016).

Tabla 3. Rutas para la regularización de la propiedad rural – flujograma

ÍTEM	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 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos: Una vez se 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, en caso de ser procedente, se efectúa la inscripción; si no 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 los títulos registrados para solicitar el certificado de tradición y libertad, a fin de cerciorarse de la inscripción de la solicitud. Si no es posible el regreso a la oficina física, este certificado puede obtenerse desde la página web https://certificadotradicionylibertad.com/ de la 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 los 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. La escritura pública tiene por objeto indicar el acto o el contrato con su denominación legal, si la tuviere, y al extender el instrumento velará por que contenga los elementos esenciales y naturales propios de aquel, y las estipulaciones especiales que los interesados acuerden o las que indique el declarante único, redactado todo en lenguaje sencillo, jurídico y preciso.
3	Liquidación y adjudicación sucesión Conceptualizando la <i>sucesión</i> 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, aplica 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 los herederos, los legatarios y el cónyuge sobreviviente, o los cesionarios de estos, sean plenamente capaces y procedan de común acuerdo. Una vez surtida dicha condición y reunidos los requisitos que establece la ley, se presenta la solicitud ante el notario que se defina por los herederos, y 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 las obligaciones.

Titulación de la posesión y falsa tradición (Ley 1561 de 2012)

Este procedimiento especial será aplicable solo para los predios cuya naturaleza jurídica se ratifique como de origen privado; es decir, para 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 N.º, 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 cuenta 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, si en el certificado de tradición y libertad no aparece inscrita la anotación de “Falsa tradición”.
2. **Saneamiento de la falsa tradición:** Cuando el solicitante cuenta con un título válido 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.

5

Requisitos del predio: Establecidos en el artículo 6 de la Ley 1561 de 2012): 1) que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles (art. 63, 72, 102 y 332 CP); 2) que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble de forma pública, pacífica e ininterrumpida, y 3) que sobre el inmueble no se adelante proceso de restitución (Ley 1448/11 y Decreto 4829/11), entre otros. En todo caso, el predio no podrá exceder de una unidad agrícola familiar (UAF).

En cuanto a los requisitos de la demanda y su procedencia, el artículo 10 de la Ley 1561 de 2012, establece el deber de cumplir los requisitos previstos en el estatuto general de procedimiento vigente, así como la obligación de manifestar en la demanda que: a) El bien sometido a este proceso no se encuentra en las circunstancias de exclusión previstas en los numerales 1, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 6º de la presente ley; b) La existencia o no, de vínculo matrimonial con sociedad conyugal vigente o de unión marital de hecho, con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida. De existir alguna de las anteriores situaciones, se deberá allegar prueba del estado civil del demandante, la identificación completa y datos de ubicación del cónyuge o compañero(a) permanente, para que el juez dé aplicación al parágrafo del artículo 2 de esta ley.

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, y 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 se procederá a la calificación de la demanda (art. 13) admitiendo, inadmitiendo o rechazando la demanda; el demandante deberá estar muy atento en caso de inadmisión, para subsanar.

Ahora bien, en caso de darse la admisión de la demanda, el juez dictará el acto admisorio de la demanda (artículo 14), y con ello procederá: 1) medida cautelar oficiosa, 2) notificación personal demandados, 3) valla en el predio, 4) curador *ad ítem*; es decir, los contenidos propios del artículo 14 de la ley; emplazamiento a colindantes; traslado de la demanda: diez días; fijación de la fecha de la diligencia: tres días; diligencia: diez días. Vencidas las anteriores actuaciones, se realizará la diligencia de inspección en los términos del artículo 15.

En caso 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.

Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario (CGP)

Para esta ruta, aplica la acumulación de pretensiones, en los términos del artículo 82 del Código de Procedimiento Civil (CPC), el artículo 88 del Código General del Proceso (CGP) y el artículo 8 de la Ley 1561 de 2012, así como la suma de posesiones, según como lo dispone el artículo 778 del Código Civil (CC).

6

Con la implementación de la oralidad en Colombia, la Ley 1564 de 2012, que promulgó el CGP, se establece en su artículo 3 que las actuaciones deben cumplirse de forma oral, pública y en audiencias; y para cumplir tal propósito, se enmarca el proceso verbal en cuantías; según el artículo 390, por medio de dicho proceso se tramitarán todos los asuntos que sean de mínima cuantía, salvo los que tengan procedimiento especial. El 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 y 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 CGP, 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 promulgó el CGP, establece en su artículo 3 que las actuaciones deben cumplirse de forma oral, pública y en audiencias; y para cumplir tal propósito se enmarca el proceso verbal en cuantías en razón de la competencia, es decir, en procesos de mayor, menor y de mínima cuantía. Según los artículos 368 a 373 y 390, esta es la línea general a partir de la cual se establecen y de la que se 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, cuando la sentencia debe proferirse por escrito. Este proceso se surte en dos fases: una 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 traslados de las excepciones; y una fase oral, que comprende el desarrollo de dos audiencias. Durante una <i>audiencia inicial</i>, prevista en el artículo 372 de CGP, se sanea el proceso, se fija el litigio, se intenta la conciliación y se decretan las pruebas. Y durante una <i>audiencia de instrucción y juzgamiento</i>, consagrada en el artículo 373 del CGP, 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 como corresponda (art. 27 <i>Ibidem</i>), su adjudicación o la aplicación de instrumentos de acceso a tierras, como la celebración de contratos de uso o aprovechamiento en ejercicio de su administración.
9	Adjudicación de predios baldíos (ANT) La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo 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 de lo dispuesto por la Ley 160 de 1994, el Decreto 1071 de 2015 o el Decreto Ley 902 de 2017 frente al reconocimiento o la 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 de tierras baldías, salvo las excepciones definidas en el Acuerdo No. 14 de 1995 del Consejo Directivo del Incora, y en lo pertinente el artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, (UAF), en los términos establecidos en la Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996 del Incora, la cual se ratificó a través del Acuerdo 08 de 2016.

Para las restricciones de adjudicación es necesario considerar los criterios de inadjudicabilidad determinados en el Decreto 1071 de 2015, y en normas especiales, 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.

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 (artículo 58 de la Constitución Política) como la disponibilidad permanente de predios aptos para dar cumplimiento al mandato constitucional que impone al Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, de forma individual y asociativa (artículo 64 de la Constitución Política).

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 la 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.
5. Reversión de baldíos adjudicados, por violación de normas ambientales, cultivos ilícitos o incumplimiento de las obligaciones y las 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, cabe resaltar que el procedimiento para resolver cada uno de los procesos agrarios consta de dos etapas: una *administrativa*, que se tramita ante la ANT por oferta, demanda o descongestión, según como sea el caso, y la etapa *judicial*, que se surte una vez se dé cierre a la etapa administrativa a través de una demanda, interpuesta por la ANT ante el juez competente, en consideración con los artículos 58 y 60 y el capítulo 3 del Decreto Ley 902 de 2017, sin perjuicio de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-073 de 2018.

Fuente: adaptado del MinAgricultura (2016).

Tabla 4. Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural (flujograma)

ÍTEM	DESCRIPCIÓN
A	¿Antecedente registral?
	Como consecuencia de las decisiones plasmadas en la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014, se emitió la Instrucción Conjunta n.º 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR-Incoder, modificada por la Instrucción Administrativa n.º 1 de 2017, junto con la fórmula transaccional incluida en la Circular n.º 5 de 2018 de la ANT, en la cual se establece el procedimiento para la emisión del certificado de carencia de antecedentes registrales. Dicho certificado se emite en el evento de que no se encuentren inscripciones en las ORIP, o certificados de tradición y libertad o anotaciones en los libros del antiguo sistema.
	El certificado deberá solicitarse a nombre de las personas 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.

B	¿Existencia de TDRD predios privados? Es necesario corroborar, mediante un estudio de títulos, los titulares del 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 TDRD, para poder determinar si se evidencian 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, los tomos de índices de hipotecas y el sistema de información registral, de tal forma que no basta con la información consignada en el certificado de tradición y libertad, sino que es necesario hacer una revisión exhaustiva de los libros y los complementos del folio (Instrucción Conjunta n.º 13/2014 SNR – Incoder). Los TDRD pueden ser privados (personas naturales o jurídicas) o públicos (entidades estatales). Si se encuentran TDRD privados puede direccionarse el proceso por alguna de las rutas de formalización de la propiedad privada.
C	¿TDRD con vida y las partes están de acuerdo? Una vez realizado el estudio de títulos, no bien se evidencie que el último TDRD en la información registral se encuentra con vida y en cuanto haya común acuerdo entre las partes, se cuenta con las siguientes opciones, según el caso de informalidad: • 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 ya mencionadas 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 se cumpla los requisitos establecidos en dicha ley.
D	¿Viabilidad del trámite sucesoral por vía notarial? 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 sus porcentajes como en lo que pueda corresponderle 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*.

A través de este instrumento normativo se podrá otorgar título de propiedad a quien demuestre posesión material sobre bien inmueble, urbano o rural, que cumpla los requisitos establecidos normatividad vigente.

E

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.

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 T488 de 2014 y la Instrucción Conjunta N.º 13 de 2014 (SNR-Incoder), modificada por la Instrucción Administrativa n.º 1 de 2017, junto con la fórmula 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 promulgó el CGP, establece que para dirimir los asuntos por competencia en razón de la cuantía, se tendrá en cuenta el valor o trascendencia económica de la relación jurídica; es decir, el aspecto pecuniario, 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).

	<i>Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 SMLMV).</i> <i>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”.</i>
G	¿Existen TDRD de predios de origen público? En casos en que efectivamente existen TDRD y el último que figure registrado corresponda a la nación (Incora, Incoder, ANT, MinAgricultura o UNAT, entre otras). Cuando tal 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 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 lo asumirá como un predio privado.
H	¿Existe resolución de adjudicación sin registrar? En caso de no encontrarse antecedente registral aparente, es posible que se trate de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del Incora, el Incoder o la ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá hacerse el respectivo registro ante la ORIP. Si no existe el mencionado antecedente, se deberá revisar si es presunto baldío, para lo cual deberán tenerse en cuenta las disposiciones derivadas en la Sentencia T-488 de 2014, la Ley 160 de 1994, la Circular Conjunta n.º 13 de 2014, la Instrucción Administrativa N.º 1 de 2017 y el Decreto Ley 902 de 2018.
I	¿Es un predio baldío? (concepto de la ANT) En esta actividad la determinación de la naturaleza jurídica de un predio privado o baldío lo definirá la ANT, conforme lo establece la Sentencia T-488 de 2014, mediante un acto administrativo, tomando 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, y donde consten cadenas traslativas de dominio por un lapso no menor que el término que señalan las leyes para las prescripciones extraordinarias.

J	Inscripción en ORIP como baldío En caso de dar la ANT el concepto de predio baldío, debe realizarse la inscripción atendiendo al artículo 57 del Estatuto Registral (Ley 1579 de 2012), donde se establece que “Ejecutoriada 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 de los cuales, tras el proceso de regularización, se comprobó su naturaleza baldía, y así apoyar en la consolidación del inventario de predios de la nación.
K	¿Es viable la adjudicación? En caso de comprobarse y de tenerse certeza de que se trata de un predio del FNA o baldío, estos solo podrán ser transferidos a través de un proceso de adjudicación establecido por la ANT. Por tal motivo, es necesario analizar las condiciones del sujeto que esté solicitando el predio, así como las restricciones sobre dicho predio, considerando la Ley 160 de 1994, el Decreto Único sectorial 1071 de 2015 y el Decreto Ley 902 de 2017.
L	Se descarta la presunción de baldío-plena identificación en ORIP con TDRD privado: En el evento de que pueda determinarse que la naturaleza jurídica del predio es privada, se debe, entonces, reconocer la existencia de TDRD, los cuales deben estar inscritos 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 proseguir con el estudio jurídico que permita determinar la ruta de formalización óptima, a partir de la actividad específica “C” del flujograma de rutas.

M	¿Existe resolución de adjudicación sin registrar? Si existe 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, del Incoder o de la ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá hacerse el respectivo registro ante la ORIP.
N	¿El bien es apto para adjudicación? 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 número 266 de 2011”, establece que el fondo presenta dos tipos de predios: los <i>bienes aptos</i>, los cuales son bienes inmuebles sobre los cuales se pueden desarrollar proyectos productivos y reúnen los requisitos jurídicos, técnicos (agronómicos y agrológicos) y fiscales, que connotan su viabilidad para ser adjudicados a sujetos de reforma agraria; y los <i>bienes no aptos</i>, que son los bienes inmuebles que no reúnen alguno de los requisitos para ser considerados aptos. Técnicamente, los bienes no aptos no pueden ser adjudicados a sujetos de reforma agraria; sin embargo, su dominio podrá ser transferido a entidades de derecho público.
O	Regularización de predios ocupados de manera regular y lícita Si el bien es apto de adjudicación, se hará el acto administrativo de adjudicación para los beneficiarios, para posteriormente ser registrado en la ORIP. Los adjudicatarios de tierras ingresadas al FNA 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, la protección y la conservación de los recursos naturales renovables, los caminos y las servidumbres de tránsito y de aguas, previa y expresa solicitud de las autorizaciones requeridas y cumplidos los compromisos relativos al 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).

2.8 El Rol de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) respecto a la política de OSPR

Las situaciones jurídicas imperfectas, como ya se mencionó, 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 del 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 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 dicha entidad, y que esta 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 (POSP. Subdirección de Planeación Operativa, ANT. 2020).

La ANT ejecuta la política de ordenamiento social de la propiedad a través de tres modalidades: oferta, demanda y descongestión.

- Oferta:** de acuerdo con el Decreto Ley 2363 de 2015, se consideró que la política de OSPR debería ser ejecutada por oferta, de manera planeada, articulada, participativa y expedita. Lo anterior, tomando en cuenta que este tipo de atención puede realizarse de forma masiva, en los municipios focalizados para la implementación y la ejecución de los planes de OSPR.
- Demanda:** en la modalidad por demanda, la ANT recibe solicitudes radicadas por ciudadanos a partir de enero de 2016.
- 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 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 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 la 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 se 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 (artículo 35); también, la elección de formalización de la propiedad vía administrativa (artículo 36); la acción de resolución de controversias sobre actos de adjudicación (artículo 37), y la acción de nulidad agraria (artículo 38).

El Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017 ratificó lo dispuesto en el Decreto Ley 2363 de 2015 y ordenó a la ANT implementar planes de ordenamiento social de la propiedad y ejecutar el 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, el uso y la 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, la implementación y el mantenimiento de los POSPR, tales como: 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, entre los que se encuentran la caracterización de los predios, la población y territorios.

Para dar cumplimiento al Decreto Ley 902 de 2017, la ANT expidió la Resolución 740 de 2017, donde se establecen el reglamento operativo, los instrumentos, los mecanismos y las 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, y promueve 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 por medio de las herramientas y bajo los parámetros establecidos en la Resolución 130 de 2017.

La metodología de los POSPR contempla las fases descritas en la figura 3.

Figura 3. Metodología y fases de los POSPR



Fuente: ANT (2020).

- **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, de distribución inequitativa de la tierra y de informalidad de la propiedad rural, y la elaboración y la aprobación del POSPR (artículo 3 de la Resolución 740 de 2017).
- **Fase de Implementación:** consiste en la puesta en marcha del plan, 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 POSPR por el director (a) de la ANT, utilizando la metodología del catastro multipropósito, que, a su vez, se desarrolla en los siguientes puntos (artículo 5 de la Resolución 740 de 2017):

- **Barrido predial:** consiste en la visita a la totalidad de los predios rurales ubicados en la zona focalizada, con el fin de hacer 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, a efectos de su actualización, y harán parte integral dicho plan para su implementación, su seguimiento, su evaluación y su mantenimiento.
- **Ejecución de actuaciones administrativas:** se conformarán o se complementarán los expedientes que correspondan cada predio. A partir de la información recolectada en el barrido predial, se ejecutarán las actuaciones administrativas, en el marco bien sea 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 al Decreto Ley 902 de 2017, estos podrán adelantarse 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 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 que se va a intervenir, la ANT da inicio al procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad.



2.10 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, al agilizar y brindar seguridad jurídica en la definición de la propiedad de la tierra, evitar dilaciones injustificadas, que no solo generan incertidumbre jurídica, sino que pueden 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, el mencionado procedimiento establece que ante una oposición debe ser el juez el llamado a decidir en el conflicto.

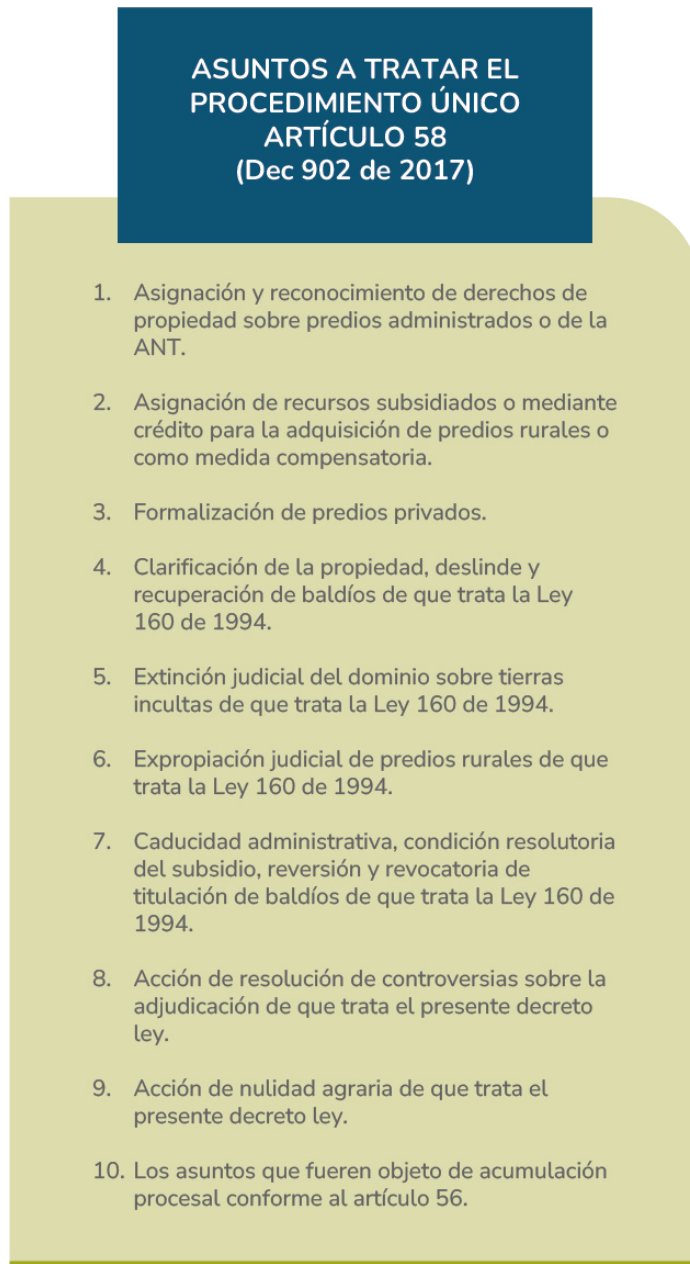
Con el procedimiento único se implementaron los POSPR, mediante un barrido predial masivo, para así evitar dilaciones y demoras burocráticas en la entrega de los predios del Fondo de Tierras y en la adjudicación de baldíos, los cuales anteriormente se podían demorar entre 3 y 4 años; con el Decreto Ley 902 se estableció un tiempo mínimo de 60 días y hasta un año para adelantar dicho procedimiento.

De acuerdo con el artículo 60 y SS del Decreto Ley 902 de 2017, el procedimiento único consta de dos fases (ver figura 4).

Fase administrativa:

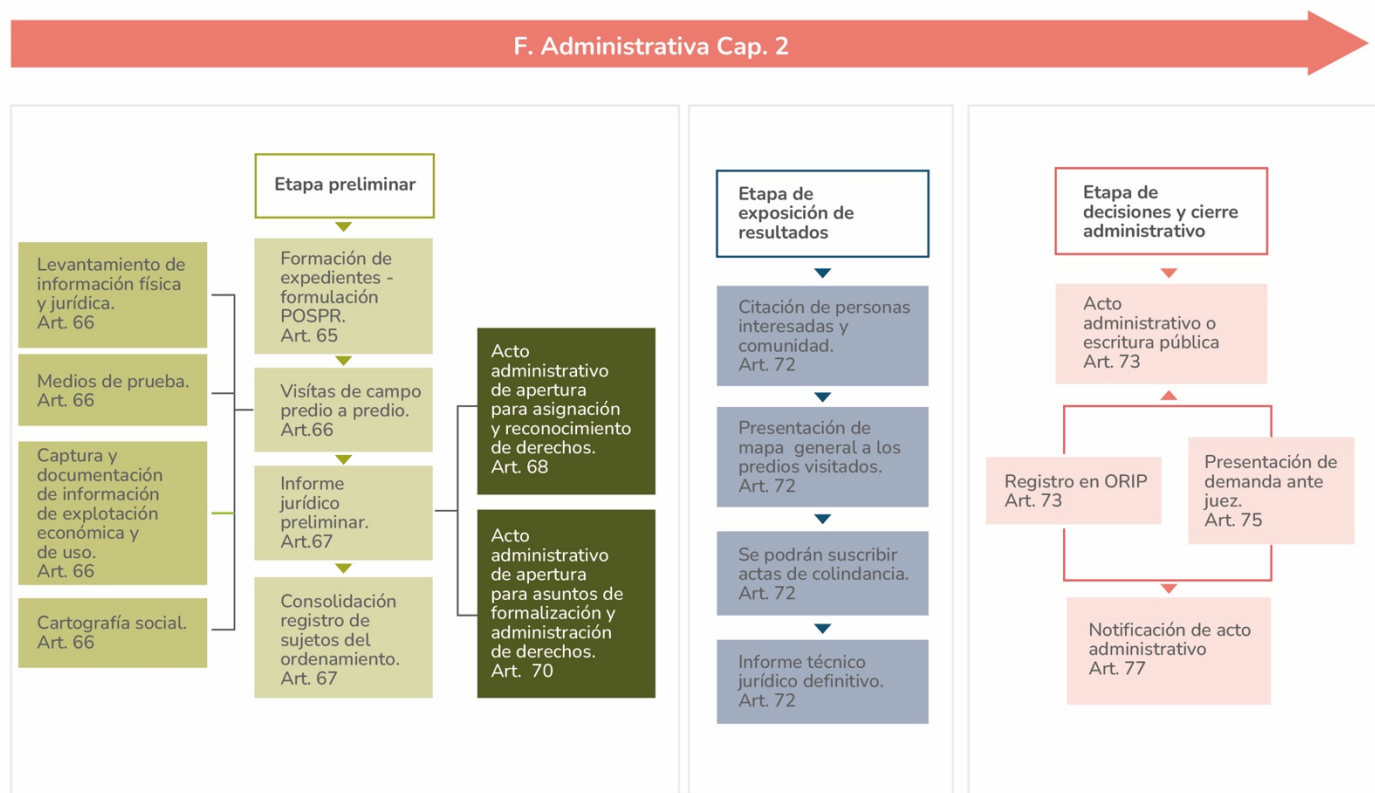
- a) Etapa preliminar: comprende la formación de expedientes, las visitas de campo predio a predio, la elaboración de informe jurídico preliminar y la consolidación del Registro de Sujetos del Ordenamiento.
 - b) Se deben tener en cuenta los asuntos contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo 58, como se muestra en la figura 4, tomando en cuenta los manuales expedidos por la ANT.
 - c) Para dar apertura al periodo probatorio se deben 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.
- **Fase 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 y 9, como se muestra en la figura 4.

Figura 4. Asuntos para tratar dentro del procedimiento único (art 58. DL. 902/2017)



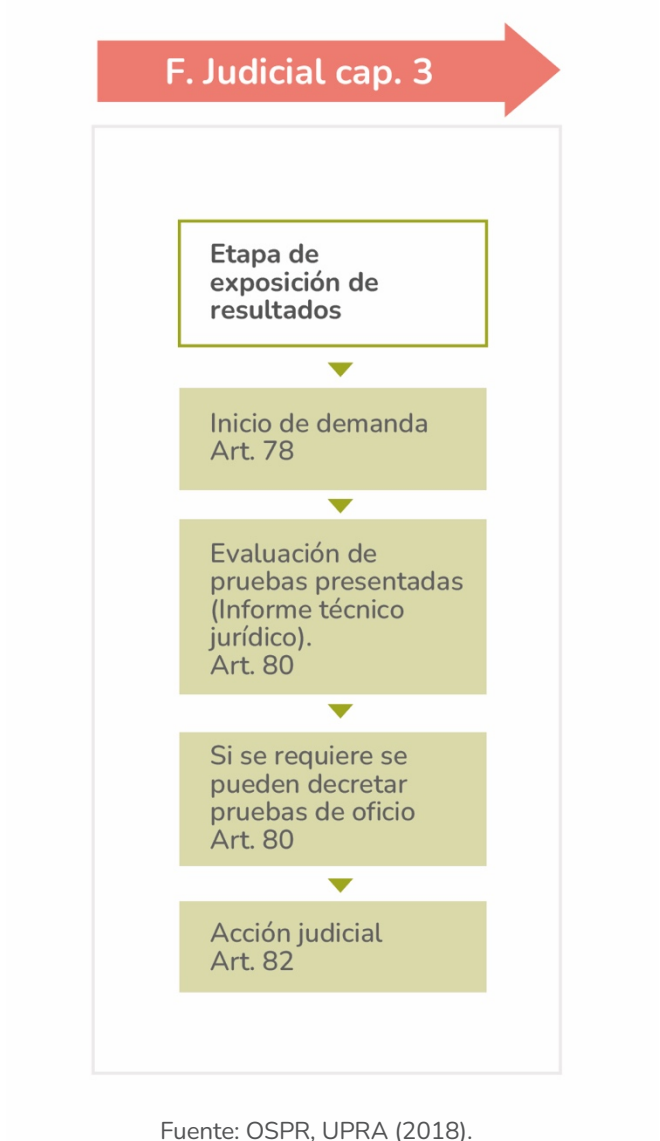
Fuente: UPRA (2020).

Figura 5. Fase administrativa y fase jurídica. Procedimiento único. DL. 902/2017



Fuente: OSPR, UPRA (2018).

Figura 6. Fase judicial. Procedimiento único. DL. 902/2017



2.10.1 Fase administrativa. Etapa preliminar

Una vez focalizados los municipios donde se formularán y se implementarán los POSPR, se iniciará el procedimiento único. Como primera medida, se planificarán 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 hará 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, la posesión, la tenencia o la propiedad de la tierra, así como las oposiciones que se presenten.
3. Se capturará y se documentará información acerca de la explotación económica y el 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 a los posibles poseedores, tenedores u ocupantes de los predios que vayan 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 a los pobladores rurales y, con dicha sistematización, lograr que se priorice el acceso a tierras y la regularización de la propiedad rural a los sujetos que más lo necesiten.

En la tabla 5 se presenta la clasificación de los sujetos de ordenamiento de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 902 de 2017.

Tabla 5. Clasificación sujetos de ordenamiento

Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito (artículo 4. Decreto Ley 902 de 2017)	Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito (artículo 5. Decreto Ley 902 de 2017)	Sujetos de formalización a título oneroso (artículo 6. Decreto Ley 902 de 2017)
1. Patrimonio < 250 SMMLV al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2. No ser propietario de predios rurales ni 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 cuales accedió son inferiores a una UAF. 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento ni 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 ni estar incurso en un procedimiento de tal naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.	1. 250 SMMLV < Patrimonio < 700 SMMLV 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 cuales accedió son inferiores a una UAF. 3. No ser propietario de predios rurales ni urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda rural o urbana. 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento ni estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales ni estar incurso en un procedimiento de tal naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.	1. Patrimonio > 700 SMMLV. 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 ni estar incurso en un procedimiento de tal 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 hacer 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 el lindero son diferentes se hace 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), complementado con los planos prediales y siguiendo las especificaciones técnicas dadas por la autoridad catastral, para ser enviado a nivel central.

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

2.10.2 Fase administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y periodo probatorio

Mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico-jurídico preliminar y en las 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 Oficina de Instrumentos Públicos para que registre el acto administrativo en el correspondiente folio de matrícula, o que se abra un folio nuevo. Ahora bien, según el artículo 1 de la Resolución N.º 3234 de 2018 de la ANT, si el informe preliminar modifica la postura inicialmente asumida en el DPAP y concluye que no hay mérito para continuar la segunda parte de la fase administrativa, no será necesario expedir acto administrativo de no inicio, tomando 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 SS 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 902 de 2017, 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.

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

Es importante manifestar que en las zonas focalizadas y hecho el barrido predial masivo, con esta información recabada se analizan y se concluyen 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 y cuántos sujetos de ordenamiento no tienen tierra o se encuentran en alguna situación problemática que exija solución, conforme a las competencias de la ANT, y 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 cada subdirección misional de la ANT, se actualiza el POSPR por unidad de intervención.

Posteriormente se da apertura al trámite administrativo de asignación de derechos, inicialmente, a aquellas que no tienen tierras y de manera posterior a 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, a su vez, 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, la verificación de los supuestos de hecho y las indagaciones a los potenciales beneficiarios y demás, de acuerdo con lo señalado en el artículo 59 de la Resolución 740 de 2017.

Tras la apertura del trámite administrativo, se da inicio 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, el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso de Tierras, la adjudicación de predios baldíos, la formalización privada, los procedimientos agrarios especiales, la regularización de predios FNA y la división de inmuebles del FNA para acceso a tierras en extensiones de UAF.

En caso de presentarse oposición en los plazos señalados, mediante un acto administrativo se ordenará una práctica de pruebas. Cuando las pretensiones consistan en 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 las pruebas que considere necesarias, y que no se hayan recogido en el barrido predial, independientemente de que se haya dejado o no constancia en el informe técnico jurídico preliminar.

Después de las actuaciones administrativas, se hará una jornada de socialización en exposición pública (DL 902/2017, art. 72), dando a conocer los resultados de los trámites administrativos, e indicando quienes fueron los beneficiarios y qué inmuebles están relacionados para cada trámite. Finalizada la socialización se hará un Informe Técnico Jurídico Definitivo (ITJD). Si no hay oposición, se realiza el cierre del trámite administrativo, mediante acto administrativo fundamentado en el ITJD mencionado y en las 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 se expidan las correspondientes escrituras públicas.

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

Por otra parte, tomando en cuenta el artículo 75, y haciendo énfasis en los asuntos indicados en los numerales 3, 4 y 8 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, en los que se presentaron las 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 caso de 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.

2.10.3 Fase judicial

Como ya se indicó, la fase judicial se dará para los asuntos contenidos en el numeral 3, en los que se presentan oposiciones en el trámite administrativo, y siempre para los asuntos contenidos en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017.

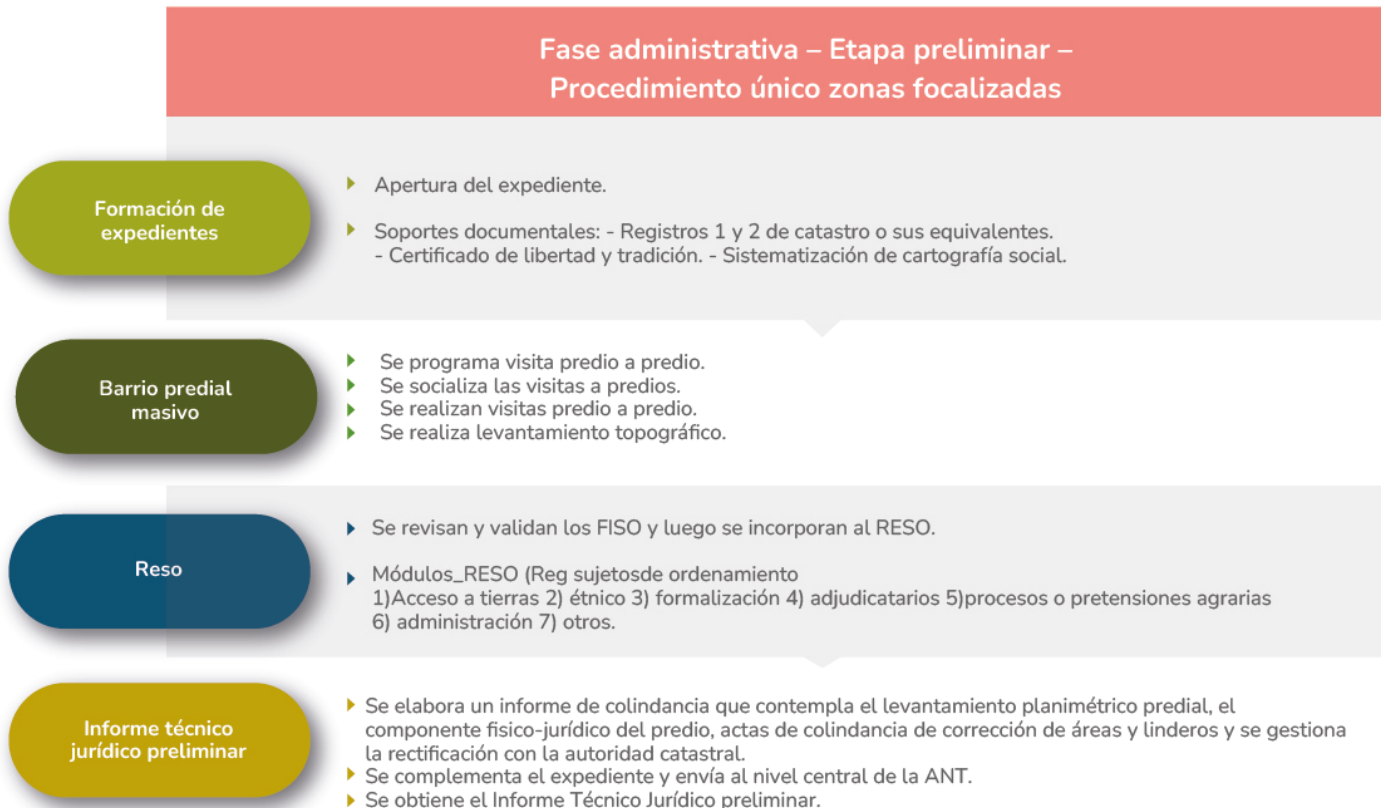
En los casos en que las pretensiones se encuentren fuera de las zonas focalizadas, el procedimiento único mantendrá las etapas ya mencionadas, y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos.

Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 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 exista un acuerdo o una conciliación entre las partes procesales (DL 902/2017, art. 61).

Ahora bien, para dirimir las oposiciones y dar solución a los asuntos ya enumerados en el artículo 58 del decreto ley, se deben aplicar las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal y verbal sumario, según sea la cuantía del proceso, o la norma que la modifique o la sustituya, o en su defecto, las normas que regulen casos análogos. Y a falta de estas, los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.



Figura 7. Procedimiento único zonas focalizadas-fase administrativa





Fuente: elaboración propia con base en Res. 740/2017 y en el flujograma POSPR (2017).

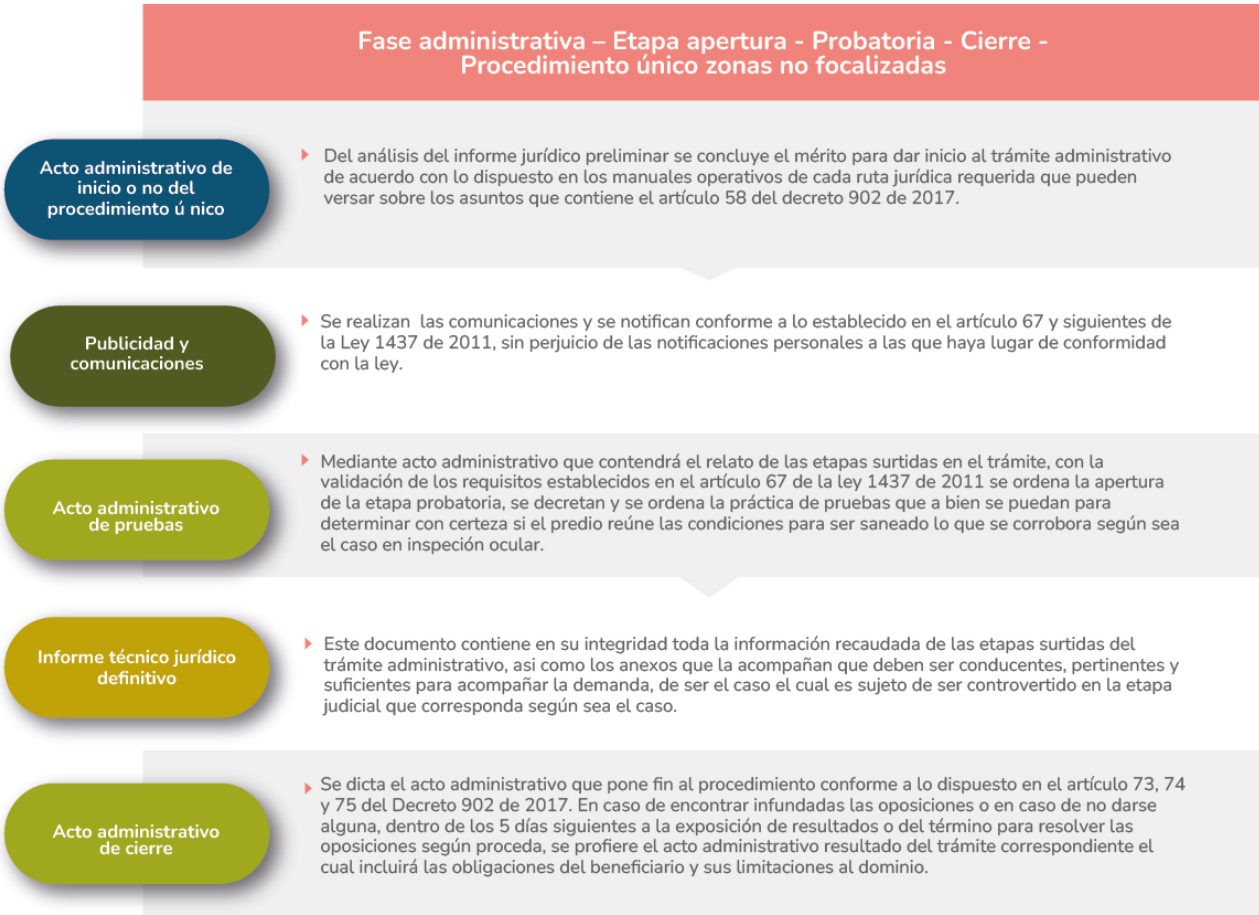
2.11 Procedimiento único en zonas no focalizadas

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 la 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 tratan sobre el procedimiento único en zonas focalizadas, y se presindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos.

Tomando en cuenta lo anterior, así como lo establecido en la Resolución 740 de 2017 en sus artículos 80-93 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 adelanta de la forma como se describe en la figura 8.



Figura 8. Procedimiento único en zonas no focalizadas



Fase administrativa – Etapa apertura - Probatoria - Cierre - Procedimiento único zonas no focalizadas

Acto administrativo de inicio o no del procedimiento único

- ▶ Del análisis del informe jurídico preliminar se concluye el mérito para dar inicio al trámite administrativo de acuerdo con lo dispuesto en los manuales operativos de cada ruta jurídica requerida que pueden versar sobre los asuntos que contiene el artículo 58 del decreto 902 de 2017.

Publicidad y comunicaciones

- ▶ Se realizan las comunicaciones y se notifican 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.

Acto administrativo de pruebas

- ▶ Mediante acto administrativo que contendrá el relato de las etapas surtidas en el trámite, con la validación de los requisitos establecidos en el artículo 67 de la ley 1437 de 2011 se ordena la apertura de la etapa probatoria, se decretan y se ordena la práctica de pruebas que a bien se puedan para determinar con certeza si el predio reúne las condiciones para ser saneado lo que se corrobora según sea el caso en inspección ocular.

Informe técnico jurídico definitivo

- ▶ Este documento contiene en su integridad toda la información recaudada de las etapas surtidas del trámite administrativo, así como los anexos que la acompañan que deben ser conducentes, pertinentes y suficientes para acompañar la demanda, de ser el caso el cual es sujeto de ser controvertido en la etapa judicial que corresponda según sea el caso.

Acto administrativo de cierre

- ▶ Se dicta el acto administrativo que pone fin al procedimiento conforme a lo dispuesto en el artículo 73, 74 y 75 del Decreto 902 de 2017. En caso de encontrar infundadas las oposiciones o en caso de no darse alguna, dentro de los 5 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.

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

2.11.1 Fase administrativa. Etapa preliminar

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

A continuación, se debe elaborar el documento de caracterización inicial de la información disponible, que debe contener, de manera tentativa, cuál es la situación física, jurídica y de tenencia del inmueble, tomando en cuenta lo estipulado 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, debe 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 estudie 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, así debe expresamente constar en el informe técnico-jurídico preliminar, y solicitarse que se termine 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 bien, sugerir que se recopile 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 será así cuando la solicitud verse sobre la asignación o el 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 base en la Resolución 3234 de 2018.

Mediante acta de notificación o registro de asistencia, en cumplimiento de lo ordenado en el acto administrativo de apertura de asignación de derechos sobre la tierra, se realizan jornadas en las que, de manera masiva, según como sea el caso, y con la mayor cantidad de casos disponibles, se citará a los potenciales beneficiarios de acceso a tierras, para la notificación personal, la verificación de los supuestos de hecho y las 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.

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

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

Cuando se presente oposición en los plazos señalados, por parte de quien alegue que el predio solicitado en adjudicación no es baldío, o cuando no haya sido posible establecer con total certeza dicha condición, o se pongan 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, la clarificación de la propiedad, el deslinde de tierras de la nación y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, la carga de la prueba debe corresponder a los particulares, pero la ANT puede, de oficio, decretar o practicar las pruebas que considere necesarias, que no se hayan recogido, independientemente de si se dejó o no constancia al respecto en el informe técnico-jurídico preliminar.

En caso de que no se dé ninguna de las circunstancias previstas, y si es 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 5 días siguientes a la exposición de resultados o del término para resolver las oposiciones, según como 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. Asimismo, el acto administrativo ordena su inscripción en la ORIP, procedimiento a cargo de la ANT.

2.11.3 Fase judicial en zonas no focalizadas

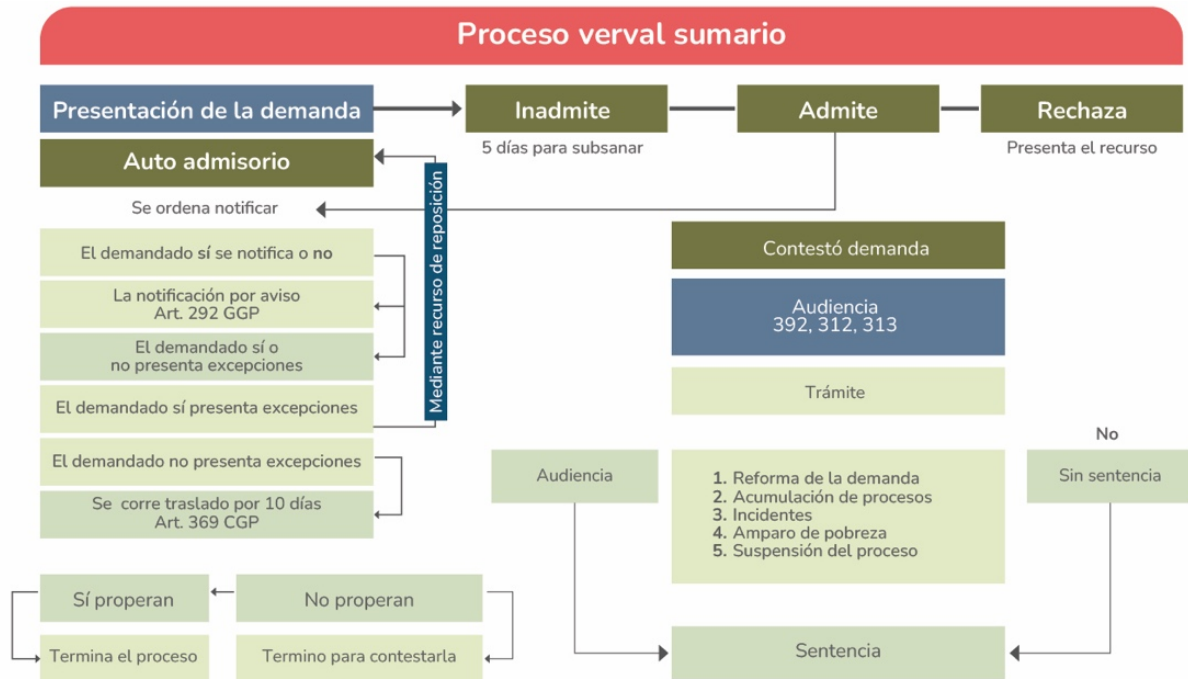
En cuanto al procedimiento único en zonas no focalizadas, el artículo 61 del Decreto Ley 902 de 2017 mantiene las fases determinadas para las zonas focalizadas; es decir: 1) fase administrativa, con sus correspondientes etapas, y 2) fase judicial, con la diferencia de que para estas zonas se prescinde de la exposición de resultados para todos los asuntos. El mismo artículo 61, enunciado líneas arriba, indica que los asuntos de los numerales 4-7 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 una 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.

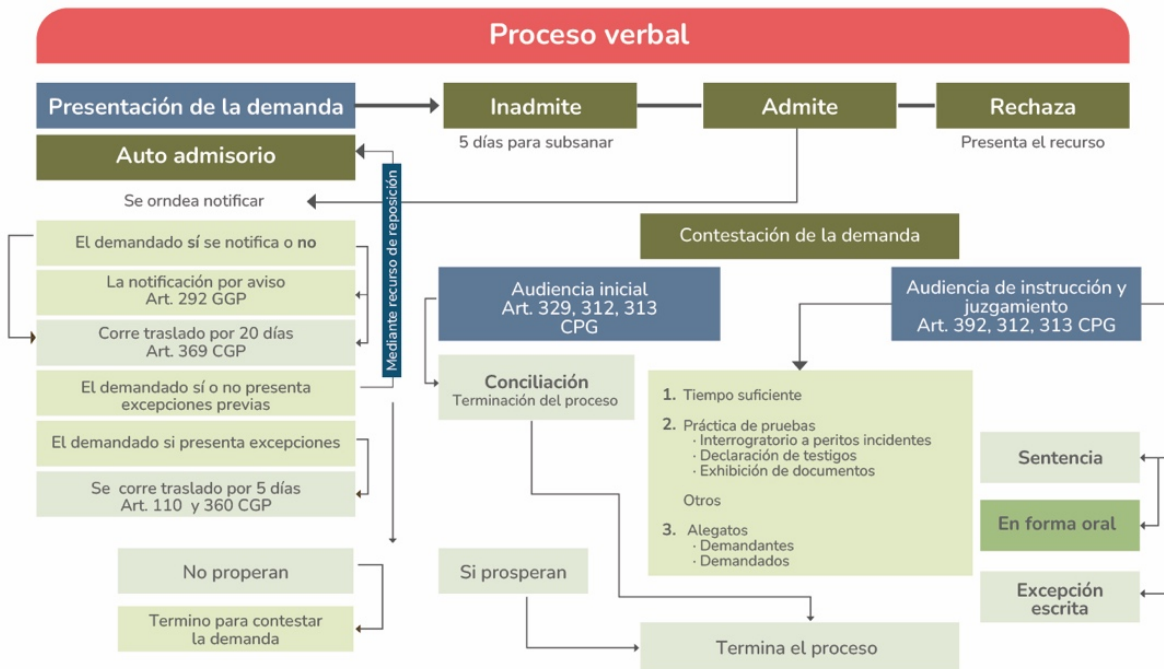
Sobre este particular, la Sentencia C-073 de 2018, haciendo referencia al artículo 79, indica que este hace referencia concreta al tipo de procedimiento que se seguirá dentro de la fase judicial, previendo como tal, el proceso verbal sumario de que tratan los artículos 390 y siguientes de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso). En la figura 9 se muestra el proceso verbal sumario.

Figura 9. Proceso verbal sumario



Fuente: Franksbur (2014).

Figura 10. Proceso verbal



Fuente: Franksbur (2014).

2.12 Procedimientos administrativos especiales agrarios

Los procedimientos administrativos especiales agrarios tienen como propósito la regulación, la ocupación y el 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, así como a los criterios de ordenamiento y de propiedad privada, buscando resolver conflictos relacionados con la propiedad, el uso y el aprovechamiento de los predios rurales.

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

- Clarificación de la propiedad.
- Deslinde de tierras de la nación.
- Extinción del derecho del dominio (Se realiza a predios privados, que por tres (3) años no han sido productivos y por ende 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 funciones a la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras para adelantar y culminar los PAE que fueron iniciados por el INCODER y el INCORA y se encuentran aún en curso de actuaciones administrativas, y que deban ser resueltos bajo la Ley 160 de 1994.

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, según como se establece en el artículo 58 del mencionado decreto ley.

Tabla 6. Procedimientos administrativos especiales agrarios

Procedimientos administrativos especiales agrarios	Clasificación de la propiedad	Clasificar 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 de propiedad de la nación, en especial los baldíos y los bienes de uso público, para delimitar 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 el 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 fondo 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 del ordenamiento social** de la propiedad rural del departamento de Antioquia

3. Resumen ejecutivo de la caracterización del ordenamiento social de la propiedad rural del departamento de Antioquia

El presente capítulo es el resumen ejecutivo del documento técnico de la Caracterización del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del Departamento de Antioquia, el cual presenta un análisis general de los principales elementos del OSPR del departamento, tales como 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 y la identificación de los predios no saneados; particularmente, aquellos en los cuales se localizan equipamientos públicos.

Este resumen presenta generalidades del OSPR del departamento, para conocer información con mayor detalle de los municipios se puede remitir al documento de la caracterización del ordenamiento social de la propiedad rural del departamento de Antioquia.

3.1. Información catastral

El estado del catastro para la vigencia 2020 en el departamento de Antioquia se representa en la figura 11, donde se identifican los municipios que fueron objeto de actualización catastral con vigencias entre 2016 y 2020; entre 2011 y 2015; entre 2006 y 2010; entre 1996 y 2000, y entre 1991 y 1995.

A continuación, se presentan los principales hechos sobre el estado de actualización catastral en el departamento de Antioquia hasta la vigencia 2020:

- En total, 124 municipios del departamento de Antioquia han sido objeto del proceso de formación catastral. Vigía del Fuerte es el único municipio del departamento de Antioquia que no ha sido objeto de formación catastral.

- Tan solo 22 municipios del departamento de Antioquia tienen catastro actualizado en los últimos cinco años en el periodo 2016-2020. Los municipios mencionados se resaltan con color verde más oscuro en el mapa de la figura 11. Los municipios que presentan la vigencia más actualizada (vigencia 2020) en el departamento son Caracolí, Envigado, Fredonia, Girardota y Liborina.

Por otra parte, 46 municipios, equivalentes a cerca del 36 % del total de los municipios del departamento, realizó su última actualización catastral en el periodo comprendido entre 2011 y 2015; algunos de estos municipios son Santa Fe de Antioquia, Itagüí, Marinilla, Pueblorrico, Valparaíso y Yalí, en 2011.

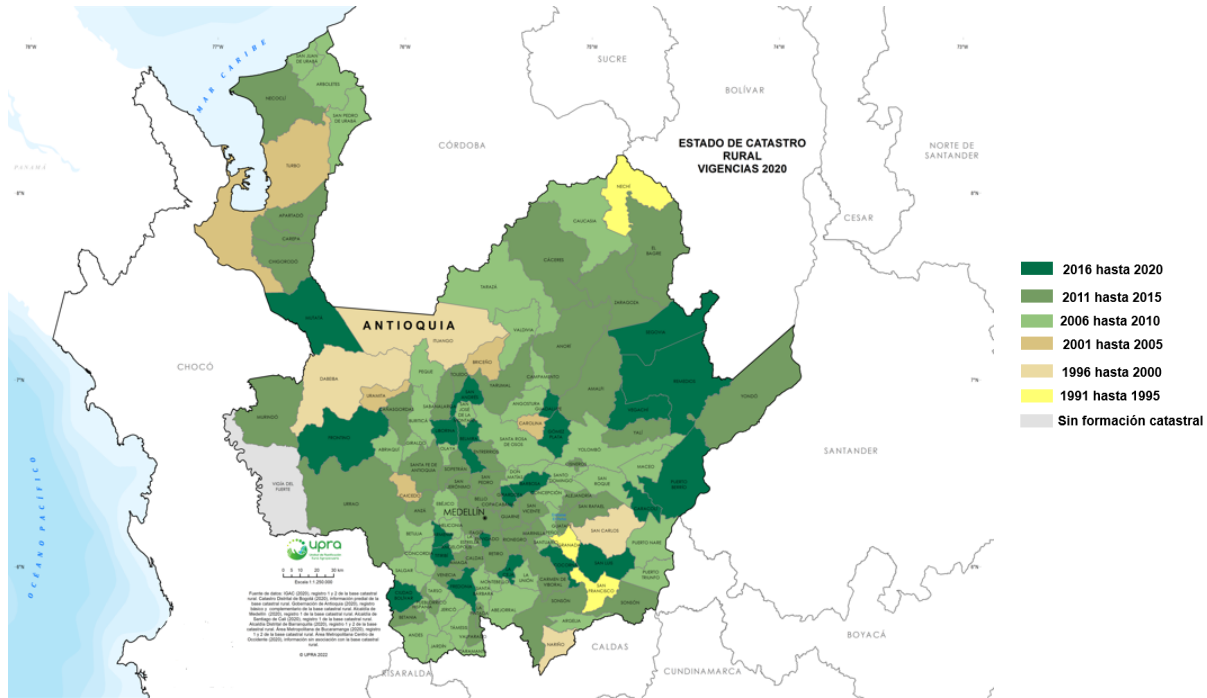
En el periodo comprendido entre 2006 y 2010 la mayor cantidad de municipios del departamento hicieron su proceso de actualización catastral: en total, 44 municipios, equivalentes a cerca del 35,2 % del total. Algunos de estos municipios son Caucasia, Hispania, Jericó, Montebello, San José de la Montaña, San Juan de Urabá, Támesis y Valdivia, en 2006.

Durante el periodo 2001-2005 tan solo 5 municipios actualizaron su catastro (Uramita, Briceño, Caicedo, Carolina del Príncipe y Turbo), lo que corresponde al 4 % de los municipios del departamento que realizaron dicho proceso para actualizar su base catastral.

En el periodo 1996-2000 se actualizaron 4 municipios: San Carlos, Dabeiba, Ituango y Nariño, equivalentes al 3,2 % de los municipios antioqueños.

Entre 1991 y 1995 hubo 3 municipios que actualizaron su catastro por última vez; es decir, presentan un rezago superior a los 25 años. El caso más notorio es el de Granada, cuya información se encuentra fechada en 1991, mientras que para Nechí y San Francisco el año de actualización fue 1994.

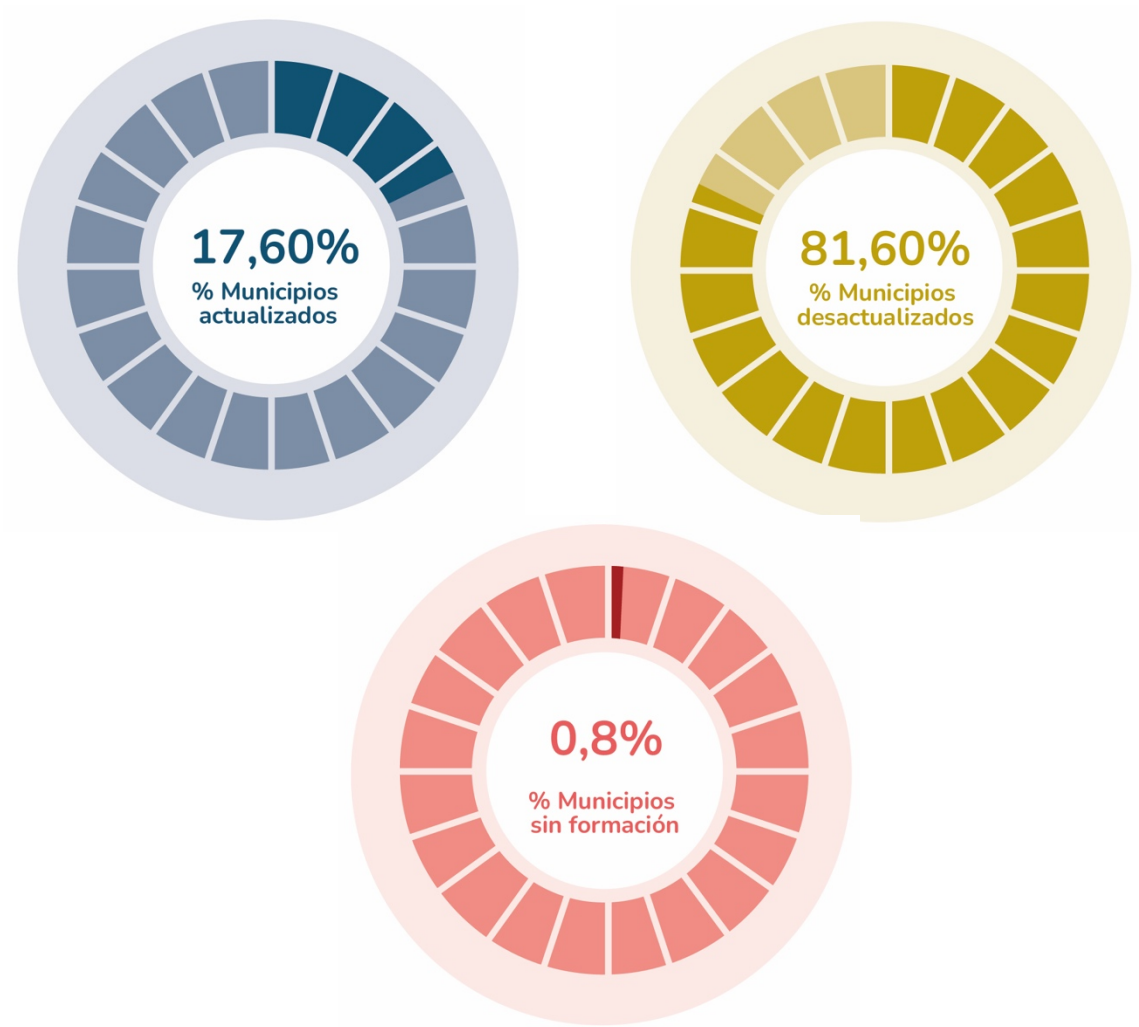
Figura 11. Estado catastral rural en el departamento de Antioquia (vigencia 2020)



Fuente: UPRA (2022).

En términos generales, para la vigencia 2020, que está representada en la figura 11 el 81,6 % de los municipios del departamento de Antioquia tienen desactualizado su catastro; obviamente, con distintos periodos de rezago, lo que va en contra de la gestión financiera de dichas entidades territoriales, ya que probablemente no están recaudando tanto como deberían en términos de impuestos, de tal forma que pueden ser municipios dependientes de las transferencias del Gobierno central. El atraso es más preocupante para nueve municipios, cuya última actualización ocurrió en la década de 1990, y aún más crítico para el municipio que no ha sido objeto de formación catastral.

Figura 12. Porcentajes del estado catastral rural en el departamento de Antioquia (vigencia 2020)



Fuente: UPRA (2022).

3.2. Figuras de ordenamiento en áreas excluidas y condicionadas de la frontera agrícola

3.2.1 Frontera agrícola

De acuerdo con el artículo primero de la Resolución 261 de 2018 del MinAgricultura, la frontera agrícola nacional se define como el 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 de las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley.

La frontera agrícola tiene como objetivo contribuir a formular y focalizar la gestión de la política pública de los sectores agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, además de promover el uso eficiente del suelo rural, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y el fortalecimiento de la productividad y la competitividad de las actividades agropecuarias. Para el sector ambiental, la frontera agrícola (FA) se constituye en insumo para el diseño de estrategias conjuntas entre los sectores ambiental, agropecuario y pesquero y de desarrollo rural, puesto que acompaña el Acuerdo de Cero Deforestación, según el cual las actividades se realizarán considerando las determinantes ambientales que existen para el uso eficiente del suelo rural (UPRA, 2020).

Identificación de la frontera agrícola

En la metodología de frontera agrícola se delimitaron las áreas en actividad agropecuaria (se obtienen a partir de las áreas transformadas para actividades agropecuarias CLC³ y las áreas con agricultura familiar restándoles las áreas con bosques naturales para 2010). Luego fueron restadas las áreas de exclusión ambiental y de patrimonio arqueológico para actividades agropecuarias, a raíz de lo cual se obtuvo un mapa preliminar de FA. Adicionalmente, se hizo un proceso de generalización cartográfica, que produjo finalmente las versiones de frontera agrícola que se muestran en la figura 13.

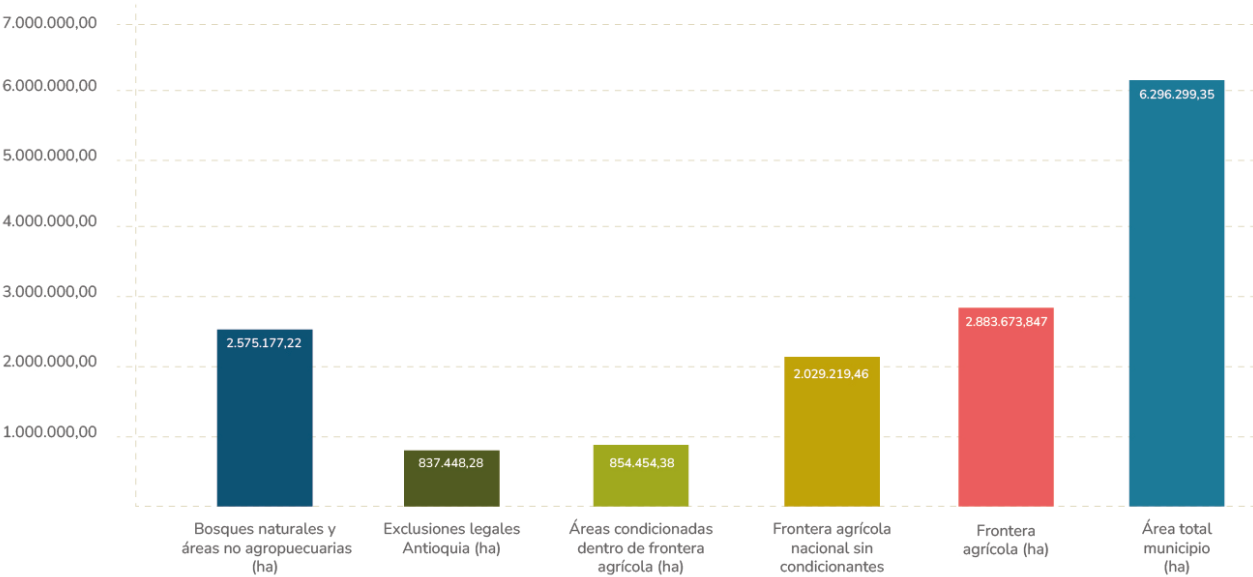
³ Corine Land Cover

Figura 13. Metodología de la identificación de frontera agrícola



Fuente: UPRA (2021).

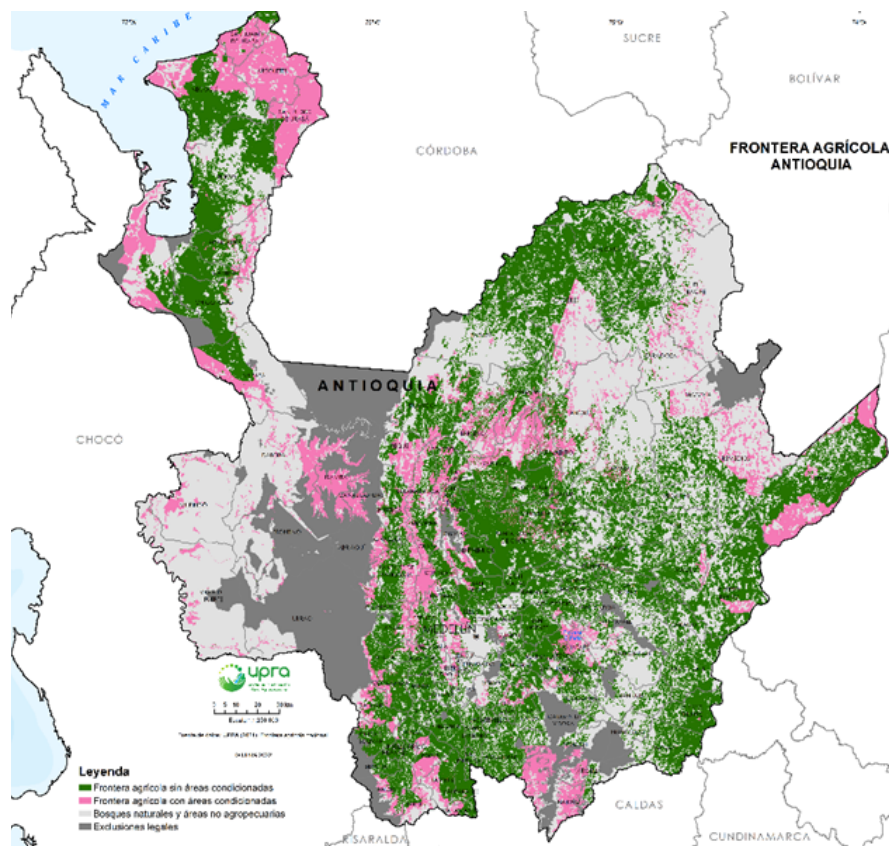
Figura 14. Sumatoria de áreas de categorías de FA vs. área total geográfica del departamento de Antioquia



Fuente: UPRA (2022).

En la figura 14 se observan las áreas de las categorías de la FA y el área geográfica del departamento de Antioquia, donde esta última es de 6.296.299,35 ha, derivadas del área continental del país, que corresponde aproximadamente a 114.074.970 ha. En este sentido, el departamento de Antioquia representa el 5, 51 % del área geográfica del país y, adicionalmente, las zonas dentro de la FA del departamento de Antioquia son representativas (45,79 %) y corresponden a 2.883.673,847 ha del área geográfica departamental; sin embargo, cabe tener en cuenta que estas zonas de frontera tienen áreas condicionadas que corresponden a 854.454,38 ha, y que si se restan se obtiene un área de frontera sin condicionamientos de 2.029.219,46 ha; se observan también las zonas correspondientes a la categoría de Bosques naturales y áreas no agropecuarias, que también son representativas (40,89 %) y corresponden a 2.575.177,22 ha. Finalmente, las zonas exclusión donde se encuentran las áreas más restrictivas del departamento, y donde se debe fomentar la conservación de páramos y parques y otros ecosistemas estratégicos, representan el 13,30 % (837.448,28 ha).

Figura 15. Frontera agrícola del departamento de Antioquia (versión 2021)



Fuente: UPR 2022.

En la figura 15 se observa que la zona occidental del departamento de Antioquia, la cual limita con el departamento de Chocó, y otra parte que limita con el departamento de Córdoba presentan menos zonas con potencialidad para la actividad agropecuaria libre de exclusiones y condicionamientos, pero tiene también alto potencial para las actividades de conservación y manejo integral de bosques y áreas protegidas.

3.2.2 Figuras de ordenamiento en áreas excluidas y condicionadas de la frontera agrícola

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, se indica a los determinantes como normas de superior jerarquía para tener en cuenta en el desarrollo de lineamientos generales o específicos que contribuyan al ejercicio de la planificación territorial, los cuales abordan: 1) las normas relacionadas con la conservación y la protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; 2) las políticas, las directrices y las regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e los inmuebles considerados patrimonio cultural de la nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, el artístico y el arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente; 3) el señalamiento y la localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, los puertos y aeropuertos, y los sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia, y 4) los componentes de OT de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y los criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal.

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

Respecto a la frontera agrícola, en su definición y su identificación se consideraron algunas de las figuras para el ordenamiento, como restricciones o exclusiones, y otras, como condicionamientos; esto, de acuerdo con el uso que se les debe dar al suelo y al manejo ambiental. Las áreas excluidas obedecen a criterios ambientales o de patrimonio arqueológico y se comportan como restrictivas por mandato de ley o reglamento. Las áreas condicionadas corresponden a condiciones ambientales, condiciones étnicas o condiciones de gestión de riesgos, donde en algunas figuras de ordenamiento es posible el desarrollo de las actividades agropecuarias de forma armonizada con el desarrollo sostenible, y en otros es restrictiva o prohibida.

En la tabla 7 se presentan las áreas de FA excluidas y condicionadas del departamento de Antioquia dentro de las figuras de ordenamiento de interés para el ordenamiento social de la propiedad y sus respectivas extensiones.

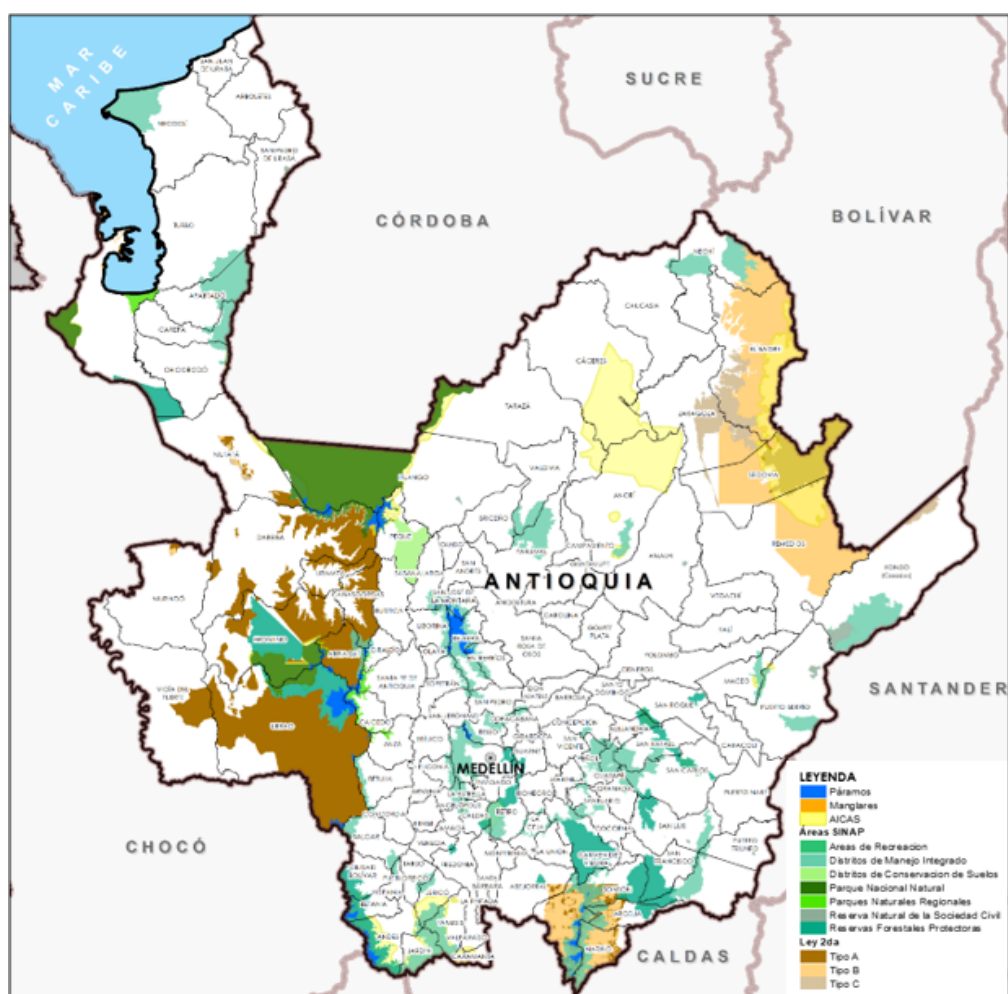
Tabla 7. Figuras de ordenamiento ambiental, étnico y de interés para el ordenamiento social de la propiedad (osp) en el departamento de antioquia (información para 2020)

Figura	Área (ha)	Tipo de área
Parque nacional natural	178.822,40	Exclusión
Parques naturales regionales	15.457,64	Exclusión
Páramos	42.669,43	Exclusión
Ley 2, Categoría A	436.528,97	Exclusión
Reservas forestales protectoras nacionales	81.788,94	Exclusión
Reservas forestales protectoras regionales	115.746,81	Exclusión
AICAS (Áreas importantes para la conservación de las aves)	482.377,96	Condicionada
Áreas de recreación	29,33	Condicionada
Distritos de conservación de suelos	20.438,90	Condicionada
Distritos regionales de manejo integrado	403.733,97	Condicionada
Reserva natural de la sociedad civil	11.798,60	Condicionada
Ley 2, categorías B y C	378.061,65	Condicionada
Resguardos indígenas	328.777,76	Condicionada
Comunidades negras	257.661,49	Condicionada
Zonas de reserva campesina	180.664,02	No aplica
Zidres (Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social)	230.111,86	No aplica

Fuente: UPRA (2022).

En la figura 16 se presentan las figuras de ordenamiento ambiental del departamento de Antioquia relacionadas en la tabla 7; cabe precisar que algunas de estas figuras se superponen entre sí.

**Figura 16. Mapa de figuras de ordenamiento ambiental
en el departamento de Antioquia (2020)**



Fuente: UPRA (2022).

Áreas excluidas de la frontera agrícola

De las áreas excluidas de la FA del departamento de Antioquia, se analizaron los ecosistemas de páramo y la Zona de Reserva Forestal según la Ley 2 de 1959 categoría A, por municipio, del departamento de Antioquia.

En este sentido, la gestión en áreas de exclusiones requiere un trabajo intersectorial que conduzca al cierre de la frontera agrícola a través de programas de reconversión de usos y restauración ecológica y la identificando de áreas donde se permita algún uso agropecuario.

Ecosistemas de páramo

Los páramos están dentro de los ecosistemas estratégicos de Colombia, los cuales son territorios que gozan de protección especial, indispensables para la provisión del recurso hídrico, y su uso es destinado a la preservación, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y la Ley 373 de 1997, por lo que las autoridades ambientales adelantan las acciones tendientes a su conservación y su manejo y, por tanto, han merecido la expedición de políticas, normas y directrices para su protección y su manejo.

En la tabla 8 se presentarán los complejos de páramo delimitados en el departamento de Antioquia.

Tabla 8. Complejo de páramos en el departamento de Antioquia

Nombre del complejo de páramos en el departamento de Antioquia	Normatividad (delimitación)	No de municipios con jurisdicción en el complejo de páramo del departamento de Antioquia
Baldías	Resolución 2140 de 2016	3
Citará	Resolución 178 de 2018	6
Páramo Belmira Santa Inés	Resolución 496 de 2016	8
Páramo Frontino – Urrao del Sol – Las Alegrías	Resolución 497 de 2016	10
Paramo Paramillo	Resolución 494 de 2016	3
Paramo Sonsón	Resolución 493 de 2016	4

Fuente: UPRA (2022).

En la figura 17 se presentan las ubicaciones de los ya mencionados complejos de páramos en el departamento de Antioquia.

Figura 17 Mapa de complejos de páramos del departamento de Antioquia



Fuente: UPRA (2022).

El departamento de Antioquia presenta seis complejos de páramo delimitados, en 34 municipios, con un área de ocupación de 42.669,43 ha, correspondientes al 0,68 % del total del departamento, cuya área total es de 6.296.299 ha.

En la delimitación de los páramos se definieron áreas donde no se pueden realizar actividades agropecuarias y áreas condicionadas a actividades agropecuarias de bajo impacto.

Las actividades agropecuarias de bajo impacto están avaladas por el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, donde se establece que:

[...] Podrá permitirse la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos y deberán ceñirse a los lineamientos que establezca el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El área total de páramos en área excluida es de 41.353,98 ha, y de 1.315,45 ha, en área condicionada para actividades de bajo impacto.

En la tabla 9 se presentan los cinco municipios del departamento de Antioquia con mayor área excluida y condicionada de páramos.

Tabla 9. Municipios del departamento de Antioquia con mayor área excluida y condicionada de páramos

Municipio	Nombre del páramo	Tipo de área	Área (ha)
Urrao	Páramo Frontino-Urrao del Sol-Las Alegrías	Exclusión	9.204,30
Belmira	Páramo Belmira-Santa Inés	Exclusión	7.030,48
Andes	Citará	Exclusión	3.799,84
Sonsón	Páramo Sonsón	Exclusión	3.143,75
Dabeiba	Páramo Paramillo	Exclusión	2.582,76
Peque	Páramo Paramillo	Exclusión	2.480,13
Betania	Citará	Exclusión	2.238,40
Abriaquí	Páramo Frontino-Urrao del Sol-Las Alegrías	Exclusión	1.661,64
Ituango	Páramo Paramillo	Exclusión	1.636,44
Caicedo	Páramo Frontino-Urrao del Sol-Las Alegrías	Exclusión	1.575,42
San José de la Montaña	Páramo Belmira-Santa Inés	Exclusión	866,09
Santa Fe de Antioquia	Páramo Frontino-Urrao del Sol-Las Alegrías	Exclusión	712,93
Entrerriós	Páramo Belmira-Santa Inés	Exclusión	659,17
Frontino	Páramo Frontino-Urrao del Sol-Las Alegrías	Exclusión	594,49
Liborina	Páramo Belmira-Santa Inés	Exclusión	551,48
Bello	Baldías	Exclusión	525,72

Giraldo	Páramo Frontino-Urrao del Sol-Las Alegrías	Exclusión	433,01
Nariño	Páramo Sonsón	Exclusión	396,32
Medellín	Baldías	Exclusión	266,52
Ciudad Bolívar	Citará	Exclusión	258,78
Salgar	Páramo Frontino-Urrao del Sol-Las Alegrías	Exclusión	191,31
Olaya	Páramo Belmira-Santa Inés	Exclusión	110,64
Cañasgordas	Páramo Frontino-Urrao del Sol-Las Alegrías	Exclusión	79,74
Betulia	Páramo Frontino-Urrao del Sol-Las Alegrías	Exclusión	57,59
Sabanalarga	Páramo Belmira-Santa Inés	Exclusión	57,56
San Jerónimo	Baldías	Exclusión	45,95
Mutatá	Páramo Paramillo	Exclusión	44,76
San Andrés	Páramo Belmira-Santa Inés	Exclusión	40,23
Carmen de Viboral	Páramo Sonsón	Exclusión	35,13
Anzá	Páramo Frontino-Urrao del Sol-Las Alegrías	Exclusión	28,03
Argelia	Páramo Sonsón	Exclusión	26,41
Sopetrán	Páramo Belmira-Santa Inés	Exclusión	18,93
San José de la Montaña	Páramo Belmira-Santa Inés	Condicionada	549,82
Belmira	Páramo Belmira-Santa Inés	Condicionada	485,72
Liborina	Páramo Belmira-Santa Inés	Condicionada	162,67
San Andrés	Páramo Belmira-Santa Inés	Condicionada	44,05
Entrerríos	Páramo Belmira-Santa Inés	Condicionada	34,82
Medellín	Baldías	Condicionada	14,59
Sabanalarga	Páramo Belmira-Santa Inés	Condicionada	10,21
Bello	Baldías	Condicionada	6,15
Sonsón	Páramo Sonsón	Condicionada	3,79
San Jerónimo	Baldías	Condicionada	1,91
Giraldo	Páramo Frontino-Urrao del Sol-Las Alegrías	Condicionada	1,73
Total			42.669,43

Fuente: UPRA (2022).

El municipio que mayor extensión presenta en áreas excluidas que se traslapan con páramo es Urrao, con 9204,30 ha, seguido de Belmira, con 7030,48 ha, y Andes, con 3799,84 ha.

Respecto a las áreas de páramo condicionadas, tenemos que el municipio que presenta mayor extensión es San José de la Montaña, con 549, 82 ha, seguido de Belmira, con 485,72 ha, y Liborina, con 162, 67 ha.

Distribución predial de los páramos

En este aparte del capítulo se hará un análisis de la distribución predial de los páramos tomando en cuenta el tamaño de los predios, el tipo de propietario y la UAF de los predios ubicados en dichas áreas. Se resalta que, para el análisis de distribución predial, únicamente se han tenido en cuenta los predios que espacialmente coincidieron con las figuras ya mencionadas y que tienen un área de coincidencia o intercepción predial mayor o igual al 50 %.

De un total declarado en ecosistemas de páramos de 42.669,43 ha, se tiene a nivel departamental, según el registro 1 y 2 de la base catastral rural IGAC 2020, un total de 146 predios que se interceptan con el área de páramos declarados, correspondiente a un área de 23.359 ha; por lo tanto, existe un área predial con información equivalente al 54,74 % y el 45,26 % sin información predial. Del total de los predios ya mencionados, el 73,29 % pertenecen a propietarios de tipo privado en áreas excluidas de la FA, en un área de 12.219,50 ha. En la tabla 10 se presenta la información al respecto.

Tabla 10. Número de predios y tipo de propietario dentro del área de páramos declarados, a nivel departamental (información para 2020)

Tipo propietario	Cantidad predios	% predio	Área predial al interior del páramo (ha)	% de área predial al interior del páramo
Estado	534	19,18	10.233,00	43,81
Privados fuera de FA	07	73,29	12.219,50	52,31
Privados dentro de FA condicionada	11	7,53	906,50	3,88
Subtotal área con información predial	146	100	23.359,00	100,00
Sin información predial			19.310,43	
Total	86.632	100	436.528,97	100,00

Fuente: UPRA (2022).

El tamaño predial con mayor representación en número de predios es el rango “Mayor a 20 ha-hasta 50 ha”, con el 21,23 %, correspondiente a 31 predios con un área de 1.052,60 ha, seguido del rango “Mayor a 50 ha-hasta 100 ha”, con el 17,12 %. La extensión más representativa se presenta en el rango “Mayor a 500 ha hasta 1.000 ha”, con un total de 6.795,10 ha, correspondientes a 10 predios, lo cual se puede observar en la tabla 11.

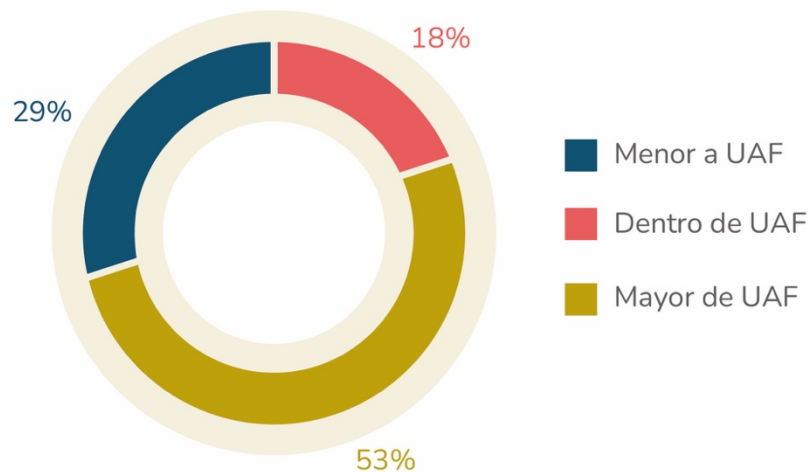
**Tabla 11. Distribución predial de páramos declarados a nivel departamental
(información para 2020)**

Tamaño predial	Cantidad de predios	% de predios	Área de predios dentro del páramo (ha)
Hasta 0,5 ha	13	8,90	1,60
Mayor a 0,5 ha-hasta 1 ha	2	1,37	1,50
Mayor a 1 ha-hasta 2,5 ha	2	1,37	2,60
Mayor a 2,5 ha-hasta 3 ha	0	0,00	0,00
Mayor a 3 ha-hasta 5 ha	4	2,74	17,10
Mayor a 5 ha-hasta 10 ha	6	4,11	45,10
Mayor a 10 ha-hasta 20 ha	14	9,59	213,60
Mayor a 20 ha-hasta 50 ha	31	21,23	1.052,60
Mayor a 50 ha-hasta 100 ha	25	17,12	1.891,20
Mayor a 100 ha-hasta 200 ha	17	11,64	2.462,30
Mayor a 200 ha-hasta 500 ha	19	13,01	6.343,20
Mayor a 500 ha-hasta 1.000 ha	10	6,85	6.795,10
Mayor a 1.000 ha-hasta 2.000 ha	3	2,05	4.533,10
Subtotal área con información predial	146	100	23.359,00
Sin información predial			19.310,43
Total	86.632	100	42.669,43

Fuente: UPRA (2022).

Asimismo, se analizó la clasificación de la UAF calculada por zonas relativamente homogéneas, de acuerdo con las extensiones contenidas en las resoluciones 041 de 1996 y 020 de 1998; de dicho análisis se obtiene que el 53 % de los predios están en un rango mayor a la UAF, como se evidencia en la figura 18.

Figura 18. Clasificación UAF en predios en áreas de páramos declarados a nivel departamental (información para 2020)



Fuente: UPRA (2022).

Zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959

Generalidades de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959

Otra de las figuras ambientales para analizar en el capítulo son las zonas de reserva forestal (ZRF) de la Ley 2 de 1959.

Es necesario indicar que la Ley 2 de 1959 dispuso de 62.938.741 ha del territorio continental como zona de reserva para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, y estableció siete ZRF, distribuidas de la siguiente forma: 1) Zona de Reserva Forestal del Pacífico; 2) Zona de Reserva Forestal Central; 3) Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena; 4) Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta; 5) Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones; 6) Zona de Reserva Forestal del Cocuy, y 7) Zona de Reserva Forestal de la Amazonía.

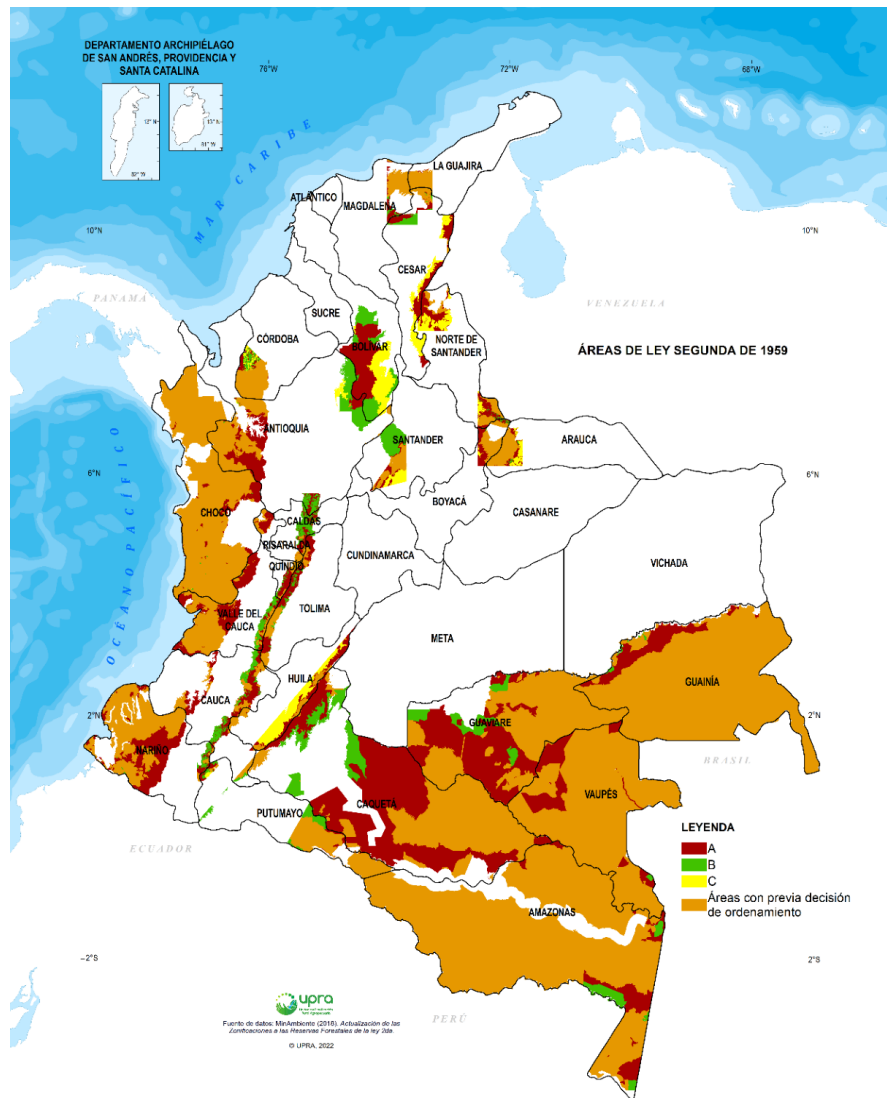
Según datos del MinAmbiente (2018), se cuenta con un registro de sustracciones que equivalen a 14.725.519 ha; por lo tanto, el área actual es de un total de 48.213.223 ha. Ahora bien, de acuerdo con las resoluciones de zonificación del MinAmbiente, solo se zonificaron 13.966.394 ha, en el entendido de que las restantes 34.246.829 ha contaban con una previa decisión de ordenamiento, relacionada con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y territorios colectivos, principalmente.

En 2013, el MinAmbiente hizo la zonificación de las reservas forestales de la Ley 2 de 1959 definiendo las siguientes categorías, las cuales no generan cambios de uso del suelo ni modificaciones a la naturaleza de la categoría de reserva forestal:

- **Zona tipo A:** zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y la protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural, y el soporte a la diversidad biológica.
- **Zona tipo B:** zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- **Zona tipo C:** zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la reserva forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus distintos estados sucesionales.
- **Áreas con previa decisión de ordenamiento:** áreas que ya cuentan con una decisión previa de ordenamiento, como los parques nacionales, las áreas del Registro Único Nacional para Áreas Protegidas (RUNAP), las reservas campesinas y los territorios colectivos e indígenas, entre otros, que se hallan dentro de los límites de la reserva, y que conservan dicha categoría.

En la figura 19 se presenta la información anterior, representada gráficamente.

Figura 19. Localización de las zonas de reserva forestal creadas por la Ley 2 de 1959



Fuente: UPRA (2022).

Con el Decreto 2811 de 1974 se estableció la prohibición de adjudicar baldíos sobre las ZRF de la Ley 2 de 1959; en ese sentido, surgió un conflicto social, económico y ambiental, representado en la imposibilidad de acceso a la seguridad jurídica de la tierra por parte de los pobladores rurales que ocupan estas áreas y han realizado actividades diferentes de las específicas de la forma como fueron concebidas las ZRF, como las actividades agropecuarias.

Por lo anterior, el Estado, en aras de un OSPR en las mencionadas áreas, ha establecido normatividad para solucionar esa problemática. Para las zonas B y C se estableció el proceso de sustracción definitiva por solicitud, de la ANT ante el MinAmbiente; para las zonas A, B y C se estableció el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables según las disposiciones del Acuerdo 058 de 2018, modificado por el Acuerdo 118 de 2020.

La Ley 2 de 1959 en el departamento de Antioquia

El departamento de Antioquia presenta una extensión de 1.447.892,23 ha en ZRF de la Ley 2 entre áreas en zonas A, B y C y áreas con previa decisión de ordenamiento. La extensión de las áreas zonificadas en categorías A, B y C es de 814.590, 58 ha, y de 633.301,62 en áreas con previa decisión de ordenamiento.

En la tabla 12 se describe el contexto general de las reservas forestales declaradas mediante la Ley 2 de 1959.

Tabla 12. Áreas de zona de reserva forestal de la Ley 2 tipos A, B y C (información para 2020)

Zonas de Reserva Forestal Ley 2ª de 1959	Área total ZRF (ha)	Área zonificada			Subtotal área con zonificación (ha)	%	Áreas con previa decisión de ordenamiento (ha)	%
		A	B	C				
Central (2013)	95.369,40	34.428,69	60.940,71	0	95.369,40	100	0	0
Magdalena (2013)	380.227,34	46.971,26	264.974,06	47.732,97	359.678,29	94,60	20.549,03	5,40
Pacífico (2013)	972.295,49	355.129,00	2474,49	1939,4	359.542,89	36,98	612.752,59	63,02
Área total	1.447.892,23	436.528,95	328.389,26	49.672,37	814.590,58		633.301,62	

Fuente: UPRA (2022).

En la figura 20 se presenta la ubicación de las ZRF de la Ley 2 de 1959 en el departamento de Antioquia.

Figura 20. Mapa de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 en el departamento de Antioquia



Fuente: UPRA (2022).

Zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, en las zonas tipo A

En la tabla 13 se presenta la información referente a las ZRF de la Ley 2 tipo A para el departamento de Antioquia, por municipio y por la zona de reserva a la que cada uno pertenece.

Tabla 13. Zona de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, zona A

Municipio	Zona de Reserva Forestal	Área (ha)
Urrao	Pacífico	171.913,93
Dabeiba	Pacífico	55.243,58
Segovia	Magdalena	44.694,50
Frontino	Pacífico	40.016,53
Abriaquí	Pacífico	28.063,23
Cañasgordas	Pacífico	24.721,21
Sonsón	Central	23.376,19
Vigía del Fuerte	Pacífico	15.652,51
Uramita	Pacífico	10.371,23
Nariño	Central	7042,86
Mutatá	Pacífico	6530,69
Argelia	Central	2941,72
Murindó	Pacífico	1921,65
Remedios	Magdalena	1333,56
Abejorral	Central	1055,32
El Bagre	Magdalena	796,99
Betulia	Pacífico	635,40
Nechí	Magdalena	111,80
Zaragoza	Magdalena	34,40
Buriticá	Pacífico	21,53
Ciudad Bolívar	Pacífico	18,84
Carmen de Viboral	Central	12,60
Giraldo	Pacífico	12,28
Peque	Pacífico	2,15
Caicedo	Pacífico	1,39
Jardín	Pacífico	1,22
Salgar	Pacífico	0,76
Andes	Pacífico	0,51
Betania	Pacífico	0,19
Anzá	Pacífico	0,15
Total		436.528,97

Fuente: UPRA (2022).

El área de extensión de la ZRF de la Ley 2 de 1959 categoría A en el departamento de Antioquia es de 436.528,97 ha, correspondientes al 7 % del total del área departamental, presente en 30 municipios del departamento. La ZRF del Pacífico es la que abarca la mayor área, con un total de 355.129 ha, distribuida entre los municipios de Urrao, Dabeiba, Frontino, Abriaquí,

Cañasgordas, Vigía del Fuerte, Uramita, Mutatá, Murindó, Betulia, Buriticá, Ciudad Bolívar, Giraldo, Peque, Caicedo, Jardín, Salgar, Andes, Betania y Anzá, y correspondiente al 81,35 % del área total de Ley 2 zona A del departamento.

Distribución predial de la Zona de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 categoría A

En esta parte del capítulo se analizará la distribución predial de las ZRF de la Ley 2 de 1959 categoría A, tomando en cuenta el tamaño de los predios, el tipo de propietario y la UAF de los predios ubicados en dichas áreas.

De un total de áreas zonificadas como categoría tipo A, equivalentes a 436.528,97 ha, se tiene a nivel departamental, según el registro 1 y 2 de la base catastral rural IGAC 2020, un total de 13.383 predios a nivel departamental, que se interceptan con el área de categoría tipo A, correspondiente a un área de 420.623,09 ha; por lo tanto, existe un área predial con información, equivalente al 96,36 %, y el 3,64 % sin información predial. Del total de los predios mencionados, el 95,91 % pertenecen a privados, en un área de 285.101,36 ha. En la tabla 14 se presenta dicha información.

Tabla 14. Número de predios y tipo de propietario dentro del área predial dentro de la Ley 2, Zona A, a nivel departamental (información para 2020)

Tipo propietario	Cantidad predios	% predio	Área predial al interior de Ley 2 Zona A (ha)	% de área predial al interior de Ley 2 Zona A
Estado	534	3,99	106.414,12	25,30
Colectivo	7	0,05	29.090,43	6,92
Privado	12.835	95,91	285.101,36	67,78
Otros	7	0,05	17,18	0,00
Subtotal área con información predial	13.383	100	420.623,09	100,00
Sin información predial			15.905,88	
Total	86.632	100	436.528,97	100,00

Fuente: UPRA (2022).

El tamaño predial con mayor representación es el rango “Hasta las 0,5 ha”, con el 18,05 %, seguido del rango “Mayor a 1 ha hasta 2,5 ha”, con el 13,85 %. Sin embargo, el área más

representativa se ubica en el rango de “Mayor a 10.000 ha”, con una extensión de 91.863,32 ha, y correspondiente a dos predios, lo cual se puede observar en la tabla 15.

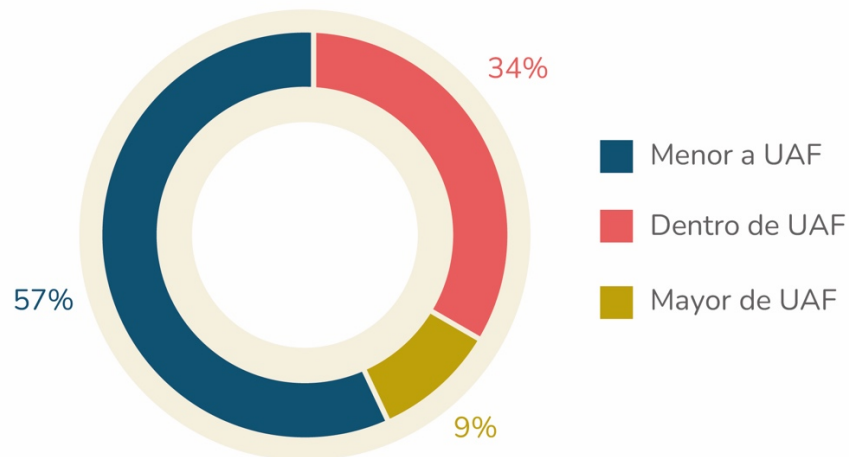
**Tabla 15. Distribución predial, Ley 2 de 1959, categoría A, a nivel departamental
(información para 2020)**

Tamaño predial	Cantidad de predios	% de predios	Área de predios dentro de la Ley 2 Zona A (ha)
Hasta 0,5 ha	2.415	18,05	357,84
Mayor a 0,5 ha-hasta 1 ha	974	7,28	761,11
Mayor a 1 ha-hasta 2,5 ha	1.854	13,85	3.314,19
Mayor a 2,5 ha-hasta 3 ha	400	2,99	1.103,35
Mayor a 3 ha-hasta 5 ha	1.191	8,90	4.507,25
Mayor a 5 ha-hasta 10 ha	1.690	12,63	11.107,83
Mayor a 10 ha-hasta 20 ha	1.587	11,86	20.461,24
Mayor a 20 ha-hasta 50 ha	1.702	12,72	49.494,18
Mayor a 50 ha-hasta 100 ha	835	6,24	52.456,32
Mayor a 100 ha-hasta 200 ha	460	3,44	57.812,13
Mayor a 200 ha-hasta 500 ha	211	1,58	56.832,06
Mayor a 500 ha-hasta 1.000 ha	42	0,31	25.240,68
Mayor a 1.000 ha-hasta 2.000 ha	12	0,09	14.694,16
Mayor a 2.000 ha-hasta 5.000 ha	7	0,05	18.224,89
Mayor a 5.000 ha-hasta 10.000 ha	1	0,01	12.392,54
Mayor a 10.000 ha	2	0,01	91.863,32
Subtotal área con información predial	13.383	100	420.623,09
Sin información predial			15.905,88
Total	86.632	100	436.528,97

Fuente: UPRA (2022).

Asimismo, se analizó la clasificación de la UAF calculada por zonas relativamente homogéneas, de acuerdo con las extensiones contenidas en las resoluciones 041 de 1996 y 020 de 1998; de este análisis se obtiene que el 57 % de los predios están en un rango menor a la UAF, como se evidencia en la figura 21.

Figura 21. Clasificación UAF en predios en áreas de la Ley 2, categoría A, a nivel departamental (información para 2020)



Fuente: UPRA (2022).

Áreas Condicionadas de la frontera agrícola

En este aparte del documento se analizarán las áreas condicionadas con relevancia para el OSPR dentro de FA del departamento de Antioquia, como lo son las ZRF de la Ley 2 de 1959, las zonas B y C y las comunidades étnicas.

Zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, en las zonas tipo B y C

En la tabla 16 se presenta la extensión de la ZRF de la Ley 2 de 1959 zonas B y C, por municipio, y las zonas de reservas que ocupa en el departamento de Antioquia.

Tabla 16. Zona de reserva forestal Ley 2 de 1959, zonas B y C

Municipio	Zona de reserva forestal	Área
El Bagre	Magdalena	123.629,13
Remedios	Magdalena	89.998,53
Segovia	Magdalena	39.891,05
Zaragoza	Magdalena	36.420,85
Sonsón	Central	30.180,00
Nariño	Central	20.519,96
Nechí	Magdalena	15.836,08
Argelia	Central	8128,07
Yondó (Casabe)	Magdalena	6931,40
Mutatá	Pacífico	3470,63
Abejorral	Central	2112,69
Murindó	Pacífico	622,86
Frontino	Pacífico	178,78
Urrao	Pacífico	126,26
Vigía del Fuerte	Pacífico	15,37
Total		378.061,65

Fuente: UPRA (2022).

El área de extensión de la ZRF de la Ley 2 de 1959, categorías B y C, en el departamento de Antioquia es de 378.061,65 ha, correspondientes al 6 % del total del área departamental; asimismo, se observa que la ZRF del río Magdalena es la que abarca mayor área, con un total de 312.707,04 ha, distribuidas entre los municipios de El Bagre, Remedios, Segovia, Zaragoza, Nechí y Yondó, y correspondiente al 83 % del área total de la ZRF de la Ley 2 zonas B y C del departamento.

Distribución predial de la Zona de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, categorías B y C

Para este acápite del documento se hará un análisis de la distribución predial de las ZRF de la Ley 2 de 1959, categorías B y C, tomando en cuenta el tamaño de los predios, el tipo de propietario y la UAF de los predios ubicados en dichas áreas.

De un total de áreas zonificadas como categorías tipo B y C, equivalentes a 378.061,65 ha, se tiene a nivel departamental, según el registro 1 y 2 de la base catastral rural IGAC 2020, un total de 5.360 predios en el departamento de Antioquia, que se interceptan con el área de categorías tipo B y C, correspondiente a un área de 314.623,50 ha; por lo tanto, existe un área predial con información, equivalente al 83,22 % del total, y el 16,78 % sin información predial. Del total de los predios mencionados, el 96,79 % (5.188 ha) pertenecen a privados, en un área de 298.469,09 ha. En la tabla 17 se presenta dicha información.

Tabla 17. Número de predios y tipo de propietario dentro del área predial dentro de la Ley 2 zonas B y C a nivel departamental (información para 2020)

Tipo propietario	Cantidad predios	% predios	Área predial en el interior de ZRF Ley 2 zonas B y C (ha)	% de área predial en el interior de ZRF Ley 2 zonas B y C
Estado	143	2,67	15.289,45	4,86
Colectivo	2	0,04	458,37	0,15
Privados	5.188	96,79	298.469,09	94,87
Otros	11	0,21	19,3	0,01
Sin información (por omisión y comisión)	16	0,3	387,29	0,12
Subtotal área con información predial	5.360	100	314.623,50	100
Sin información predial			63.438,15	
Total	86.632	100	378.061,65	100

Fuente: UPRA (2022).

El tamaño predial con mayor representación en número de predios es el rango de “Hasta 0,5 ha”, con el 17,76 %, correspondiente a 952 predios, con una ocupación de área de 103,10 ha, seguido del rango “Mayor a 20 ha-hasta 50 ha”, con el 15,52 % (832 predios) y un área de 28.167,54 ha. Sin embargo, la mayor área la presenta el rango “Mayor a 10.000 ha”, representada en un predio, con área total de 71.433,77 ha, lo que puede observarse en la tabla 18.

Tabla 18. Distribución predial según la Ley 2 de 1959, categoría B y C, a nivel departamental (información para 2020)

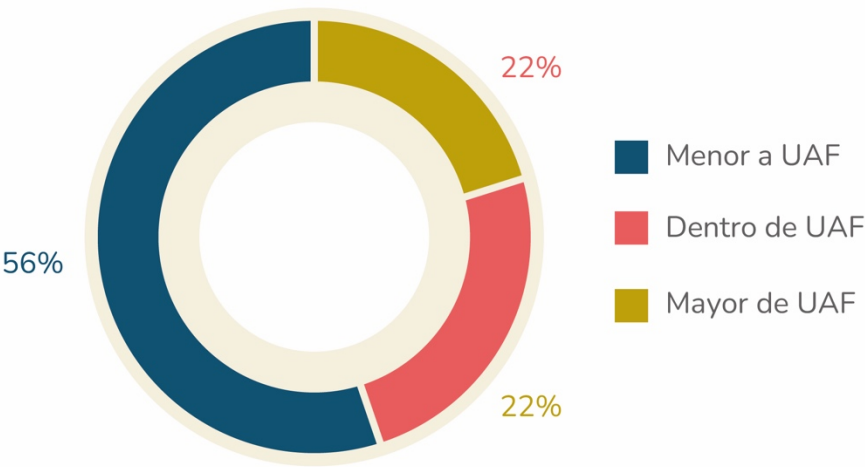
Tamaño predial	Cantidad de predios	% de Predios	Área de predios dentro de la ZRF de la Ley 2 zonas B y C (ha)
Hasta 0,5 ha	952	17,76	103,10
Mayor a 0,5 ha-hasta 1 ha	258	4,81	189,55
Mayor a 1 ha-hasta 2,5 ha	518	9,66	857,44
Mayor a 2,5 ha-hasta 3 ha	112	2,09	308,8
Mayor a 3 ha-hasta 5 ha	324	6,04	1.283,08
Mayor a 5 ha-hasta 10 ha	432	8,06	3.103,23
Mayor a 10 ha-hasta 20 ha	504	9,4	7.272,78
Mayor a 20 ha-hasta 50 ha	832	15,52	28.167,54
Mayor a 50 ha-hasta 100 ha	745	13,9	52.994,31
Mayor a 100 ha-hasta 200 ha	458	8,54	63.847,63

Mayor a 200 ha-hasta 500 ha	193	3,6	56.516,83
Mayor a 500 ha-hasta 1.000 ha	29	0,54	18.338,16
Mayor a 2000 ha-hasta 5.000 ha	1	0,02	3.083,29
Mayor a 5000 ha-hasta 10.000 ha	1	0,02	7.123,99
Mayor a 10.000 ha	1	0,02	71.433,77
Subtotal área con información predial	5.360	100	314.623,50
Sin información predial			63.438,15
Total	86.632	100	378.061,65

Fuente: UPRA (2022).

Igualmente, se analizó la clasificación de la UAF, calculada por zonas relativamente homogéneas de acuerdo con las extensiones contenidas en las resoluciones 041 de 1996 y 020 de 1998; de este análisis se obtiene que el 56 % de los predios están en un rango menor a la UAF, como se evidencia en la figura 22.

Figura 22. Clasificación UAF en predios en áreas de la Ley 2 categorías B y C a nivel departamental (información para 2020)



Fuente: UPRA (2022).

Sustracciones de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959

El Decreto 2811 de 1974 establece en su artículo 209 la prohibición para adjudicar baldíos en las áreas de reserva forestal. Asimismo, en el artículo 210 establece que:

[...] Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.

La *sustracción* es un proceso mediante el cual la Autoridad Ambiental evalúa la pertinencia de levantar la figura jurídica de ZRF de la Ley 2 de 1959 o en un área específica para el desarrollo de un proyecto, una obra o una actividad, mediante una solicitud que debe cumplir con unos requisitos y unos parámetros establecidos. El procedimiento reglamentado para adelantar procesos de sustracción orientados a programas de reforma agraria y desarrollo rural se basa en las disposiciones que establecen las resoluciones 293 de 1998 y 629 de 2012 del MinAmbiente (UPRA, 2018).

Los objetivos de sustraer áreas de las ZRF declaradas por la Ley 2 de 1959, con el propósito de adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural orientados a fortalecer procesos de economía campesina, se describen a continuación:

- El OSPR
- El ordenamiento de la producción con un enfoque territorial ambiental y socialmente sostenible
- Fortalecer la participación social y la gobernanza
- Mantener o recuperar la función protectora para la cual fue creada la zona de reserva

Con el procedimiento de sustracciones encontramos que, de un total de áreas identificadas como sustracciones de las ZRF de la Ley 2 de 1959 que se tienen a nivel nacional, equivalentes a 14.725.519 ha, en el departamento de Antioquia se ha sustraído un total de 1.829.136,49 ha, correspondientes a 67.957 predios, lo cual se presenta en la tabla 19.

Tabla 19. Área sustraída y número de predios en el departamento de Antioquia

Municipio	Área	Predios
Turbo	267.752,37	10.889
Yondó (Casabe)	161.276,87	3559
Puerto Berrío	117.967,00	1486
Remedios	106.209,21	2928
Necoclí	105.083,20	6248
Amalfi	80.408,13	1686
Dabeiba	78.019,61	1791
Chigorodó	68.151,04	1989
Mutatá	61.346,90	1349
San Carlos	60.858,93	3276
Yolombó	58.764,08	2603
Puerto Nare	55.075,88	757
Vegachí	53.819,85	1343
Apartadó	52.233,97	2953
Maceo	45.159,91	2330
Sonsón	44.889,11	1100
Yalí	43.364,44	914
San Luis	39.069,87	3083
Carepa	36.732,27	4066
Puerto Triunfo	35.130,74	1219
San Roque	33.540,40	1908
Segovia	33.209,82	890
El Bagre	28.039,24	809
Caracolí	27.614,10	771
Zaragoza	21.879,31	461
San Rafael	19.637,35	1343
Nechí	18.938,94	251
Uramita	16.108,71	776
San Pedro de Urabá	15.023,77	1012
San Francisco	14.168,50	508
Frontino	11.323,90	1046
Cañasgordas	11.271,38	2564
Andes	6543,10	1
Alejandro	423,88	11
Abriaquí	52,97	7
Urrao	46,37	27
Argelia	1,35	2
Abejorral	0,00	1
Total	1.829.136,49	67.957

Fuente: UPRA (2022).

Con la información de la tabla 19 se observa que los tres municipios de Antioquia con mayor área sustraídos de las ZRF de la Ley 2 de 1959 son: Turbo, con un total de 267.752,37 ha, correspondientes a 10.889 predios; Yondó, con 161.276,87 ha, correspondientes a 3.559 predios, y Puerto Berrío con 117.967 ha. Asimismo, se observa que Turbo es el municipio que más predios ha sustraído, con 10.889, seguido por Necoclí, con 6.248 predios, y Carepa, con 4.066 predios.

Contratos de uso las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959

En 2018, la ANT 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 clasificados en tipos A, B y C por el MinAmbiente, con la expedición del Acuerdo 058 de 2018, modificado por el Acuerdo 118 de 2020, en cuyo artículo 3 se 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 de Antioquia presenta un área potencial para el otorgamiento de contratos de derecho de uso correspondiente a 9.623 predios, con una extensión de 131.121,94 ha. Segovia es el municipio que mayor área potencial presenta, con 23.821,02 ha, en 187 predios, seguido de Dabeiba, con 21.241,07 ha, en 725 predios, como se puede observar en la tabla 20.

Tabla 20. Áreas potenciales para el otorgamiento de contratos de derecho de uso en el departamento de Antioquia

Municipio	Zona	Área (ha)	N.º de predios
Abejorral	Zona A	735,30	65
	Zona B	1.463,58	181
	Total	2.198,88	246
Abriaquí	Zona A	9.112,79	453
	Total	9.112,79	453
Apartadó	Zona A	20,42	1
	Total	20,42	1
Argelia	Zona A	797,45	210
	Zona B	3.878,21	871
	Total	4.675,66	1.081
Cañasgordas	Zona A	13.581,00	1.813
	Total	13.581,00	1.813

Dabeiba	Zona A	21.241,07	725
	Total	21.241,07	725
El Bagre	Zona C	1697,79	67
	Total	1697,79	67
Frontino	Zona A	13.810,74	817
	Zona C	110,91	1
Nariño	Total	13.921,65	818
	Zona A	2.355,78	260
Nechí	Zona B	9.919,11	1.518
	Total	12.274,89	1.778
Remedios	Zona A	1567,87	22
	Zona B	236,82	4
San Pedro de Urabá	Total	1804,68	26
	Zona B	14.355,59	198
Segovia	Total	14.355,59	198
	Zona A	262,33	8
Sonsón	Total	262,33	8
	Zona A	183,01	1
Turbo	Zona B	23.557,07	184
	Zona C	80,93	2
Uramita	Total	23.821,02	187
	Zona A	2624,76	225
Total	Zona B	9367,3	1.934
	Total	11.992,06	2.159
	Zona A	7,11	2
	Total	7,11	2
	Zona A	265,92	64
	Total	265,92	64
Total		131.121,94	9.625

Fuente: UPRA (2022).

La zona A es la que mayor área presenta como potencial para el otorgamiento de contratos de uso, con 66.565, 54 ha, y la zona B es en la que tiene mayor número de predios, con 4.890.

3.3. Tamaño de los predios en el departamento de Antioquia en áreas dentro de la frontera agrícola

Análisis de distribución predial dentro de la frontera agrícola

La distribución de la tierra o de la propiedad rural ha sido un tema infaltable en los diferentes análisis que se han realizado para abordar el problema agrario del país. Algunos de los asuntos por resaltar respecto a la distribución inequitativa de la propiedad han sido marcados históricamente por los fenómenos de concentración de la tierra y el fraccionamiento de la propiedad, derivados del modelo económico actual, las decisiones políticas y, especialmente, del conflicto armado local (UPRA, 2016).

En esta sección se hace un análisis de distribución para predios en áreas dentro de la FA. Luego se destacan algunas estadísticas que hacen referencia a la identificación de algunas dinámicas extremas respecto al tamaño predial y la desigualdad en la distribución predial (con base en información catastral de la vigencia 2016), y en la última parte se resaltan algunas estadísticas del Censo Nacional Agropecuario (CNA) 2014 sobre la relación tamaño y uso de UPA.

Estadísticas prediales del departamento de Antioquia dentro de la frontera agrícola

Se presentan las estadísticas prediales para el departamento de Antioquia, según las cuales, a partir del total de 434.568 (6.312.761,87 ha), tan solo 272.467 predios (2.891.836,05 ha) se encuentran ubicados en áreas dentro de la FA, y que estos representan el 62,70 % y el 45,81 %, respectivamente, como se muestra en la tabla 21.

Tabla 21. Número de predios, propietarios y área en el departamento de Antioquia

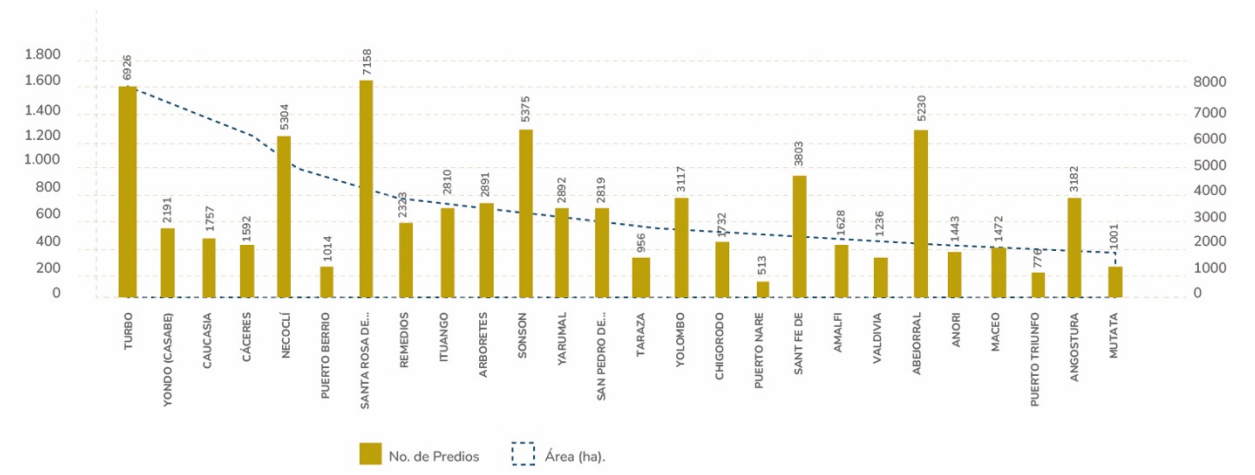
Total Departamento				Dentro de FA			Fuera de FA			Vacias_Sin dato de FA		
Departamento	No. de predios totales*	N° de propietarios y/o poseedores totales	Área total de predios (ha)	N° de predios dentro de FA	No de propietarios y/o poseedores dentro de FA	Área de predios dentro de FA (ha)	N° de predios fuera de FA	N° de propietarios y/o poseedores fuera de FA	Área de predios fuera de FA (ha)	N° de predios sin dato de FA	N° de propietarios y/o poseedores en	Área de predios sin dato de FA (ha)
Antioquía	434.568	653.574	6.312.761,87	272.467	411.644	2.891.836,05	155.433	233.330	3.167.754,80	6.668	8.600	253.171,01
Porcentaje respecto al total(%)				62,70 %	62,98 %	45,81 %	35,77 %	35,70 %	50,18 %	1,53 %	1,32 %	4,01 %

Fuente: base catastral (2020), UPRA (2022).

Una mirada a nivel departamental muestra los siguientes resultados:

- El 62,70 % del total de los predios del departamento de Antioquia se encuentran ubicados en áreas dentro de la FA y representan el 45,81 % del área catastral.
- El departamento registra 10 municipios con más del 90 % de sus predios en áreas dentro de FA; estos, en conjunto, representan el 14,54 % del total de predios de la FA del departamento y el 8,53 % del área catastral.
- Los municipios con menor porcentaje de predios dentro de la FA son Sabaneta (9,61 %), Itagüí (7 %) y Abriaquí (0,72 %).
- También se observa que los municipios con mayor representatividad en área de predios dentro de la FA en el departamento no superan las 160.000 ha, donde se destacan los municipios de Turbo, Yondó, Caucasia, Cáceres, Necoclí, Puerto Berrío y Santa Rosa de Osos.

Figura 23. Participación de municipios con mayor representatividad en área dentro de la FA



Fuente: base catastral (2020), UPRA (2022).

En la tabla 22 se presenta la distribución de los predios que se encuentran dentro de la FA, por rangos de tamaño predial en el departamento de Antioquia, así como su porcentaje de participación.

Tabla 22. Número de predios y sumatoria de área por rangos de tamaño (dentro de la FA) en el departamento de Antioquia

Rango de tamaño predial	N° de predios	Sumatoria de áreas	% predios	% áreas (ha)
Hasta 0,5 ha	74.574	15.46,07	27,37	0,53
Mayor a 0,5 ha-hasta 1 ha	36.299	26.496,69	13,32	0,92
Mayor a 1 ha-hasta 2,5 ha	50.041	81.392,77	18,37	2,81
Mayor a 2,5 ha-hasta 3 ha	9.508	26.114,96	3,49	0,90
Mayor a 3 ha-hasta 5 ha	24.918	97.034,32	9,15	3,36
Mayor a 5 ha-hasta 10 ha	27.482	195.195,37	10,09	6,75
Mayor a 10 ha-hasta 20 ha	20.232	285.846,90	7,43	9,88
Mayor a 20 ha-hasta 50 ha	17.787	558.839,81	6,53	19,32
Mayor a 50 ha-hasta 100 ha	6.873	475.031,94	2,52	16,43
Mayor a 100 ha-hasta 200 ha	3.003	410.728,77	1,10	14,20
Mayor a 200 ha-hasta 500 ha	1.423	419.648,83	0,52	14,51
Mayor a 500 ha-hasta 1.000 ha	262	174.081,69	0,10	6,02
Mayor a 1.000 ha-hasta 2.000 ha	56	69.761,28	0,02	2,41
Mayor a 2.000 ha-hasta 5.000 ha	8	20.375,93	0,00	0,70
Mayor a 1.000 ha	3	35.826,72	0,00	1,24
Total	272.467	2.891.836,05	100	100

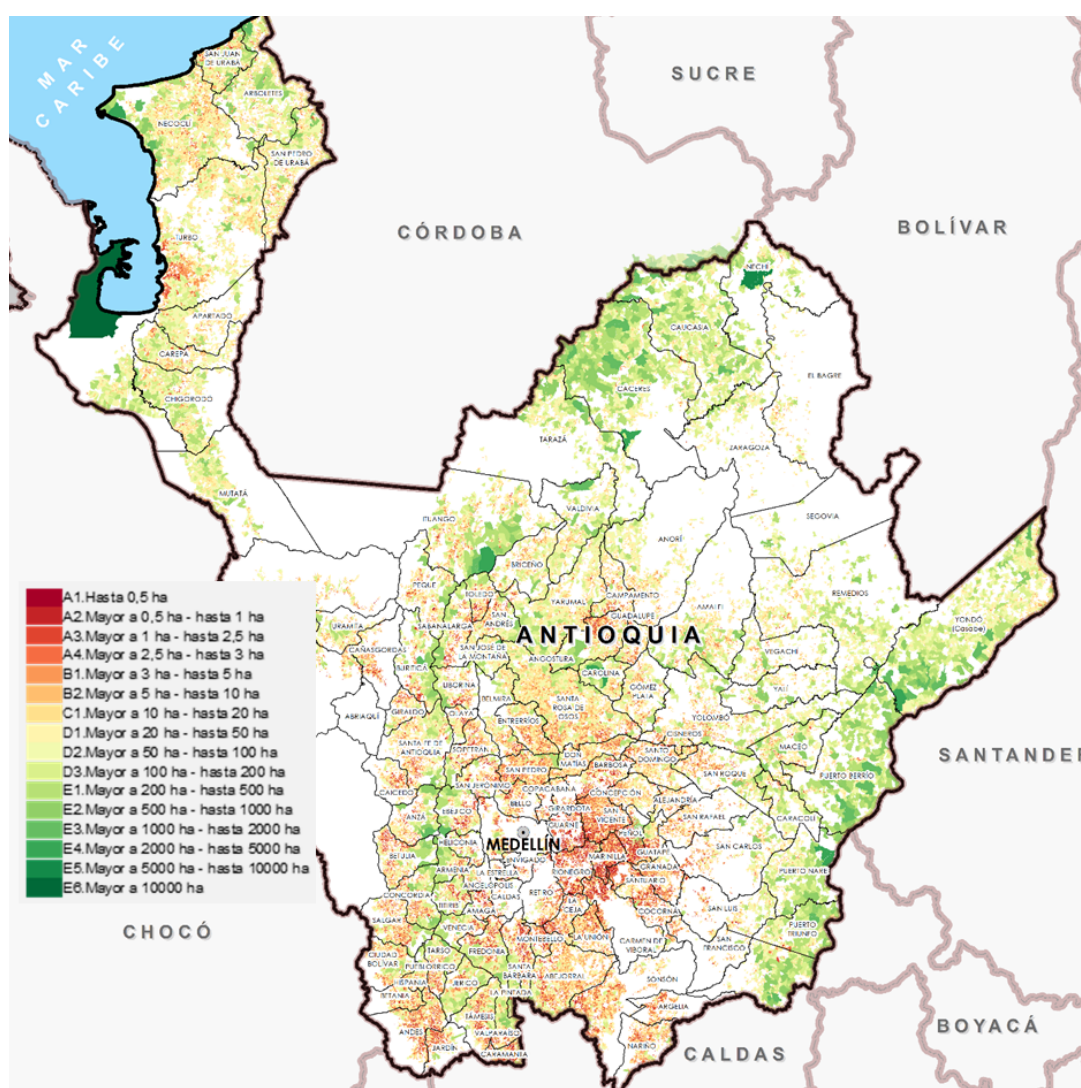
Fuente: base catastral (2020), UPRA (2022).

Las estadísticas catastrales por rangos de tamaño presentan el siguiente comportamiento:

- Los predios menores a 2,5 ha representan el 59,06 % del total de predios ubicados en áreas dentro de la FA, los cuales ocupan el 4,27 % del área catastral.
- Los predios de mayor tamaño en el departamento de Antioquia —sin diferenciar el propietario ni el destino económico del predio— son los mayores a las 10.000 ha. El departamento cuenta con un solo predio de 35.826,72 ha. Para el departamento de Antioquia, los rangos de mayor tamaño predial se encuentran en los rangos de 1.000 ha hasta 2.000 ha, en relación con el rango, mayor a 2000 ha y hasta 5000 ha, se registran 64 predios, los cuales representan menos del 0,02 % de los predios y el 3,12 % del área catastral.

- Se encontró, además, que en el departamento de Antioquia predomina el rango de tamaño predial de entre 0 y 20 ha, con una participación del 89,20 % de los predios y el 25,16 % del área catastral.
- Desde la participación en área, el rango más significativo es el de 20 a 50 ha, con el 19,32 % del área catastral (558.839,81 ha) y una participación en número de predios del 6,53 % (17.787 predios).

Figura 24. Distribución de los predios ubicados en áreas dentro de la FA por rangos de tamaño en el departamento de Antioquia



Fuente: base catastral (2020), UPR (2022).

Distribución de los predios de propiedad privada con destinación agropecuaria en el departamento de Antioquia

Se presentan seguidamente las estadísticas catastrales para el conjunto de predios privados con destinación agropecuaria, incluyendo los destinos agrícola y forestal (200.643 predios) del departamento:

- Los predios privados con destinación agropecuaria que predominan en el departamento de Antioquia son aquellos con tamaño mayor a 1 y hasta 2,5 ha. Estos predios representan el 20,75 % y ocupan el 2,53 % del área catastral.
- Se identificaron los 7 predios privados con destino agropecuario más grandes del departamento, que se encuentran en el rango mayor a 2.000 ha y hasta 5.000 ha. Estos predios se localizan en los municipios de Cáceres (un predio), Carolina del Príncipe (un predio), Caucasia (un predio), Necoclí (un predio), Puerto Nare (dos predios) y Yondó-Casabe (un predio), todos los cuales suman un área, en conjunto, de 16.494,50 ha.
- Los predios privados que tienen un tamaño menor a 2,5 ha representan el 47,97 % de predios y ocupan el 3,06 % del área catastral.
- El rango de mayor a 20 y hasta 50 ha es el más significativo en términos del área acumulada (533.724,38 ha), y reúne 16.941 predios.

El análisis de predios por rangos de tamaño con destinación agropecuaria de propietarios privados se muestra en la tabla 23.

Tabla 23. Número de predios por rangos de tamaño con destinación agropecuario de propietarios privados en el departamento de Antioquia

Rango de tamaño predial	Nº de predios	Nº de propietarios	Sumatoria de áreas	% predios	% propietarios	% áreas (ha)
Hasta 0,5 ha	26.869	37.158	8.305,58	13,39	11,82	0,31
Mayor a 0,5 ha-hasta 1 ha	27.759	40.828	20.369,82	13,84	12,99	0,75
Mayor a 1 ha-hasta 2,5 ha	41.626	62.901	68.436,76	20,75	20,02	2,53
Mayor a 2,5 ha-hasta 3 ha	8.440	13.466	23.192,02	4,21	4,29	0,86
Mayor a 3 ha-hasta 5 ha	22.841	36.029	89.070,13	11,38	11,46	3,30
Mayor a 5 ha-hasta 10 ha	25.717	42.412	182.898,84	12,82	13,50	6,77
Mayor a 10 ha-hasta 20 ha	19.205	31.761	271.477,98	9,57	10,11	10,06
Mayor a 20 ha-hasta 50 ha	16.941	27.634	533.724,38	8,44	8,79	19,77
Mayor a 50 ha-hasta 100 ha	6.669	12.056	461.175,82	3,32	3,84	17,08
Mayor a 100 ha-hasta 200 ha	2.908	5.663	397.494,03	1,45	1,80	14,72
Mayor a 200 ha-hasta 500 ha	1.367	2.911	403.103,48	0,68	0,93	14,93
Mayor a 500 ha-hasta 1.000 ha	243	1.115	161.347,70	0,12	0,35	5,98
Mayor a 1.000 ha-hasta 2.000 ha	51	316	62.735,09	0,03	0,10	2,32
Mayor a 2.000 ha-hasta 5.000 ha	8	7	16.494,51	0,00	0,00	0,61
Total	200.643	314.257	2.699.827,15	100	100	100

Fuente: base catastral (2020), UPRA (2022).

Indicadores de distribución de la propiedad rural

Además del análisis de distribución a través de estadísticas catastrales, en los últimos años la UPRA ha venido trabajando en la construcción de 4 indicadores que permiten analizar el comportamiento de la distribución de la tierra rural desde la desigualdad, la heterogeneidad y la disparidad⁴. A partir de lo mencionado, en el presente acápite se caracteriza la función de distribución de la propiedad a partir de los indicadores de Gini, de Theil y de Disparidad Superior e Inferior (formas extremas de la distribución de la propiedad), tomando solamente los predios privados con destino agropecuario que se encuentran ubicados en áreas dentro de la FA. En la tabla 24 se pueden observar los resultados de estos indicadores.

⁴ La UPRA publicó en 2017 “Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia”, estudio que se encuentra disponible para consulta en el sitio web institucional (http://www.upra.gov.co/web/guest/publicaciones/-/asset_publisher/Gcha9Rfz1eZm/content/analisis-distribucion-propiedad-rural).

Tabla 24. Resultados de los indicadores de distribución en el departamento de Antioquia

Dimensión	Indicador	Resultado departamental	Nivel	Rango de clasificación
Desigualdad	Índice de Gini	0,833	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	0,157	MedioTheil	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	0,00893	Baja 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	7,530	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

Fuente: base catastral (2020), UPRA (2022).

Un breve análisis a partir de los resultados obtenidos se resume en lo siguiente:

- El indicador de Gini busca establecer el nivel de desigualdad en la distribución de la propiedad rural. En un universo de análisis de predios privados agropecuarios dentro de la FA del departamento de Antioquia, el cálculo que se obtiene es de 0,833, lo cual indica que el departamento de Antioquia se encuentra en un nivel alto de desigualdad.
- El índice de Theil es un indicador alternativo a la desigualdad que mide la heterogeneidad en la distribución de la tierra, la cual, a su vez, plantea qué tan variable es el área que corresponde a los propietarios. Valores cercanos a cero sugieren una similitud alta o, lo que es lo mismo, una baja heterogeneidad, mientras que valores cercanos a 1 muestran una variabilidad media. Para el departamento de Antioquia, este indicador presenta un valor de 0,157, lo cual indica que el departamento se encuentra en un nivel de heterogeneidad medio.

Indicadores de Disparidad Inferior y Superior

Los indicadores de Disparidad Inferior y Superior están enfocados en describir el comportamiento de los extremos de la distribución; es decir, mediante dichos indicadores “[...] se analiza cómo es la distribución entre las áreas de propiedad más pequeñas y las áreas más grandes respecto al supuesto de una distribución igualitaria” (UPRA, 2017a).

El Indicador de Disparidad Inferior muestra el área que corresponde a los propietarios, que son las áreas más pequeñas, e implica que “el primer decil de la propiedad, que se compara con el 10 % del área que tendría si existiera una distribución igualitaria” (UPRA, 2017a).

De acuerdo con la propuesta metodológica para el análisis de la distribución de la propiedad de la UPR:

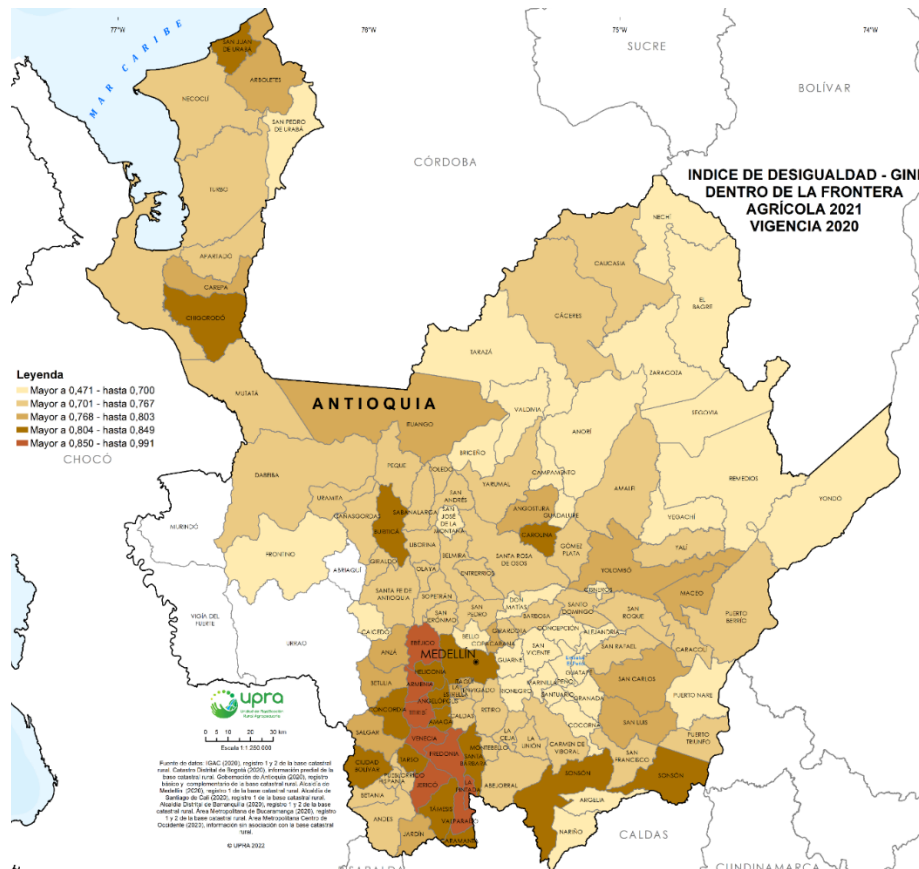
[...] El indicador de *disparidad superior*⁵ tiene por objetivo establecer el nivel de diferencia entre el extremo superior de la distribución y una distribución igualitaria de la propiedad sobre la unidad geográfica de análisis. El indicador corresponde a la razón entre el área de terreno que es propiedad del 10 % de los propietarios (decil) que más área tienen dentro de la unidad geográfica de análisis y el área que les correspondería en un escenario igualitario, que corresponde al 10 % del área total del territorio de análisis.

- En los resultados de la tabla de indicadores de distribución se observa que el indicador de disparidad Inferior es de 0,00893, y que en el departamento de Antioquia el 10 % de los propietarios que menos área tienen ocupan el 0,893 del área que tendrían en un escenario de igualdad, lo cual indica un nivel de disparidad alto.
- El valor del indicador de disparidad Superior para el departamento de Antioquia es de 7,53, lo cual muestra que el 10 % de las personas que más área tienen ocupan más área que la que tendrían en un escenario de igualdad. Este resultado se relaciona con un nivel de disparidad alto.

En las figuras 25-28 se observan los valores que cada municipio del departamento de Antioquia registró de acuerdo con los indicadores de distribución comentados.

⁵ El cálculo consiste en dividir el área total que se relaciona con el 10 % de los propietarios que más tierra tienen (decil 10) por el área total rural de la unidad geográfica multiplicada por 0,1, correspondiente a lo que deberían tener en un Estado igualitario (10 % del total del área de terreno del territorio por analizar).

Figura 25. Índice de gini para predios agropecuarios dentro de la fa en el departamento de Antioquía



Fuente: base catastral (2020), UPRA (2022).

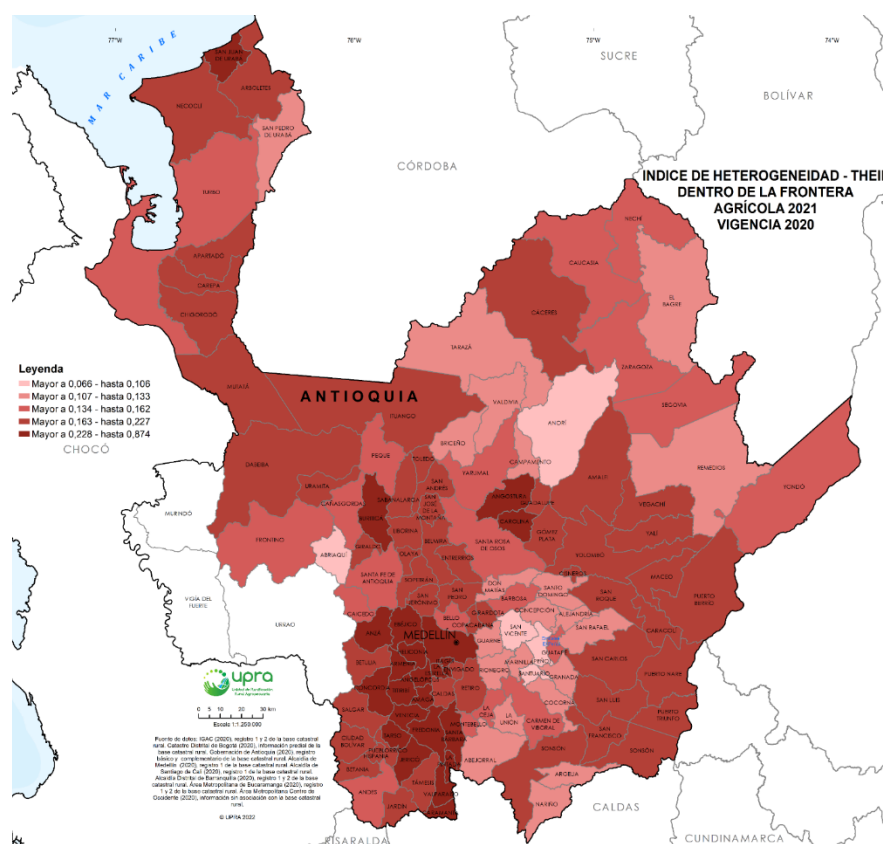
Interpretación: valores cercanos a 0 indican una *baja desigualdad*, y valores cercanos a 1, una *alta desigualdad* en la distribución de la propiedad rural.

Los resultados a nivel municipal del índice Gini, como se muestra en el anexo de caracterización, muestran que en el departamento de Antioquia el 98,36 % (120 municipios) se encuentran en un nivel alto de desigualdad, de acuerdo con los puntos de corte definidos para este indicador, como se muestra en la Tabla 24. Solo los municipios de El Bagre y Abriaquí se encuentran por fuera de dicha tendencia: El Bagre se encuentra en un nivel medio de desigualdad, y Abriaquí, en un nivel bajo. Por otro lado, el mapa de la figura 25 muestra una agrupación espacial de municipios en la parte sur del departamento, con valores por encima de 0,85, donde se destacan los municipios de Ebéjico, Armenia, Titiribí, Fredonia, Venecia, Jericó, La Pintada y Valparaíso. Dichos municipios se ubican en su gran mayoría sobre la cordillera Occidental y en proximidades

del río Cauca. Además, cerca de esos municipios se encuentran los de Medellín, Heliconia, Angelópolis, Concordia, Amagá, Monte Bello, Tarso, Támesis y Santa Bárbara.

Los municipios en blanco en el mapa no reportan datos, y se debe a que no hay suficiente información catastral, o bien, a que el municipio no reporta datos catastrales dentro de la frontera, lo cual, en algunos casos, se relaciona con la falta de formación catastral o con la desactualización catastral.

Figura 26. Índice de THEIL para predios agropecuarios en áreas dentro de la frontera en el departamento de Antioquia



Fuente: base catastral (2020), UPRA (2022).

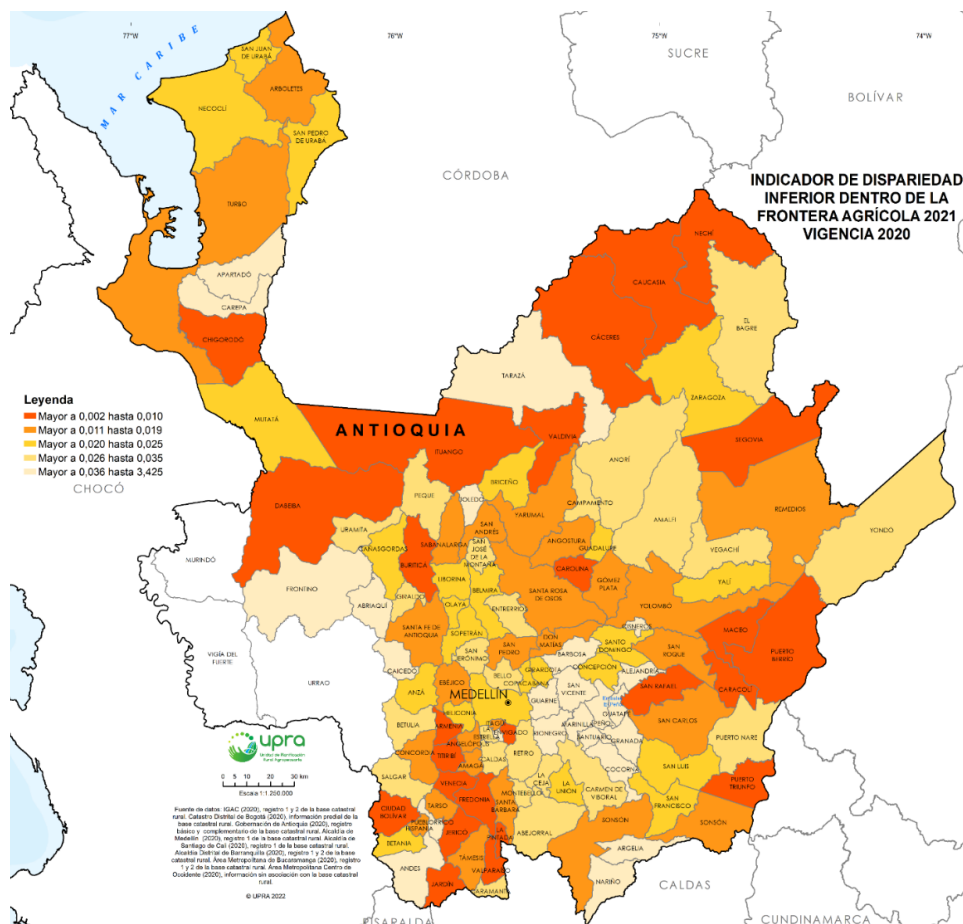
Interpretación: valores cercanos a 0 sugieren una *baja heterogeneidad*, mientras que valores cercanos a 1 muestran una *heterogeneidad media*.

En el mapa de la figura 26, sobre el índice de Theil, se observa un patrón similar al de Gini; se destaca la agrupación espacial de municipios en la parte sur del departamento de Antioquia

entre la cordillera Occidental y la cordillera Central, por donde fluye el río Cauca. Esta agrupación de municipios muestra valores mayores a 0,228.

Interpretación: el índice de Theil toma valores entre 0 y 1. Valores cercanos a 0 sugieren una similitud alta o, lo que es lo mismo, una baja heterogeneidad; mientras, valores cercanos a 1 muestran una variabilidad alta. Se interpreta como *heterogeneidad baja* si toma valores entre 0 y 0,06; como *heterogeneidad media*, si toma valores entre 0,07 y 0,18, y como *heterogeneidad alta*, si toma valores entre 0,18 y 1.

Figura 27. Indicador de disparidad inferior en áreas de predios agropecuarios dentro de la fa en el departamento de Antioquia



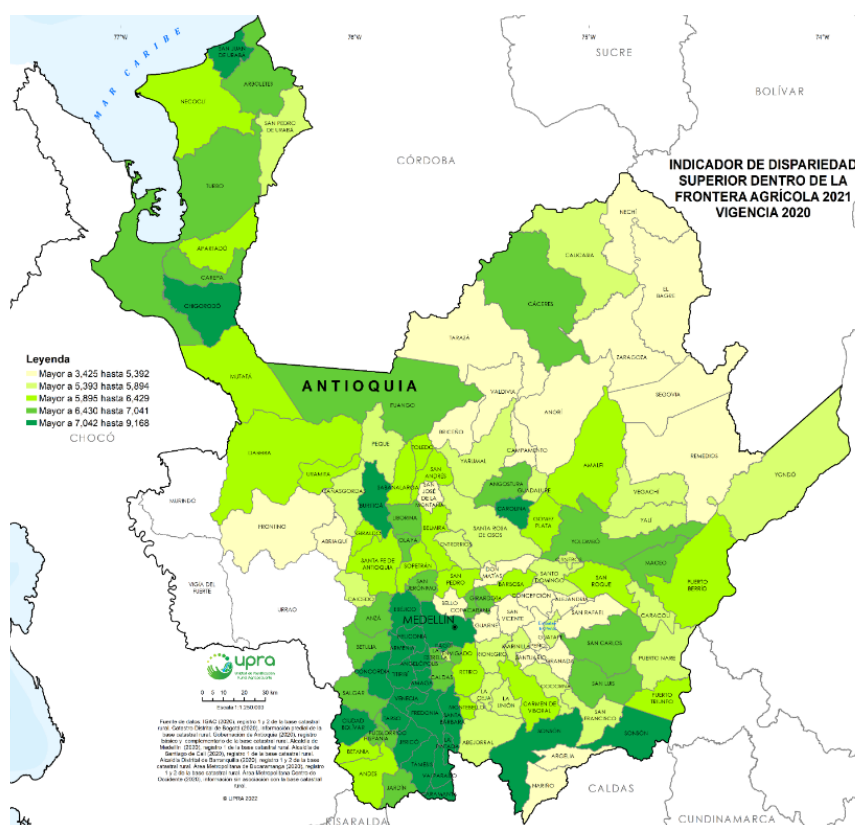
Fuente: base catastral (2020), upra (2022).

Interpretación: el índice de disparidad toma valores entre 0 y 1. Se interpreta como disparidad inferior alta si toma valores entre 0 y 0,055; como disparidad inferior media, si toma valores entre 0,056 y 0,231, y como disparidad inferior baja, si toma valores entre 0,232 y 1.

En los resultados municipales del indicador de disparidad inferior se identificó que el 94,21 % (114 de los 121 municipios con resultados del cálculo) se encuentran en un nivel alto de disparidad inferior (valores menores a 0,055, de acuerdo con los puntos de corte del indicador). En el nivel medio se encuentran siete municipios: Sabaneta, El Peñol, Alejandría, El Santuario, Cisneros, Frontino y Guarne.

De acuerdo con el mapa del indicador de disparidad Inferior, que clasifica los resultados municipales del indicador en 4 rangos, se observa en el rango entre 0,002 y 0,010 la forma dispersa como se clasifican los municipios del departamento de Antioquia en las partes norte, oriente y sur. Sin embargo, se mantiene el patrón de agrupación de los municipios del sur de Antioquia, coincidente eso con la ubicación de la cordillera Occidental y el río Cauca.

Figura 28. Indicador de disparidad superior en áreas de predios agropecuarios dentro de la fa en el departamento de Antioquia



Fuente: base catastral (2020), UPR (2022).

Interpretación: se interpreta como disparidad superior baja si toma valores entre 0 y 2,70; como disparidad superior media, si toma valores entre 2,71 y 5,20, y como disparidad superior alta, si toma valores entre 5,21 y 10 para el 10 % de los propietarios que más área poseen.

Por otra parte, gracias a los resultados a nivel municipal del Indicador de Disparidad Superior se identificó que existen diecinueve municipios en un nivel medio de disparidad superior y 103 municipios en un nivel alto, y entre los cuales se destacan Armenia, La Pintada y Titiribí, de acuerdo con los puntos de corte establecidos para este indicador.

En el mapa del indicador de disparidad superior se observa que la mayor parte de los municipios del departamento de Antioquia tienen una disparidad superior alta; sin embargo, los municipios que más relacionan personas que ocupan la tierra rural por fuera de un escenario de igualdad se encuentran ubicados principalmente en el sur-suroccidente del departamento.

En la tabla 25 se observan los municipios del departamento de Antioquia con los valores más altos y bajos para cada indicador.

Tabla 25. Municipios con valores mayores y menores de los indicadores de distribución de la propiedad en el departamento de Antioquia

Clasificación del Indicador	Índice de Gini		Índice de Theil		Índice de Disparidad Inferior		Índice de Disparidad Superior	
	Municipios	Valor	Municipios	Valor	Municipios	Valor	Municipios	Valor
Mayor valor	Armenia	0,920	Armenia	0,3887	Envigado	0,0033	Armenia	9,168
	La Pintada	0,897	Carolina	0,3817	La Pintada	0,0021	La Pintada	8,517
	Titiribí	0,902	La Pintada	0,3589	Puerto Triunfo	0,0029	Titiribí	8,863
Menor valor	El Santuario	0,609	Abriaquí	0,0728	Abriaquí	0,0672	Abriaquí	3,425
	El Bagre	0,592	Peñol	0,0890	Peñol	0,0752	Anorí	4,545
	Abriaquí	0,157	San Vicente	0,0818	Sabaneta	0,1091	El Bagre	4,451

Fuente: base catastral (2020), UPRA (2022).

En tabla 25 se observan los valores extremos en cada uno de los indicadores, donde se destacan los municipios de Armenia y Abriaquí.

Identificación de algunos fenómenos extremos respecto al tamaño predial

En esta sección se muestran los resultados del análisis de las dinámicas extremas de la distribución predial: fraccionamiento y concentración de la propiedad rural para el departamento de Antioquia, vigencia 2020, con FA 2021. En cuanto a fraccionamiento, se examinan el número de predios y el área en hectáreas (ha) a nivel departamental y en relación con rangos de tamaño predial. En lo que respecta a la concentración de la tierra, se observa el comportamiento predial a partir de indicadores basados en deciles y percentiles. Para ambas secciones se incluyen análisis de valores de los rangos calculados de la UAF que permiten complementar la visión sobre fraccionamiento o concentración predial.

Fraccionamiento predial en el departamento

El análisis del fraccionamiento predial se aborda desde aquellos predios privados agropecuarios en la FA que cumplen con 3 criterios a los que el equipo de UPRA ha definido como señales del fraccionamiento:

1. Que el crecimiento predial histórico del municipio sea mayor que el crecimiento promedio acumulado a nivel departamental⁶, lo que se considera una tasa normal de crecimiento del número de predios en un municipio. En 2020 dicha tasa se ubicaba en el 0,61 %.
2. Que los municipios cuenten con formación catastral.
3. Que durante el periodo analizado —en este caso, 2014⁷-2020⁸—, el municipio no hubiera tenido actualización catastral, pues las tasas de crecimiento del número de los predios rurales podrían explicarse por la actualización catastral, y no por el fenómeno de fraccionamiento.

En 2020 el universo para el análisis de fraccionamiento está compuesto por predios dentro de la FA que cumplen con estos tres criterios, correspondiente a 60.277 predios (579.121,57 ha).

⁶ Se calcula como el cociente entre el año actual (a) y un año base (b) elevado a la 1/t, y donde t es el número de años que hay entre a y b. Puede verse como un cálculo similar de una tasa de interés simple basado en los valores futuro, presente y el tiempo transcurrido entre ellos. Entre 2014 y 2020 dicha tasa se ubicaba en el 0,61 %.

⁷ Se escoge 2014 como año base de comparación, por la calidad de la información y la calidad en la marcación de frontera de 2014, y por la similitud y la comparabilidad en la obtención de datos entre 2014 y 2020.

⁸ Esto se hizo para evitar que se generaran sesgos de información en los resultados y garantizar la consistencia de los datos, por cuanto este dato puede contribuir a explicar los incrementos prediales o ser causa estadística de ellos.

Tabla 26. Especificación de los universos de análisis considerados en el departamento de Antioquia

Universos de análisis	2020	
	Pedios	Área
Número total de predios privados con destino agropecuario en FA	200.643	2.699.827,15
Número total de predios privados con destino agropecuario en FA con las primeras señales de fraccionamiento predial (cumplen con los 3 criterios)	60.277	597.121,57
Participación del número de predios privados en FA que cumple con los 3 criterios (%)	30,04 %	22,11 %

Fuente: elaboración propia con base en IGAC y catastros descentralizados de Bogotá, Medellín, Antioquia, Cali y Barranquilla (2019).

Pedios con señales de fraccionamiento predial, según rango de tamaño

A nivel de número de predios, en 2020 se destaca una mayor cantidad en los tamaños prediales de hasta 2.5 ha, que equivalen, en su conjunto, a 32.672 predios (54,20 %). La mayor variación se dio en el tamaño predial entre 1.000 a 2.000 ha (25,00 %), seguida de los rangos prediales entre 500 ha y 1.000 ha (22,00 %), como se muestra en la tabla 27.

Tabla 27. Número de predios y áreas, variación y participación porcentual por rangos de tamaño predial entre 2014 y 2020 en el departamento de Antioquia

Tamaño predial	N.º de predios		Variación 2020- 2014	Área (Ha)		Variación 2020- 2014	Participación (predios)		Participación (áreas)	
	2014	2020		2014	2020		2014	2020	2014	2020
Hasta 0,5 ha	8.784	9.850	12,14	2.688,87	3.018,56	12,26	15,99	16,34	0,52	0,52
Mayor a 0,5-hasta 1 ha	10.728	11.840	10,37	7.842,60	8.715,37	11,13	19,53	19,64	1,52	1,50
Mayor a 1-hasta 2,5 ha	10.117	10.982	8,55	16.949,62	18.320,47	8,09	18,42	18,22	3,29	3,16
Mayor a 2,5-hasta 3 ha	2.290	2.515	9,83	6.286,11	6.932,31	10,28	4,17	4,17	1,22	1,20
Mayor a 3-hasta 5 ha	6.453	7.046	9,19	25.162,10	27.591,71	9,66	11,75	11,69	4,88	4,76
Mayor a 5-hasta 10 ha	7.327	7.888	7,66	52.341,24	56.439,17	7,83	13,34	13,09	10,15	9,75
Mayor a 10-hasta 20 ha	5.404	5.841	8,09	76.716,59	82.963,65	8,14	9,84	9,69	14,88	14,33
Mayor a 20-hasta 50 ha	2.001	2.237	11,79	63.906,00	71.266,07	11,52	3,64	3,71	12,40	12,31
Mayor a 50-hasta 100 ha	1.033	1.176	13,84	71.848,78	81.631,03	13,62	1,88	1,95	13,94	14,10
Mayor a 100-hasta 200 ha	494	548	10,93	67.878,13	75.744,05	11,59	0,90	0,91	13,17	13,08
Mayor a 200-hasta 500 ha	233	273	17,17	69.815,10	81.639,43	16,94	0,42	0,45	13,54	14,10
Mayor a 500-hasta 1.000 ha	50	61	22,00	34.323,22	41.066,11	19,65	0,09	0,10	6,66	7,09
Mayor a 1000-hasta 2000 ha	16	20	25,00	19.733,89	23.793,63	20,57	0,03	0,03	3,83	4,11
Total	54.930	60.277	9,73	515.492,27	579.121,57	12,34	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: bases de datos catastrales (2014 y 2020), IGAC y catastros descentralizados (2014 y 2020) cálculos UPRA.

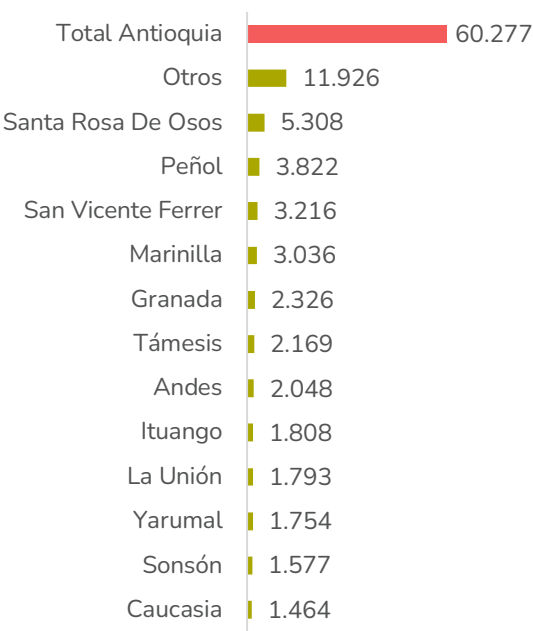
Predios con señales de fraccionamiento predial según departamento

Se analizaron 60.277 predios en Antioquia con señales de fraccionamiento, para 81 municipios. Se destaca Santa Rosa de Osos, con 5.308 predios, que equivalen al 8,81 % de los predios de este universo de análisis. Le siguen los municipios de El Peñol (3.822 predios 6,34 %), San Vicente Ferrer (3.216 predios 5,34 %), Marinilla (3.036 predios 5,04 %) y Granada (2.326 predios 3,86 %). Estos cinco municipios concentran el 29,38 % de los predios con señales de fraccionamiento para el departamento de Antioquia, los diez primeros municipios concentran el 45,26 %.

Como se encontró que el tamaño predial hasta 0,5 ha es uno de los que más participan (15,99 %), se hizo también un análisis del número de predios con señales de fraccionamiento predial por municipio. Se encontraron así 9.850 predios dentro de este rango de tamaño predial, y se destacan en tal sentido los municipios de Marinilla (1.776 predios 8,03%), El Peñol (1.400 predios 14,21%), El Carmen de Viboral (1.003 predios 10,18 %), San Vicente Ferrer (810 predios 8,22 %) y Támesis (696 predios 7,07 %). Estos cinco municipios concentran el 57,72 % de los predios en el tamaño predial hasta 0,5 ha que presentan señales de fraccionamiento. Los diez primeros municipios suman el 75,85 % de los predios de este universo, como se muestra en las figuras 29-32.

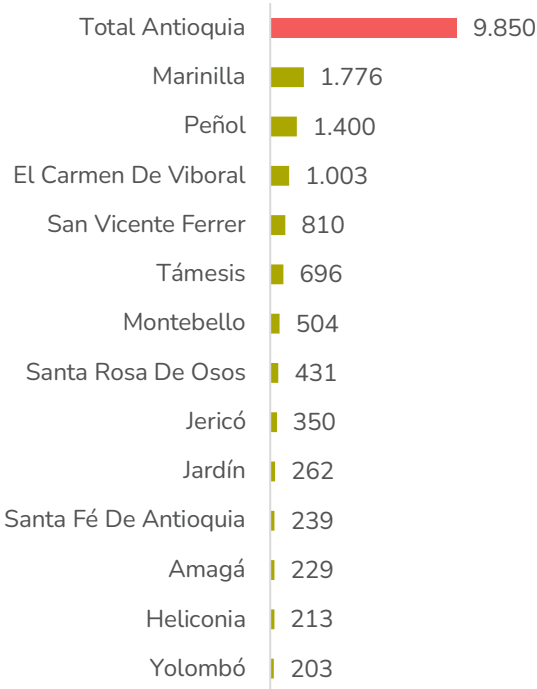


Figura 29. Número de predios con señales de fraccionamiento predial en el departamento de Antioquia (2020)



Fuente: elaboración propia con base en IGAC y catastros descentralizados de Bogotá, Medellín, Antioquia, Cali y Barranquilla (2020).
Nota: universo de 60.277 predios que cumplen con los 3 criterios.

Figura 30. Número de predios con señales de fraccionamiento predial en el rango de menos de 0,5 ha en el departamento de Antioquia (2020)



Fuente: elaboración propia con base en IGAC y catastros descentralizados de Bogotá, Medellín, Antioquia, Cali y Barranquilla (2020).
Nota: universo de 9.850 predios con menos de 0,5 ha.

Fraccionamiento antieconómico: tamaño de los predios relación con la UAF. Análisis municipal y departamental

La UAF se establece como la unidad mínima de suelo rural necesaria para la adecuada explotación agropecuaria, y que, además, debe ser considerada por las autoridades territoriales en la ordenación del suelo. Debido a eso, la UAF es tomada en cuenta dentro de este boletín como una aproximación a la caracterización del fraccionamiento predial y de su clasificación como antieconómico. En la presente sección se toman en cuenta los datos de 122 municipios del departamento de Antioquia, en los cuales se encuentra un total de 146.849 predios que corresponden a un rango menor al UAF, que representan el 73 % del total de los predios considerados. Les siguen los predios dentro de la UAF, equivalentes al 22 % y mayores que la UAF, correspondientes al 5 %.

En cuanto a los municipios con el mayor número de predios agropecuarios en la FA cuya área es menor que el valor mínimo del rango de UAF, se destacan: Chigorodó (5.364 ha), San Jerónimo (4.653 ha), Arboletes (4.471 ha), Apartadó (4.418 ha) y Concordia (4.010 ha). En lo relativo a los municipios con el mayor porcentaje de predios agropecuarios en la FA cuya área es menor que el valor mínimo del rango de UAF en relación con el total de predios, resaltan los municipios de Argelia (98,16 %), Barbosa (97,48 %), Nariño (97,00 %), San Pedro de los Milagros (96,58 %) y El Santuario (95,04 %).



Figura 31. Municipios con el mayor porcentaje de predios agropecuarios FA cuya área es menor que el valor mínimo del rango de UAF en el departamento de Antioquia (2020)

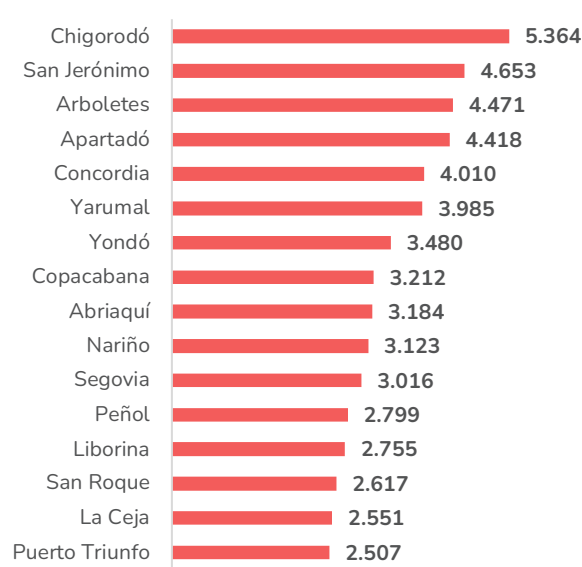
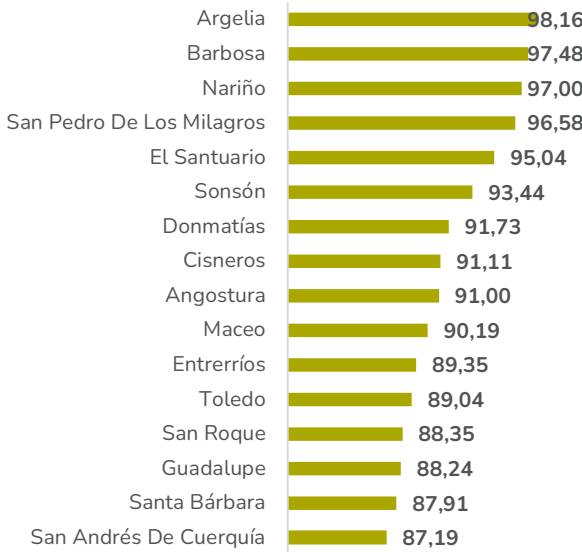


Figura 32. Municipios con el mayor porcentaje de predios agropecuarios en la FA cuya área es menor que el valor mínimo del rango de UAF en relación con el total de predios en el departamento de Antioquia (2020)



Fuente: elaboración propia con base en IGAC y catastros descentralizados de Bogotá, Medellín, Antioquia, Cali y Barranquilla (2021).

Nota: universo de 147.607 predios agropecuarios por debajo de la UAF en la FA.

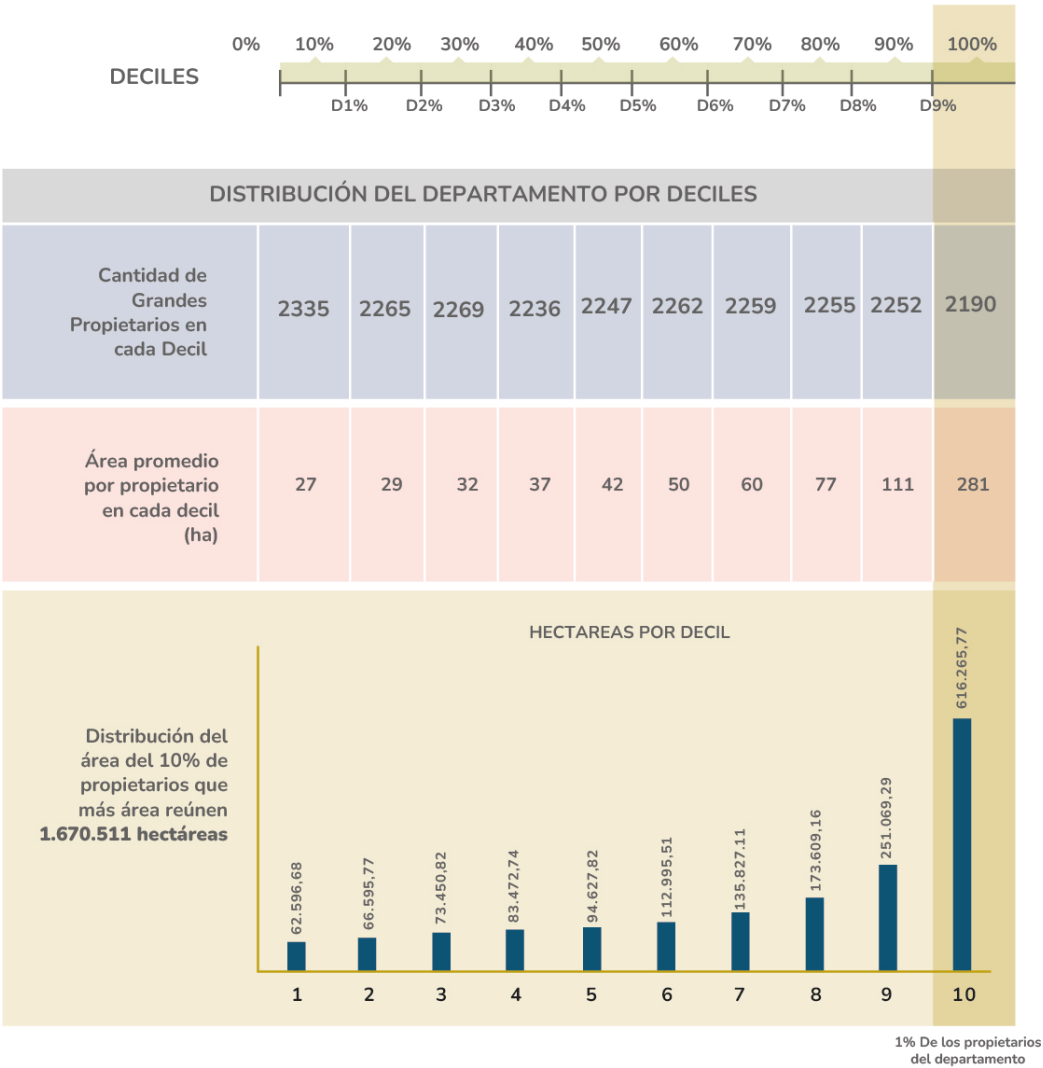
Concentración de tierras

La *concentración* en la propiedad de la tierra es definida 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” (FAO y UPRA, 2018, p. 82).

En esta sección se analiza la distribución en deciles del grupo, correspondientes al 10 % que más concentran tierras en el departamento de Antioquia a nivel municipal para 2020. La primera caracterización se muestra en la figura 33, donde se resume la cantidad de propietarios por cada decil, el área promedio en cada decil (ha) y la distribución del área del 10 % de propietarios o poseedores que más área reúnen, equivalente a 1.670.511 ha.



Figura 33. Distribución en deciles del grupo correspondientes al 10 % que más concentran tierras en el departamento de Antioquia (2020)



Fuente: elaboración propia con base en IGAC y UPRA (2021) y catastros descentralizados de Antioquia (2020).

A continuación, se presenta el análisis del 10 % y el 1 % de propietarios o poseedores que más área reúnen y el análisis de UAF en áreas superiores a la UAF.

El 10 % de propietarios o poseedores que reúnen las mayores áreas de tierra rural por municipio

Para 2020, el punto de corte de los municipios con predios privados dentro de la FA, donde el 10 % de los propietarios o los tenedores reúnen mayor área son 121 en total. De estos, se destacan 7 municipios que reúnen más de 130 ha: Puerto Berrío (279 ha), Caucasia (236,53 ha), Puerto Triunfo (224,73 ha), Puerto Nare (185,96 ha), Cáceres (183,92 ha), Nechí (169,00 ha) y Yondó (135,19 ha). De este corte de 121 municipios, los 25 que menos área de corte presentan en hectáreas, son: Medellín (2,62 ha), Guarne (3,00 ha), Itagüí (3,06), El Peñol (3,17 ha) y Marinilla (3,31 ha).

En lo referente a la participación porcentual de intervalos de puntos de corte del 10 % de propietarios que más área reúnen por municipio, se destaca que la mayoría de estos municipios el departamento de Antioquia tiene su punto de corte entre 0 ha-20 ha (65 municipios 54 %), seguidos de los de 20 ha-50 ha (30 municipios 13%) y los de 50 ha-100 ha (16 municipios 13 %).

En el último decil, el mayor número de propietarios del 10 % que más área reúnen en 2020 se encuentran en los municipios de Turbo (719), Rionegro (685), Marinilla (656), Santa Rosa de Osos (642) y San Vicente (634). La mayor área promedio reunida por los propietarios (ha) ocurrió en 2019, en los municipios de Puerto Berrío (667 ha), Caucasia (579 ha), Puerto Nare (513 ha), Yondó (416 ha) y Puerto Triunfo (399 ha). De los 121 municipios analizados, 28 están por arriba de las 130 ha.

Respecto al área reunida por los propietarios (ha) en el último decil durante 2020, sobresalen los municipios de Turbo (75.982,90 ha), Cáceres (74.550,39 ha), Caucasia (74.161,94 ha), Yondó (70.227,72 ha) y Necoclí (58.599 ha). Dentro de esta categoría también coinciden con el mayor número de área promedio los municipios de Caucasia, Yondó, Puerto Berrío y Puerto Triunfo.

Distribución del 1 % de los propietarios o los poseedores que concentran mayores áreas por departamento

En cuanto a la distribución del 1 % de propietarios o poseedores de la tierra en el departamento de Antioquia para 2020, en el último decil se observa que los municipios con mayor número se encuentran en: Turbo (71), Rionegro (68), Marinilla (65), Santa Rosa de Osos (64) y San Vicente (63). En lo referente al área promedio por propietario, destacan los municipios de Yondó (2.028,87 ha), Puerto Nare (1.884,51 ha), Caucasia (1.737,58 ha), Puerto Berrío (1.707,39 ha) y Cáceres (1.679,57 ha).

En cuanto al área reunida por el 1 % de los propietarios o los poseedores que concentran mayor área (ha) por departamento, los más importantes son: Yondó (32.461,87 ha), Turbo (30.612,89 ha), Necoclí (25.161,64 ha), Cáceres (21.834,44 ha) y Caucasia (20.850,90); los mismos municipios destacan dentro del análisis del 10 % de propietarios. Los 28 municipios que han sobresalido, dentro de los 121 analizados, concentran área en más de 6.700 ha. El municipio que menos concentra área dentro del 1 % de propietarios es Itagüí, con 66,42 ha, seguido de Guatapé (151,72 ha), La Estrella (218,30 ha), Medellín (222,36 ha) y Alejandría (433,12 ha).

Propietarios que reúnen áreas superiores a la unidad agrícola familiar

Para este ejercicio se calculó el número de propietarios del último decil que reúnen extensiones de tierra superiores al rango máximo de la UAF por municipio. En este sentido, los municipios que cuentan con mayor número de propietarios que superan la UAF máxima son: Santa Rosa de los Osos (406), Turbo (298), Yarumal (290), Ituango (250) y Necoclí (225). Así mismo, se encuentra que hay 21 municipios donde el 100 % de los propietarios del último decil superan el rango máximo de UAF, entre ellos, Zaragoza, Yarumal y Yalí. De los 30 municipios de la figura 33 todos están por encima del 70 % de los propietarios del último decil que superan el rango máximo de UAF.

Tabla 28. Punto de corte del 10% de propietarios que concentran más área

Municipio	Punto de corte del 10 % de propietarios que concentran más área por departamento (total Antioquia, 2019)				Área comparada del 10 % de los propietarios que más área concentran sobre el total del departamento de Antioquia		Distribución del 1 % de los propietarios o los poseedores que concentran mayores áreas del departamento de Antioquia por municipio. Último decil y área promedio por propietario (2019)			Propietarios que reúnen áreas superiores al rango máximo municipal de la UAF. Último decil y área por propietario en el departament o de Antioquia (2019)
	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)	N.º propietarios	% del área departamental	Área promedio por prop ietario (ha)	N.º propietarios	Área de terreno (ha)	% propietarios del último decil que superan la UAF
Turbo	37,66	719	74.982,90	104,29	719	27,18	431,17	71	30.612,89	41,4
Cáceres	183,92	136	74.550,39	548,16	136	37,35	1.679,57	13	21.834,44	100,0
Caucasia	236,53	128	74.161,94	579,39	128	52,56	1.737,58	12	20.850,90	100,0
Yondó	135,19	169	70.227,72	415,55	169	37,34	2.028,87	16	32.461,87	67,5
Necoclí	44,98	383	58.599,09	153,00	383	43,06	662,15	38	25.161,64	58,7
Puerto Berrío	279,01	81	54.066,19	667,48	81	45,66	1.707,39	8	13.659,16	100,0
Santa Rosa de Osos	28,13	642	45.513,36	70,89	642	56,54	259,77	64	16.625,26	63,2
Arboletes	58,30	223	41.421,35	185,75	223	57,69	746,02	22	16.412,49	80,7
Ituango	53,83	250	38.466,39	153,87	250	16,40	563,34	25	14.083,42	100,0
Sonsón	23,73	320	36.643,43	114,51	320	27,70	513,63	32	16.436,16	41,3
Remedios	116,09	130	34.041,24	261,86	130	17,15	791,21	13	10.285,72	100,0
Chigorodó	52,77	161	32.306,98	200,66	161	53,14	778,08	16	12.449,27	100,0
Yarumal	45,07	290	31.907,92	110,03	290	44,07	410,29	29	11.898,55	100,0
Yolombó	31,53	304	31.437,90	103,41	304	33,41	401,62	30	12.048,71	58,2
Tarazá	121,38	81	29.314,35	361,91	81	18,79	1.235,51	8	9.884,05	100,0
San Pedro de Urabá	53,27	237	27.963,70	117,99	237	58,38	382,21	23	8.790,77	67,9
Puerto Nare	185,96	49	25.126,45	512,78	49	38,07	1.884,51	4	7.538,03	100,0
Santa Fe de Antioquia	25,87	335	24.329,11	72,62	335	48,76	269,56	33	8.895,60	24,2

Municipio	Punto de corte del 10 % de propietarios que concentran más área por departamento (total Antioquia, 2019)				Área comparada del 10 % de los propietarios que más área concentran sobre el total del departamento de Antioquia		Distribución del 1 % de los propietarios o los poseedores que concentran mayores áreas del departamento de Antioquia por municipio. Último decil y área promedio por propietario (2019)			Propietarios que reúnen áreas superiores al rango máximo municipal de la UAF. Último decil y área por propietario en el departament o de Antioquia (2019)	
	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)	N° propietarios	% del área departamental	Área promedio por prop ietario (ha)	N° propietarios	Área de terreno (ha)	% propietarios del último decil que superan la UAF	
Amalfi	48,72	147	22.614,56	153,84	147	18,48	662,70	14	9.277,87	89,8	
Abejorral	17,36	468	20.820,41	44,49	468	41,89	141,27	46	6.498,62	14,3	
Maceo	60,27	117	20.279,80	173,33	117	47,05	545,33	11	5.998,64	84,6	
Angostura	19,96	277	20.056,27	72,41	277	51,16	387,34	27	10.458,10	37,2	
Valdivia	88,31	93	19.664,64	211,45	93	36,08	673,45	9	6.061,09	100,0	

Fuente: bases de datos catastrales (2014 y 2020), IGAC, catastros descentralizados (2014 y 2020) cálculos UPRA.

Relación tamaño y uso

Producción por uso y su relación con el tamaño de las UPA establecidas en el Censo Nacional Agropecuario 2014

En el departamento de Antioquia se registró una importante dinámica agropecuaria, la cual está representada por la producción pecuaria (cabezas de ganado bovino y litros de leche, cabezas de porcinos y aves de galpón), producción acuícola y producción agrícola. En este sentido, el censo registró para el departamento un total de 155.484 unidades de producción agropecuaria (UPA) dentro de la FA, sin predominancia étnica, y distribuidas en las diferentes actividades mencionadas, las cuales cubren una extensión de 2.778.491,746 hectáreas.

A nivel general, en cuanto a los seis usos mencionados, se tiene que la producción agropecuaria presentó la siguiente distribución:

- Hatos ganaderos de 1.763.202 cabezas de ganado.

Producción de leche de 2.653.409 litros

- Producción porcícola de 4.416.611 cabezas.
- Aves de galpón que ascienden a 23.586.174 unidades.
- Producción de pescado de 1.449.821,59 kg.
- Producción agrícola de cultivos transitorios y permanentes de 2.494.848,22 toneladas.

En el análisis de tamaño de las UPA y la producción agropecuaria se presentan los siguientes resultados:

- En el departamento de Antioquia, aproximadamente el 59,44 % de las UPA tiene una extensión inferior a 3 hectáreas; la situación más crítica es en el extremo inferior de la tabla porque el 35,91 % de las UPA está por debajo de una hectárea, lo cual representa dificultades para implementar procesos productivos agropecuarios sostenibles y rentables en el tiempo. Tal situación es similar a la línea explicada arriba con los datos catastrales.
- Las UPA inferiores a 3 ha representan el 3,18 % del área censada en territorios dentro de la FA no étnicos del departamento. En el otro extremo, las UPA con una extensión superior a 500 ha representan el 0,21 % del total, pero acumulan el 47,13 % del área censada.

Tabla 29. Distribución de las UPA en áreas de frontera agrícola en territorios no étnicos por rangos de tamaño en el departamento de Antioquia

Rango de tamaño UPA	Nº de UPA dentro de FA*(1)	Área de UPA (ha)	% de UPA	% áreas
Hasta 0,5 ha	38.108	7.355,17	24,51	0,26
Mayor a 0,5 ha-hasta 1 ha	17.723	13.096,75	11,4	0,47
Mayor a 1 ha-hasta 2,5 ha	30.021	49.893,07	19,31	1,8
Mayor a 2,5 ha-hasta 3 ha	6.573	18.053,11	4,23	0,65
Mayor a 3 ha-hasta 5 ha	16.479	64.116,88	10,6	2,31
Mayor a 5 ha-hasta 10 ha	18.376	130.485,69	11,82	4,7
Mayor a 10 ha-hasta 20 ha	12.534	174.928,80	8,06	6,3
Mayor a 20 ha-hasta 50 ha	9.319	288.142,42	5,99	10,37
Mayor a 50 ha-hasta 100 ha	3.580	249.297,83	2,3	8,97
Mayor a 100 ha-hasta 200 ha	1.601	219.370,15	1,03	7,9
Mayor a 200 ha-hasta 500 ha	848	254.177,72	0,55	9,15
Mayor a 500 ha-hasta 1.000 ha	198	132.490,30	0,13	4,77
Mayor a 1.000 ha-hasta 2.000 ha	54	70.578,16	0,03	2,54
Mayor a 2.000 ha-hasta 5.000 ha	31	97.300,01	0,02	3,5
Mayor a 2.000 ha-hasta 5.000 ha	17	105.513,65	0,01	3,8
Mayor a 2.000 ha-hasta 5.000 ha	22	903.692,05	0,01	32,52
Total	155.484	2.778.491,75	100	100

Fuente: DANE, CNA (2014), cruce frontera agrícola (2021) y UPRA (2022).

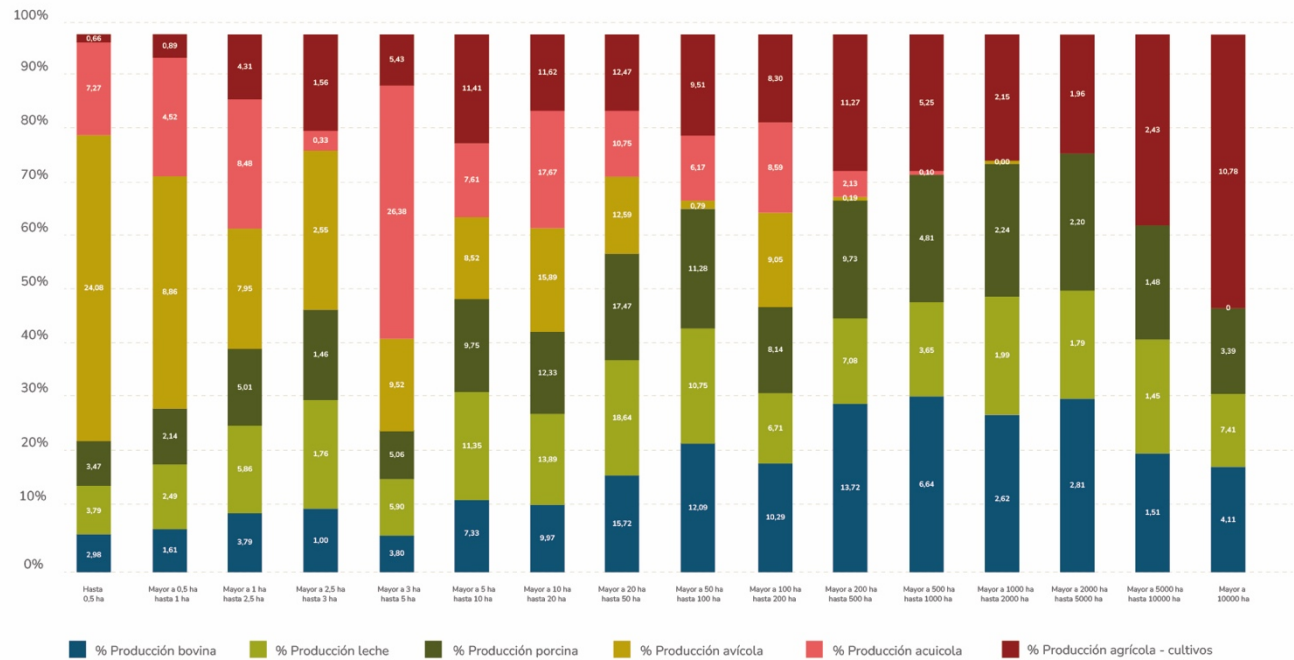
Otro de los temas que se quiso resaltar en esta sección es el tipo de producción por rangos de tamaño de UPA. Se observó, en tal sentido, que la mayor producción bovina se da en los rangos desde las 10 ha hasta las 500 ha. Los 6 tipos de producción son representativos en los rangos de tamaño de UPA entre las 10 ha y las 20 ha, y entre las 20 ha y las 50 ha. En la producción acuícola el rango de 3-5 ha se destaca en una producción del 26, 38 %.

Tabla 30. Distribución de las UPA por categorías de tamaño, según tipo de producción, en el departamento de Antioquia

Rangos de tamaño UPA	% producción bovina	% producción leche	% producción porcina	% producción avícola	% producción acuícola	% producción agrícola (cultivos)
Hasta 0,5 ha	2,98	3,79	3,47	24,08	7,27	0,66
Mayor a 0,5 ha-hasta 1 ha	1,61	2,49	2,14	8,86	4,52	0,89
Mayor a 1 ha-hasta 2,5 ha	3,79	5,86	5,04	7,95	8,48	4,31
Mayor a 2,5 ha-hasta 3 ha	1	1,76	1,46	2,55	0,33	1,56
Mayor a 3 ha-hasta 5 ha	3,8	5,9	5,06	9,52	26,38	5,43
Mayor a 5 ha-hasta 10 ha	7,33	11,35	9,75	8,52	7,61	11,41
Mayor a 10 ha-hasta 20 ha	9,97	13,89	12,33	15,89	17,67	11,62
Mayor a 20 ha-hasta 50 ha	15,72	18,64	17,47	12,59	10,75	12,47
Mayor a 50 ha-hasta 100 ha	12,09	10,75	11,28	0,79	6,17	9,51
Mayor a 100 ha-hasta 200 ha	10,29	6,71	8,14	9,05	8,59	8,3
Mayor a 200 ha-hasta 500 ha	13,72	7,08	9,73	0,19	2,13	11,27
Mayor a 500 ha-hasta 1.000 ha	6,64	3,65	4,84	-	0,1	5,25
Mayor a 1000 ha-hasta 2.000 ha	2,62	1,99	2,24	0	0	2,15
Mayor a 2000 ha-hasta 5.000 ha	2,81	1,79	2,2	-	-	1,96
Mayor a 5000 ha-hasta 10.000 ha	1,51	1,45	1,48	-	-	2,43
Mayor a 10.000 ha	4,11	2,91	3,39	0	-	10,78
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: DANE, CNA (2014), cruce frontera agrícola (2021) y UPRA (2022).

Figura 34. Distribución de las UPA por categorías de tamaño, según tipo de producción, en el departamento de Antioquia



Fuente: DANE, CNA (2014), cruce frontera agrícola (2021) y UPRA (2022).

La figura 34 permite observar algunas tendencias de la productividad frente a los rangos de tamaño de las UPA. Por ejemplo, la producción avícola es representativa en tamaños menores a 2,5 ha; la producción acuícola es representativa hasta el rango de las 200 ha, y la producción de leche, la bovina y la porcina se dan en todos los rangos de tamaño de UPA. Los cultivos también se dan en todos los rangos; sin embargo, son representativos para el departamento de Antioquia solo en los rangos mayores a 5 ha.

3.4 Saneamiento de la propiedad para el acceso a incentivos de desarrollo rural en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR

En la tenencia de los predios rurales la *informalidad* es una problemática generalizada, y a esta se la 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 ni las garantías para realizar inversiones tendientes a mejorar la productividad (UPRA, 2024).

Como consecuencia de la informalidad, a los pobladores rurales se les dificulta hacer inversiones sobre los predios, puesto que cualquier transacción sobre el dominio del predio estaría viciada, y quien cree ser su propietario no tiene seguridad de serlo, ni posee documentación que lo pruebe, así que tiene múltiples inconvenientes para utilizar la tierra en su pleno potencial. Por otro lado, 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 producto interno bruto (PIB) sectorial; así mismo, la informalidad afecta el acceso efectivo a bienes y servicios públicos y privados.

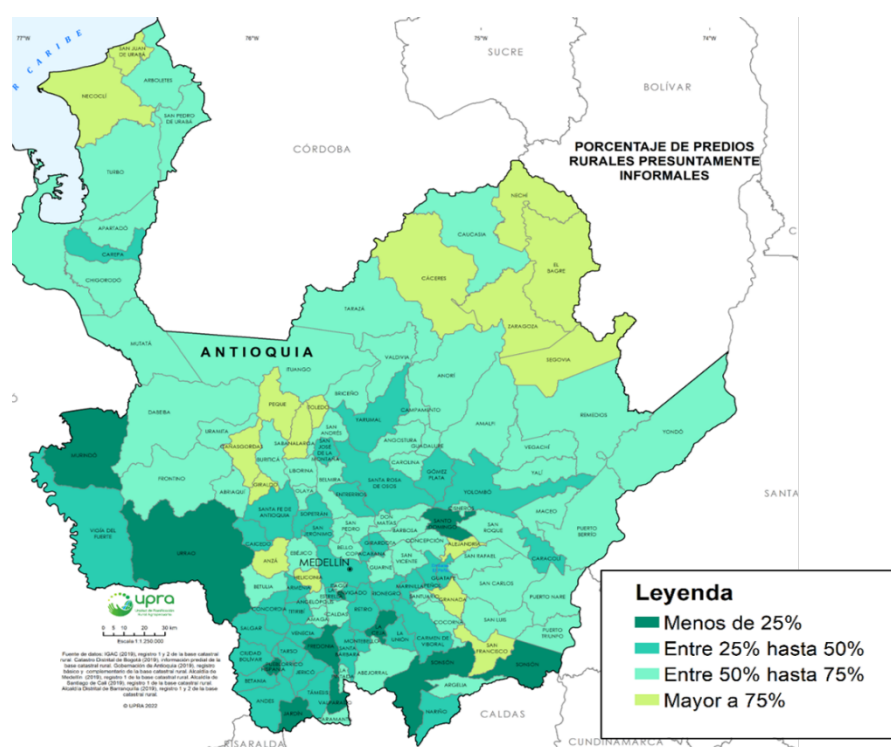
Con el fin de promover la propiedad sobre la tenencia de la tierra, el Gobierno nacional ha adoptado medidas que permitan avanzar en la solución de esta problemática, a través, por ejemplo, del programa de formalización de la propiedad ejecutado por la ANT²⁰. También expidió la Resolución 128 de 2017, artículo 5 del MinAgricultura, la cual 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 y privado, con el objetivo de promover el acceso a la propiedad de los predios rurales y mejorar la calidad de vida de los campesinos, convirtiendo en patrimonio la tierra que ocupan y trabajan, desarrollando un mercado de tierras rurales con seguridad jurídica, que funcione en forma abierta, ágil y transparente. Convirtiéndose en una necesidad el establecimiento de la cultura de la formalidad y el saneamiento de la propiedad rural de tal manera que la tenencia de la tierra se convierta en un factor promotor de desarrollo.

Predios con indicios de informalidad en áreas sin exclusiones legales para el OSPR

Dado que la construcción del índice de informalidad²¹ se basa, en gran medida, en información catastral, su precisión depende de la formación y la actualización del catastro. En este sentido, algunos municipios rezagados pueden tener peores indicadores que los actualizados catastralmente. El siguiente análisis utiliza el índice ya descrito como un acercamiento a la informalidad en la tenencia de los predios que se encuentran en áreas sin exclusiones legales en el departamento de Antioquia.

Figura 35. Distribución de los rangos de informalidad en el departamento de Antioquia



Fuente: UPRA (2022).

El departamento de Antioquia tiene 553.889 predios ubicados en áreas sin exclusiones legales para el OSPR, de los cuales, 282.819 son predios que tienen indicios de informalidad, lo cual nos permite establecer que el índice de informalidad en áreas sin exclusiones legales en el departamento es del 51,06 %.

El departamento de Antioquia presenta situaciones de informalidad importantes. De acuerdo con la figura 35, hay en dicho departamento 50 municipios que tienen entre el 0 % y el 50 % de sus predios presuntamente informales, y que equivalen, por eso, al 40 % del total de predios con presunción de informalidad en el departamento. Adicionalmente, hay 75 municipios con índices de informalidad superiores al 50 % en sus predios. Estos cálculos son realizados sobre la información cartográfica de 125 municipios, tomando en cuenta que se tiene información catastral para el total de los municipios de este departamento.

Los municipios con un porcentaje de informalidad superior al 75 % son: Zaragoza, Nechí, Peque, Cáceres, Toledo, Anzá, San Juan de Urabá, Necoclí, Heliconia, Cañasgordas, Segovia, Granada, Alejandría, Sabanalarga, San Francisco, El Bagre y Giraldo, como se puede observar en la tabla 31.

Tabla 31. Municipios con un porcentaje de informalidad superior al 75 %

Municipio	% de informalidad
Giraldo	91,19 %
El Bagre	89,85 %
San Francisco	87,81 %
Sabanalarga	87,46 %
Alejandría	83,23 %
Granada	82,91 %
Segovia	81,61 %
Cañasgordas	79,77 %
Heliconia	79,38 %
Necoclí	78,73 %
San Juan de Urabá	78,56 %
Anzá	77,49 %
Toledo	77,20 %
Cáceres	75,94 %
Peque	75,74 %
Nechí	75,56 %
Zaragoza	75,43 %

Fuente: UPRA (2022).

Ahora bien, los municipios con menor índice de informalidad en el departamento de Antioquia, y que se ubican en el rango inferior al 25 % son: Hispania, con el 13,82 %; Murindó, con el 18,75 %; Jardín, con el 20,19 %; Sabaneta, con el 21,00 %; Santo Domingo, con el 21,15 %; Urrao, con el 21,29 %; Fredonia, con el 22,47 %; Valparaíso, con el 23,79 %; La Cebra, con el 24,17 %, y Sonsón, con el 24,90 %.

En la tabla 32 pueden observarse los porcentajes de informalidad de todos los municipios del departamento de Antioquia.

Tabla 32. Porcentajes de Informalidad

Municipio	% de informalidad		
Giraldó	91,19 %	Guadalupe	64,52 %
El Bagre	89,85 %	Ebéjico	64,00 %
San Francisco	87,81 %	Angostura	63,74 %
Sabanalarga	87,46 %	Dabeiba	63,35 %
Alejandro	83,23 %	Anorí	63,18 %
Granada	82,91 %	La Pintada	62,74 %
Segovia	81,61 %	San Pedro	62,69 %
Cañasgordas	79,77 %	Puerto Nare	62,25 %
Heliconia	79,38 %	Abejorral	60,97 %
Necoclí	78,73 %	Mutatá	60,11 %
San Juan de Urabá	78,56 %	Angelópolis	59,72 %
Anzá	77,49 %	Caldas	59,69 %
Toledo	77,20 %	Turbo	59,43 %
Cáceres	75,94 %	Puerto Berrío	59,14 %
Peque	75,74 %	Bello	59,01 %
Nechí	75,56 %	Uramita	58,85 %
Zaragoza	75,43 %	Cisneros	58,57 %
Cocorná	73,90 %	Amagá	58,54 %
Valdivia	73,38 %	Yondó (Casabe)	58,09 %
San Rafael	73,27 %	Amalfi	57,31 %
San Luis	73,16 %	Puerto Triunfo	57,19 %
Tarazá	71,21 %	Briceño	56,76 %
Remedios	70,89 %	El Santuario	56,56 %
Belmira	70,22 %	Betulia	56,27 %
Apartadó	69,37 %	Olaya	56,04 %
San Pedro de Urabá	69,26 %	Concepción	55,63 %
San Carlos	68,51 %	Caramanta	54,06 %
Campamento	67,96 %	Caucasia	53,62 %
Guarne	67,12 %	Frontino	53,57 %
Arboletes	67,10 %	Yalí	53,15 %
San Andrés	66,64 %	Argelia	52,86 %
Chigorodó	66,25 %	Itagüí	52,61 %
Buriticá	65,74 %	Abriaquí	52,28 %
Barbosa	65,16 %	Don Matías	52,28 %
Liborina	64,96 %	Ituango	51,63 %
Vegachí	64,63 %	Maceo	51,02 %
		San Vicente	50,92 %
		Carolina del Príncipe	50,32 %

San Roque	50,09 %	Pueblorrico	35,08 %
Concordia	49,22 %	Copacabana	34,45 %
Santa Bárbara	48,77 %	El Carmen de Viboral	34,00 %
Támesis	48,64 %	San José de la	33,85 %
Guatapé	48,31 %	Montaña	
Marinilla	47,82 %	San Jerónimo	32,77 %
Caicedo	47,39 %	Envigado	32,22 %
Yarumal	47,31 %	Entreríos	31,40 %
Caracolí	47,23 %	La Unión	30,25 %
Venecia	46,96 %	Ciudad Bolívar	30,15 %
Betania	46,00 %	Tarso	30,00 %
Yolombó	44,40 %	Medellín	29,38 %
Santa Fe de Antioquia	43,55 %	Jericó	28,90 %
Andes	42,73 %	Montebello	28,26 %
Santa Rosa de Osos	42,67 %	El Retiro	25,98 %
Carepa	42,55 %	Rionegro	25,26 %
La Estrella	42,29 %	Sonsón	24,90 %
El Peñol	41,89 %	La Ceja	24,17 %
Sopetrán	41,73 %	Valparaíso	23,79 %
Nariño	40,68 %	Fredonia	22,47 %
Salgar	40,34 %	Urrao	21,29 %
Gómez Plata	40,16 %	Santo Domingo	21,15 %
Armenia	38,28 %	Sabaneta	21,00 %
Vigía del Fuerte	38,03 %	Jardín	20,19 %
Titiribí	35,90 %	Murindó	18,75 %
Girardota	35,21 %	Hispania	13,82 %

Fuente: UPRA (2022).

De acuerdo con la distribución geográfica de los predios rurales del departamento de Antioquia, en áreas sin exclusiones legales para el OSPR, los municipios con mayor cantidad de área afectada por la presunción de informalidad con respecto al área total del departamento son: El Bagre, con un total de 2.495 predios y un área cartográfica de ellos de 141.024,56 ha, y Remedios, con un total de 3.918 predios y un área cartográfica de 134.371,50 ha.

Relación entre presencia institucional de OSPR e informalidad de la propiedad

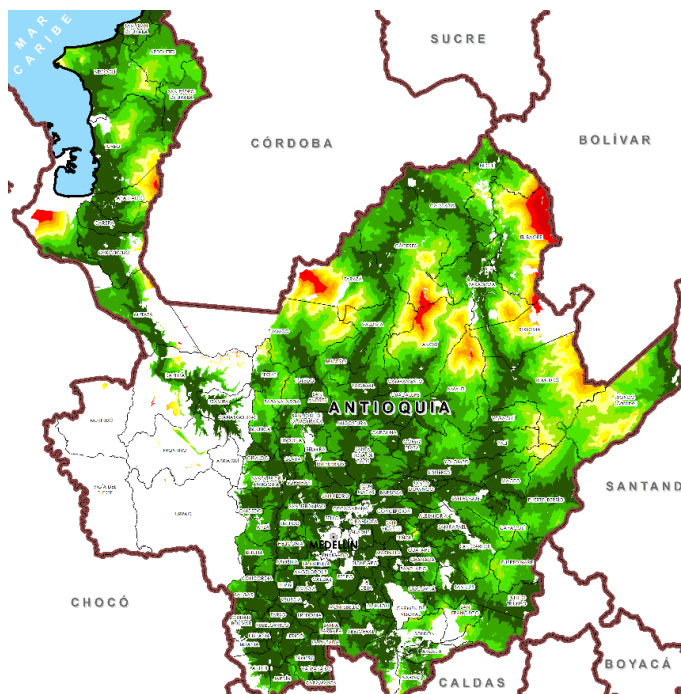
El 51,06 % de los predios rurales del departamento de Antioquia son informales. Estas cifras coinciden con la alta informalidad de las áreas rurales de Colombia, donde el 94 % de los municipios no tiene consolidados los derechos de propiedad, total o casi totalmente (DNP, 2016, p.240)

Como factores de la informalidad en el país se destacan: 1) la tenencia desordenada e insegura de la tierra, a raíz de las fallas en la administración de las tierras del Estado; 2) la falta de un inventario de baldíos; 3) la poca autoridad que ejerce el Estado para hacer cumplir la función social de la propiedad; 4) la falta de interrelación entre los sistemas registral y catastral, y 5) 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 alejadas de las zonas rurales, y donde la distancia depende de la calidad de las vías y de la frecuencia de los servicios de transporte. Sumado a esto, el desconocimiento por parte de los pobladores sobre la importancia y los beneficios de formalizar la tenencia de sus predios se considera un factor determinante de la alta informalidad.

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. Por su parte, el tiempo necesario para acceder a las oficinas de registro es más largo en la medida en que las oficinas de la ORIP no hacen presencia en la mayoría de los cascos urbanos; aunque para la mayoría del departamento de Antioquia la distancia es inferior a una hora, los municipios más alejados de sus respectivas oficinas pueden tardar mucho más.

En el departamento de Antioquia, las distancias entre las áreas de ubicación de los predios y las cabeceras urbanas, donde están ubicadas las oficinas para realizar los trámites de formalización, dependen de las condiciones de las vías. En este sentido, en la mayoría del departamento (verde oscuro en la figura 36) existen buenas redes de transporte (1.738.510 ha) y los tiempos de desplazamiento son de una hora, como máximo.

Figura 36. Mapa de Isócronas en el departamento de Antioquia



Fuente: UPRA (2022).

En cuanto al registro se refiere, la SNR tiene dos oficinas principales y 30 oficinas seccionales para el total de municipios antioqueños.

Antioquia cuenta con 94 círculos notariales y 130 notarías, de las cuales 43 son de primera categoría; 25, de segunda categoría, y 62, de tercera categoría, para atender la demanda de los 125 municipios del departamento; sin embargo, cabe anotar que los habitantes de los municipios que no cuentan con notaría deben desplazarse al de su círculo para realizar los trámites requeridos.

La Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia se caracterizan por ser reconocidas como autoridades catastrales descentralizadas (L 14/1983), lo cual implica que tienen la facultad y la responsabilidad de ejercer la gestión catastral en sus respectivos territorios bajo supervisión y control de las autoridades catastrales nacionales (IGAC y SNR).

Es importante manifestar que se requiere una mayor presencia institucional, a través de la provisión efectiva de bienes y servicios básicos, y el despliegue de jornadas móviles de atención que se desplacen hasta las zonas más alejadas. Este tipo de infraestructura contribuye a que los trámites de formalización se hagan de manera fácil, rápida y económica para los habitantes de

las zonas rurales. Pero también contribuye a cerrar las brechas campo-ciudad y a mejorar las condiciones de vida de las zonas especialmente afectadas por el conflicto armado y las peor conectadas con los centros urbanos.

En aras de promover el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en el territorio, es muy importante que el departamento de Antioquia propicie, apoye y participe de acciones y estrategias de regularización de la propiedad encaminadas al saneamiento de predios rurales en el departamento.

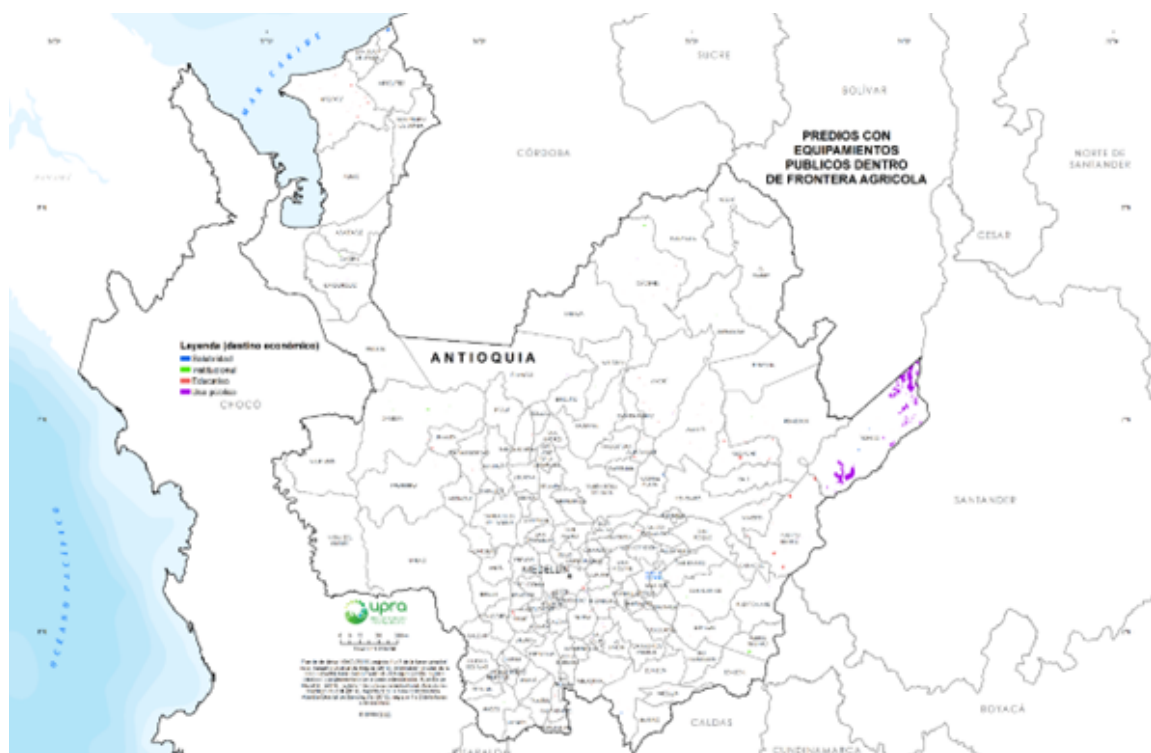
Adicionalmente, dentro del análisis de la estructura socio-productiva, es necesario identificar si existen concentraciones de predios, tanto particulares como del Estado, en áreas con exclusiones legales para las actividades agropecuarias que tengan algún tipo de informalidad. Ello, con el fin de definir acciones necesarias para garantizar la seguridad jurídica de esos predios, el acceso a tierras, la ampliación de resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras, los procesos de reconversión productiva y los planes de manejo de áreas sustraídas, entre otras estrategias de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural del territorio.

Así las cosas, disminuir la informalidad en la tenencia de la tierra en el departamento de Antioquia permite que un mayor número de pobladores rurales puedan legitimar sus derechos de propiedad sobre la tierra, hacer sin ningún problema legal transacciones sobre el derecho de dominio y acceder a los mercados de crédito para realizar inversiones en sus inmuebles, así como acceder a los bienes y los servicios públicos y privados.

3.5 Fortalecimiento de infraestructura y equipamientos rurales

Para el departamento de Antioquia, en el inventario de equipamientos categorizados con destinación a salubridad o a uso institucional, educativo y público, se identificaron 2.481 predios entre formales e informales. Con presunta informalidad se encontraron 1.246 predios, correspondientes al 50,2 %. La figura 37 muestra la distribución geográfica de los predios informales con equipamientos públicos, según su destino económico.

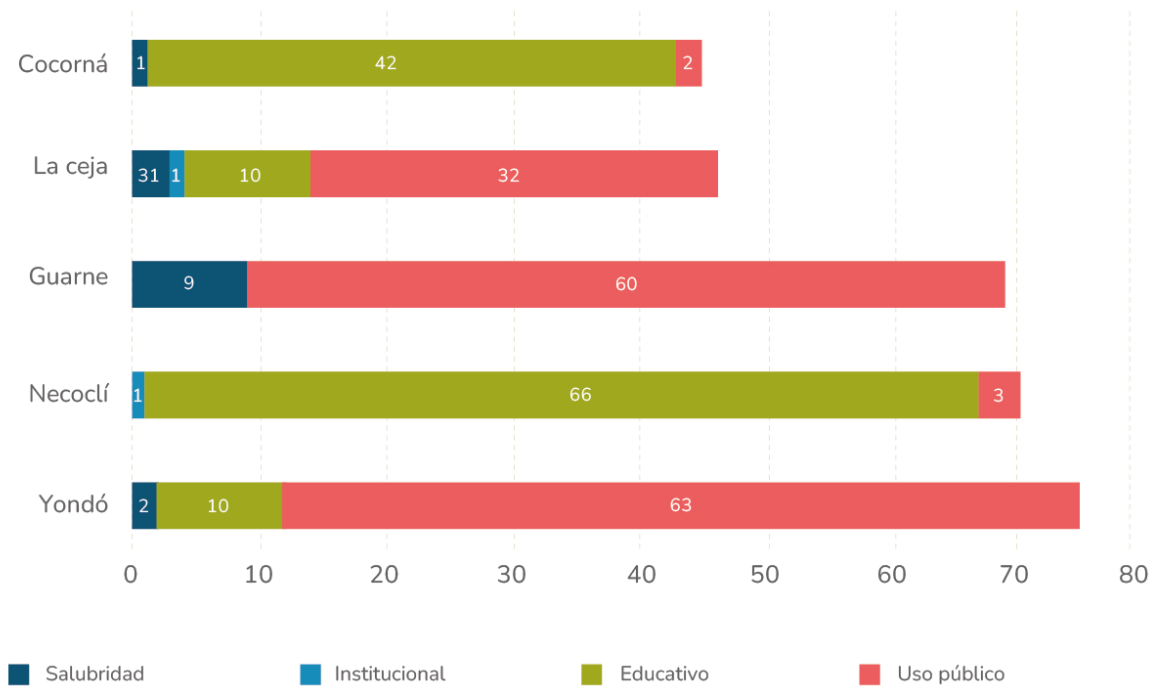
Figura 37. Distribución de predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos en el departamento de Antioquia



Fuente: UPRA (2022).

Los municipios que presentan mayor concentración de predios con equipamientos públicos, y que, adicionalmente, muestran indicios de informalidad, son: Yondó, con 75 predios; Necoclí, con 70; Guarne, con 69; La Ceja, con 46, y Cocorná, con 45. En la figura 38 se muestra la destinación económica de los predios mencionados.

Figura 38. Predios con equipamientos públicos que presentan indicios de informalidad en el departamento de Antioquia



Fuente: UPRA (2022).



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 ETGRPR se realizó bajo la metodología del marco lógico (MML). El documento final es el resultado de una serie de etapas; a saber: la identificación y la 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 propiamente dicha, que contiene los componentes, el propósito, los fines, los resultados esperados, las actividades, los indicadores y la hipótesis. Como resultado de dicho proceso se planteó una serie de acciones para la formulación de la ETGRPR en el departamento de Antioquia.

4.1 Caracterización de actores de la ETGRPR

La metodología para la construcción del mapa de actores consta de 3 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 clave con interés e influencia en la implementación de la ETGRPR en el departamento de Antioquia.

Los actores fueron calificados en función del interés y el 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.

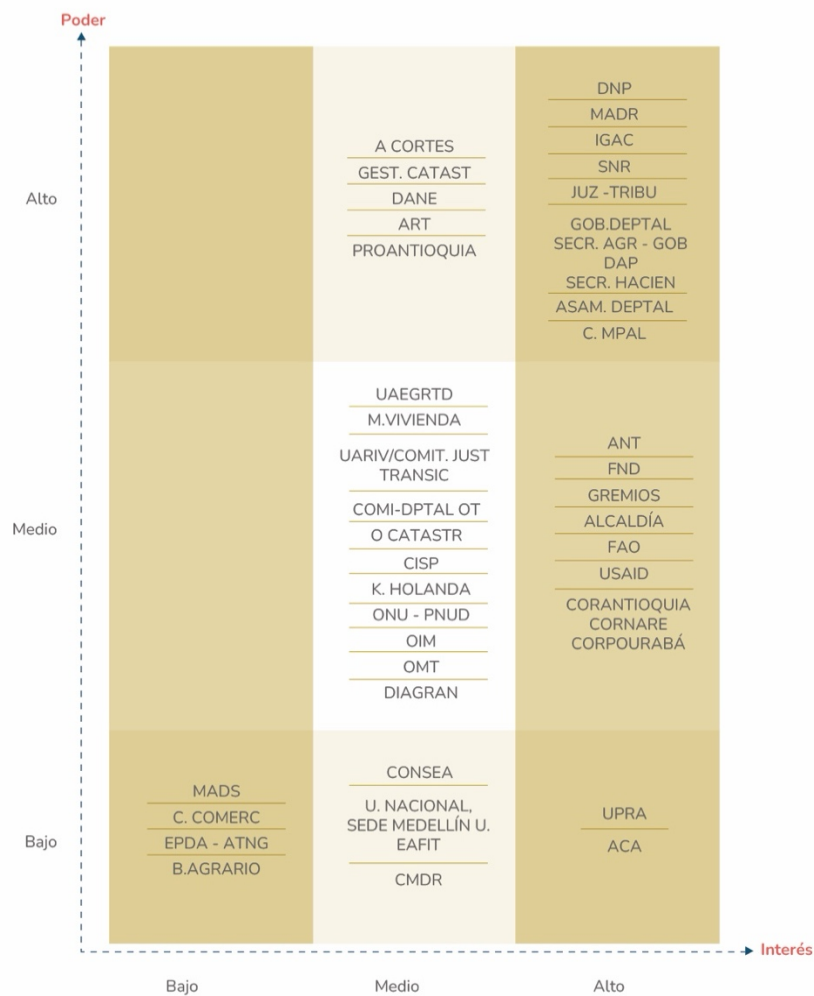
Los actores también fueron calificados en un escenario hipotético, en el que se desarrolló y se implementó la ETGRPR en el departamento de Antioquia. Adicionalmente, en la calificación se tuvieron en cuenta las experiencias de otros departamentos que han buscado iniciativas de solución a los problemas de informalidad en sus propios territorios, como es el de caso de Boyacá y Cundinamarca, con sus programas de formalización, y en los municipios de Rioblanco (en el departamento de Tolima) y de Ovejas (en el departamento de Sucre), con la apertura de las oficinas municipales de tierras.

Como resultado de lo anterior, los actores que tienen un interés y un poder alto son: el DNP, el MinAgricultura, el IGAC, la SNR, jueces y tribunales, el Gobierno departamental (Secretaría de Agricultura, Secretaría de Planeación y Secretaría de Hacienda), la Asamblea Departamental y el Consejo Municipal.

Otro grupo de actores que queda en la categoría alto interés y medio poder está dado por la ANT, la Federación Nacional de Departamentos, los gremios, las alcaldías, FAO, USAID, Corantioquia, Cornare y Corpourabá; a este grupo se le dio un medio poder en función de los recursos disponibles y las dificultades vividas en el país, para hacer una gestión catastral y registral, de una forma organizada, articulada e interoperable.

En la figura 39 se presentan los resultados del análisis de actores del departamento de Antioquia.

Figura 39. Caracterización de actores de la ETGRPR



Fuente: UPRA (2020).

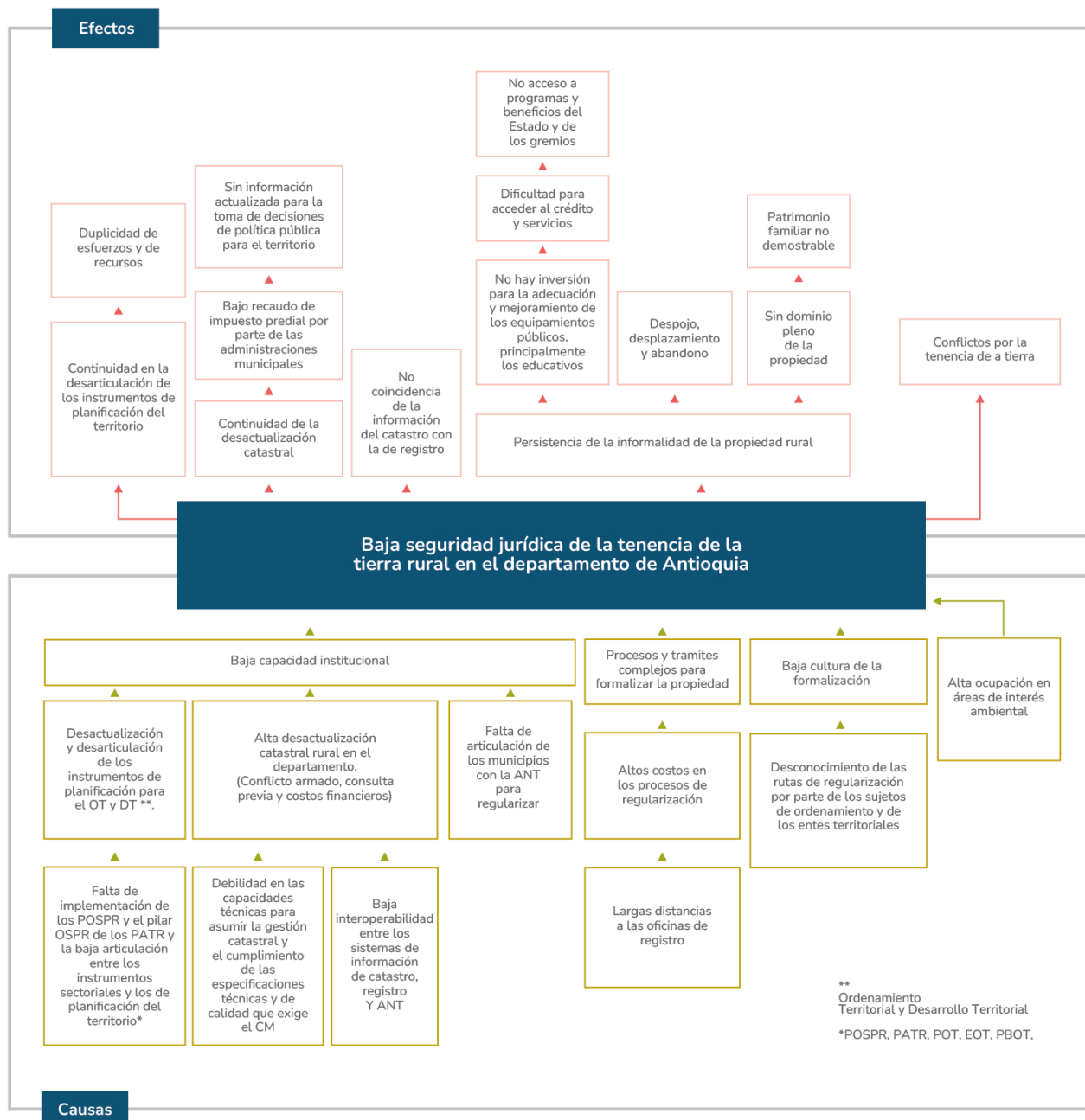
4.2 Árbol de problemas de la ETGRPR para el departamento de Antioquia

Continuando con la MML, se construyó el árbol de problemas. En términos metodológicos, la elaboración del árbol de problemas comporta cuatro grandes momentos. El primero de estos consiste en una lluvia de ideas, en la que se pretende identificar una problemática partiendo de un ejercicio multidisciplinar que comporte diversos enfoques. El segundo paso se encarga de decantar e identificar un único problema central; cabe hacer énfasis en que debe evitarse confundir el problema con la ausencia de una solución, pues lo primero es mucho más amplio e integrativo. En ese orden de ideas, el planteamiento de la problemática central debe relacionarse en términos negativos (para en futuros ejercicios proponer alternativas o soluciones).

Finalmente, la cuarta etapa del proceso incluye la definición de las causas y las consecuencias que se derivan del problema central y lo explican (Ortegón et al., 2015). En la figura 40 se muestra la construcción de este ejercicio.



Figura 40. Diagrama de problemas de la ETGRPR



Fuente: UPRA (2022).

Como ya se mencionó, la primera actividad para el desarrollo del árbol de problemas consistió en una lluvia de ideas sobre los problemas de la informalidad de acuerdo con la literatura consultada, el Plan de Desarrollo Departamental, los planes de desarrollo municipal, los planes de acción para la transformación regional (PATR) Subregión Urabá, Bajo Cauca y Nordeste antioqueño, el informe de gestión del Plan de Desarrollo Departamental con corte a 2021, el Informe de Gestión la ANT (vigencia 2021) y la caracterización del OSPR del departamento de Antioquia realizado en la vigencia 2022 por la UPRA, donde se tuvo como fin identificar, organizar y clasificar, dentro de todos los problemas expuestos, el *metaproblema* (problema central), las causas y los efectos del problema identificado, utilizando la metodología de árbol de problemas expuesta por Ordoñez-Matamoros, en su libro *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*.

De acuerdo con las actividades ya citadas, se identificó que el problema central referente al OSPR es la *Baja seguridad jurídica de la tenencia de la tierra rural en el departamento de Antioquia*, lo cual se evidenció en el alto índice de informalidad del 51,06 %⁹, plasmado en el documento de la caracterización del OSPR para el departamento de Antioquia, correspondiente a 282.819 predios presuntamente informales.

Como causas directas se identificó la *Baja capacidad institucional*, que incide en la baja seguridad jurídica de la tenencia de la tierra rural en el departamento, donde las instituciones sectoriales no cumplen con las metas propuestas, por la limitada capacidad financiera y la poca autonomía, lo que responde a varios factores, uno de los cuales se relaciona con la *desactualización de los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial a nivel nacional y local, aunado ello a la baja articulación* entre sí, como, por ejemplo, los POSPR, los POT, los planes de desarrollo departamentales, los planes de desarrollo municipal y los planes de desarrollo con enfoque territorial, donde existe una sobreoferta de dichas herramientas e instrumentos de nivel nacional, intersectorial y territorial, que en muchos casos están desarticulados. En el Plan de Desarrollo Departamental existen algunas metas de ordenamiento social de la propiedad que, teóricamente, deberían estar alineadas con otros instrumentos, como los planes de desarrollo municipal o los planes o esquemas de OT, y recientemente, los PDET, los cuales son instrumentos de planificación gestión y financiación para los municipios priorizados, y que buscan contrarrestar los efectos de la violencia en territorios con altos índices de pobreza, presencia de cultivos ilícitos, control territorial de grupos armados ilegales y debilidad institucional.

⁹ Neva, N., Prada, R. (2020). Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2019. Bogotá: UPRA.

Otro instrumento clave para el ordenamiento social y territorial es el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), formulado por la ANT, y el cual señala que los municipios de Amalfi, Anorí, Cáceres, Carepa, Chigorodó, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, San Carlos, San Pedro de Urabá, Tarazá, Valdivia y Zaragoza, en el departamento de Antioquia, fueron priorizados para la formulación y la implementación del plan. De estos municipios, 6 ya tienen el POSPR formulado (Cáceres, Ituango, Nechí, San Carlos, Tarazá y Valdivia), y fueron desprogramados para la implementación Ituango, Nechí, Tarazá y Valdivia.

Por otra parte, en el departamento de Antioquia:

[...] Existen 24 municipios PDET, agrupados en las subregiones del Bajo Cauca, Nordeste y Urabá antioqueño; y se espera que la implementación del pilar 1 sirva como dinamizador del proceso de planificación, no solamente desde el componente físico del territorio sino desde otras dimensiones que lo complementen, agrícola, salud, educación, entre otros. (Gobernación de Antioquia, 2020, p. 3)

La baja capacidad institucional incide en la *alta desactualización catastral rural en el departamento*; en ocasiones, por la dificultad y el riesgo de ingreso al territorio por parte de las comisiones de catastro, debido al conflicto armado, o por la espera del resultado de la realización de consultas previas o por los altos costos financieros propios de todo el servicio de la gestión catastral.

Según cifras del IGAC, para 2020 la información catastral rural a nivel nacional se encuentra, en su mayoría, desactualizada (979 municipios), y en algunos casos, sin formación catastral (en 60 municipios y 20 áreas no municipalizadas); de hecho, tan solo hay 63 municipios actualizados catastralmente.

El estado catastral del departamento de Antioquia no dista de la tendencia nacional, ya que para la vigencia rural 2020, solo un municipio se encuentra sin formación catastral (Vigía del Fuerte), lo que corresponde al 0,8 % de los municipios antioqueños. Por otra parte, el 81,60 % (102 municipios) se encuentran desactualizados, y tan solo el 17,60 % (22 municipios) se encuentran actualizados.

Respecto a lo anterior, algunas de las razones que explican la persistencia de la desactualización catastral a nivel nacional, y que aplican, así mismo, para el departamento de Antioquia, se mencionan en la evaluación de procesos y resultados del catastro nacional, realizada en 2013;¹⁰ a saber:

1. La normatividad vigente, los esquemas financieros y la ausencia de sistemas de monitoreo y seguimiento dificultan los procesos de gestión catastral.
2. Las metodologías de formación y actualización, así como las de valoración presentan limitaciones para capturar la realidad de los predios, las construcciones y el territorio.
3. Los resultados de la gestión catastral se ven limitados por las capacidades institucionales y de recursos humanos, los insumos cartográficos y los sistemas de información, así como la falta de interrelación del catastro con el registro.

Por otra parte, según encuestas del estudio de la Universidad EAFIT (Proantioquia_EAFIT, 2021), el número de funcionarios que atienden las actividades de la gestión catastral no supera una persona para los temas de conservación catastral. Adicionalmente, los insumos cartográficos y técnicos son obsoletos frente a la realidad actual; sobre todo, en lo relacionado con la estructura de las tablas de los estatutos tributarios; aunque cuentan con la plataforma y los sistemas que les ofrece el Catastro de Antioquia, algunos desconocen el lenguaje y el manejo de la plataforma.

Asimismo, según Juan Daniel Oviedo, exdirector del DANE, en declaraciones dadas en la emisora de radio W Radio, una de las causas del retraso en la implementación del catastro multipropósito ha sido la incapacidad para realizar las consultas previas con organizaciones indígenas y comunidades negras, afros, raizales y palenqueras para poder llevar a cabo los distintos procesos catastrales en territorio, por la dilación de dichas consultas previas por más de un año y medio. Según INDEPAZ¹¹, en su artículo “Catastro Multipropósito en el Acuerdo de Paz”¹², se tiene previsto, por ejemplo, que hasta noviembre de 2022 se culmine la consulta previa con autoridades indígenas en el Espacio Nacional de Concertación.

Además de las nuevas especificaciones técnicas de calidad y financieras que exige el catastro multipropósito, la falta de recursos por parte de los municipios para invertir en la actualización

¹⁰ DNP, Contrato 726-2012, con el objetivo de evaluar si la información catastral actualizada provee insumos para que las administraciones municipales y departamentales, la SNR, las notarías, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y las corporaciones autónomas regionales (CAR), entre otras, logren una mejor gestión, así como realizar la evaluación de los procesos y los resultados del catastro nacional y de los catastros descentralizados. Realizada por Economía Urbana.

¹¹ Instituto de estudios para el desarrollo y la paz.

¹² https://indepaz.org.co/catastro-multiproposito-en-el-acuerdo-de-paz-por-gloria-c-barney/#_ftn1

de la base catastral —en gran parte, causada por la pandemia del Covid-19— retrasó, aún más, los procesos de actualización catastral. Asimismo, y no menos importante, la falta de mano de obra calificada en territorio para actividades catastrales dificulta la gestión catastral.

Igualmente, está de por medio el conflicto armado a lo largo de más de cinco décadas en Colombia, en no pocas regiones del país; distintas instituciones del Estado no han podido hacer presencia en el territorio, incluyendo las oficinas de catastro y la ANT. Como consecuencia, la implementación de procesos de regularización por parte del Estado no ha podido ser efectiva, por la presencia de grupos armados al margen de la ley, que generan despojo, desplazamiento y usurpación en estos territorios a la mayoría de los cuales les hace falta la presencia del Estado. Según Alejandro Reyes Posada, en su libro *Guerreros y campesinos, despojo y restitución de tierras en Colombia*:¹³

[...] Se presentan algunos métodos empleados para propiciar el abandono y el despojo de tierras como: la transferencia forzada de títulos bajo coacción a nombre del comandante o mando medio del grupo paramilitar (o algunas veces guerrillero) implicado en el hecho. El corrimiento de cercas para englobar predios de desplazados, el uso de testaferros o familiares para ocultar la titularidad, hasta la adjudicación a combatientes campesinos, o desplazados por las guerrillas, la venta a bajo precio, la compra de deudas hipotecarias y crediticias a los bancos y propietarios endeudadas por parte de mandos paramilitares y otros particulares, la venta forzada y a menor precio y la expropiación violenta sin contraprestación económica. Reyes también destaca el papel del narcotráfico y los narcotraficantes en el despojo y adquisición de tierras para diversos fines.

Según la Unidad Para las Víctimas, en el departamento de Antioquia, durante 2020 se reportaron 24 municipios con un Índice de Riesgo de Victimización (IRV) catalogado como alto y medio-alto la mayoría de ellos, al norte del departamento, de los cuales quince son municipios PDET, lo cual genera dificultades para la entrada a dichos territorios por parte de las comisiones de catastro, para así actualizar la base catastral.

Sumado a lo anterior, se encontró una *debilidad en las capacidades técnicas para asumir la gestión catastral y el cumplimiento de las especificaciones técnicas y de calidad que exige el catastro multipropósito*, debido al nuevo giro que ha tomado la implementación de la política de dicho catastro en el país, en cuanto a la habilitación de los nuevos gestores catastrales y la

¹³ALEJANDRO REYES POSADA, (2009). GUERREROS Y CAMPESINOS, DESPOJO Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA. ARIEL.

puesta en marcha de todo el componente tecnológico que implica su realización para cumplir con todas las especificaciones técnicas y de calidad que se requieren, y a que, en efecto, los nuevos gestores y operadores catastrales, en su mayoría, aún no cuentan con tal fortalecimiento. Según INDEPAZ, en su artículo “Catastro Multipropósito en el Acuerdo de Paz”, para un fortalecimiento institucional se requiere:

- Automatización de procesos del IGAC
- Reestructuración de la Superintendencia de Notariado y Registro, SNR. Delegada de Catastro.
- Diseñar y adelantar estrategia de fortalecimiento de la capacidad operativa de los municipios.
- Definir los nuevos procesos y los nuevos productos del Sistema de Administración de Tierras.
- Contratar y capacitar a quienes actuarán en la consulta a comunidades étnicas.
- Dotar de herramientas y estrategias de apoyo a los gestores catastrales
- Instrumentos para la estructuración y solicitud de financiamiento para entidades territoriales.

y que para un fortalecimiento tecnológico se debe contar con:

- Desarrollo e implementación de un nuevo Sistema de Información Catastral en IGAC
- Desarrollo del Sistema de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, (ANT).
- Implementar el Repositorio de Datos en la SNR
- Implementación de la Infraestructura de Datos Espaciales, IDE, para la administración de tierras.
- Adquisición de infraestructura tecnológica
- Generación insumos geodésicos y cartográficos
- Depuración e integración de datos catastrales y registrales
- Fortalecimiento a municipios en gestión fiscal, ordenamiento territorial y titulación.

Asimismo, la *Baja interoperabilidad entre los sistemas de información de catastro, registro y ANT* determina que hay una desarticulación entre estas dos entidades; 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 entre catastro y registro en Colombia son las siguientes:

- Deficiencia en el intercambio y conectividad de la información de catastro y registro
- Falta de unificación de la información de catastro y registro
- Deficiencia en el mantenimiento de la información de catastro y registro
- Deficiencias en el acceso de 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 institucionales¹⁴.

Según el CONPES 3958 de 2019, en cuanto a los insumos registrales, debido a la multiplicidad de inconsistencias existentes, entre otras razones, por errores en la digitación y por contar con información registral solo en libros antiguos y no sistematizados, la información consignada en las bases de datos registrales no se encuentra actualizada ni resulta del todo interoperable (SNR, 2018). La SNR actualmente administra 18.260.120 números de folios de matrículas inmobiliarias en el país, lo que se hace mediante dos sistemas de información: el Folio Magnético, con 10.367.700 folios de matrículas, y el Sistema de Información Registral (SIR)¹⁵, con 7.892.350 folios de matrículas. Sin embargo, la entidad no cuenta con un diagnóstico integral de archivos, según lo establecido en la Ley 594 de 2000¹⁶ y en su Decreto Reglamentario 2609 de 2012¹⁷. Esto ha dificultado la eficiencia en la planeación y la ejecución de actividades asociadas a la intervención de los libros del antiguo sistema¹⁸, y dicho diagnóstico revelaría de manera concreta el estado actual de la información registral. Es a partir de este diagnóstico como podría determinarse el plan de trabajo para desarrollar en la etapa de conservación, digitalización, sistematización, indexación y migración de los libros del antiguo sistema de registro.

¹⁴ Proyecto de Interrelación catastro registro en Colombia <https://www.yumpu.com/es/document/read/39621631/el-proyecto-de-interrelacion-catastro-registro-en-colombia-cpci>

¹⁵ Sistema de Información Registral (SIR): aplicativo misional de la SNR desarrollado para manipular el registro de la información inmobiliaria del país, en un entorno gráfico y con una base de datos centralizada.

¹⁶ Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de 2000, y parcialmente, los artículos 58 y 59 de la Ley 1437 de 2011, y se dictan otras disposiciones en materia de gestión documental para todas las entidades del Estado.

¹⁸ Consiste en la digitalización, la sistematización, la indexación y la migración de los libros físicos para que puedan conservarse y usarse de manera digital.

La deficiencia de insumos registrales también genera inconvenientes a la adecuada interoperabilidad entre la información de las bases de datos del registro y los catastros. Adicionalmente a la depuración de ese insumo, es necesario que la mencionada información se encuentre en una base de datos o un repositorio que pueda integrarse con la información catastral.

Otra de las causas identificadas dentro del análisis de problemas son los *procesos y los trámites complejos para formalizar la propiedad*. Al respecto, se tienen una normatividad y una institucionalidad con funciones específicas (catastro, notariado, jurisdicción civil y registro), lo cual hace que los procesos sean demorados y segmentados, pues los procedimientos están desarticulados, y eso lleva a que, en muchos casos, los interesados no culminen satisfactoriamente con el trámite (el referido a que los títulos sean registrados), dado que para formalizar se debe ir a varias oficinas en diferentes tiempos.

En el artículo “¿De eso tan bueno no dan tanto? La experiencia colombiana en formalización de tierras a la luz de la evidencia internacional”¹⁹, Rengifo (2021) y Peña y Zuleta (2018), citados por los autores Camilo Acero Vargas-María Mónica Parada Hernández, señalan que la informalidad constante en Colombia ha sido en parte por factores de la reglamentación y de los procedimientos:

[...] Rengifo (2011) y Peña y Zuleta (2018) señalan que uno de los factores que explican esta situación tiene que ver con que las reglas para asignar y formalizar derechos de propiedad operan dentro de un cuerpo normativo disperso y ambiguo que pone en entredicho la eficacia misma del régimen de propiedad.

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.

Es así que el diseño mismo de los procedimientos para construir y mantener un sistema de derechos formales ha contribuido a que hoy el 59,5 % de hogares rurales tenga una relación informal con la tierra (es decir que carecen de un título de propiedad debidamente registrado), y que solo el 6 % de los municipios

¹⁹ Análisis político N.º 95, IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, enero-abril, 2019: págs. 82-103. “¿De eso tan bueno no dan tanto? La experiencia colombiana en formalización de tierras a la luz de la evidencia internacional”. [80831-Texto del artículo-430893-1-10-20190702.pdf](#)

colombianos tenga un grado de formalidad total o casi total, mientras que, del 94 % restante, un 16 % se encuentre en informalidad total o casi total.

Asimismo, en entrevista con *Revista Semana Rural*, Ivonne Moreno, especialista senior en administración de tierras del Banco Mundial (BM), asegura que la informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia tiene que ver con la complicación propia de los procesos²⁰:

[...] 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.

Por otra parte, se identificó dentro de las causas de la informalidad en el departamento de Antioquia otra de las dificultades para realizar los trámites registrales y notariales de los derechos de propiedad por parte de los ocupantes o los poseedores, y que es una de las causas más comúnmente citadas en la literatura: los *altos costos de trámites registrales notariales*. Sobre ello, en el artículo “La informalidad de las relaciones sobre la tierra en Colombia: Por qué y a quién le sirve”, Duica, su autora, argumenta que la informalidad en el país se debe a que

[...] El primer asunto es el desconocimiento de la población sobre los trámites de formalización ligados a los costos que implican. Los costos inician a partir del transporte desde el área rural para llegar a las cabeceras municipales y departamentales donde se pueden adelantar estos procesos y se prolongan por los trámites que se deben adelantar ante las diferentes entidades. Además de, procesos de formalización ante la autoridad de tierras, los jueces, las notarías y las oficinas registro e instrumentos públicos no se pueden culminar en una sola jornada. Es decir, los engorrosos trámites actúan como una suerte de desincentivo a la formalización. Ligado a esto, los costos asociados a estos trámites son altos para la población que vive en las zonas rurales y que perciben su sustento de actividades del campo. Para las personas que tienen pequeña y mediana propiedad representa una razón adicional para la falta de interés.

²⁰ Revista Semana Rural. Artículo: “El 60 por ciento de los predios rurales en Colombia no está formalizado: Banco Mundial”. 18 de octubre de 2019. <https://semanarural.com/web/articulo/banco-mundial-asegura-que-mas-de-la-mitad-de-colombia-cuenta-con-predios-informales/1192>

Igualmente, en sus estudios de casos el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) afirma:

[...] 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.

Sumándose a los altos costos para formalizar la tenencia de un predio, encontramos las *largas distancias a las oficinas de catastro registro* y los tiempos de desplazamiento hacia dichas oficinas. Cabe indicar que el acceso a la institucionalidad para formalizar los derechos de propiedad depende también de las vías, de su calidad y, por supuesto, de la de los servicios de transporte disponibles, y que son utilizados por los campesinos para su desplazamiento intramunicipal e intermunicipal. El tiempo necesario para acceder a las oficinas de registro es más largo en la medida en que las oficinas de la ORIP no hacen presencia en gran parte de los cascos urbanos. Aunque para la mayoría de los casos en el departamento de Antioquia, la distancia es inferior a una hora, en los municipios más alejados de sus respectivas oficinas el acceso puede tardar mucho más.

En promedio, los municipios del departamento se encuentran a una hora de distancia de las oficinas de registro e instrumentos públicos. Sin embargo, municipios como Murindó, Nechí y Vigía del Fuerte tienen predios tan alejados que las personas pueden tardarse entre 5 y 10 horas de recorrido para llegar a las oficinas de registro de instrumentos públicos.

En cuanto al registro se refiere, la SNR tiene 2 oficinas principales y 30 oficinas seccionales para el total de municipios antioqueños. Ahora, la entidad cuenta con 94 círculos notariales y 130 notarías, de las cuales 43 son de primera categoría; 25, de segunda categoría, y 62, de tercera categoría, para atender la demanda de los 125 municipios del departamento; sin embargo, es importante anotar que en los municipios que no cuentan con notaría los habitantes deben desplazarse al de su círculo para realizar los trámites requeridos.

Por otra parte, la información catastral del departamento de Antioquia es generada por 7 gestores catastrales, entre los que se encuentran Catastro de Antioquia, Catastro de Medellín, Catastro de Sabaneta, Catastro de Envigado, Catastro de Rionegro, Catastro del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa) y el Catastro de los Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño (Masora) (El Retiro, San Vicente y El Santuario). Como gestores catastrales, pueden adelantar la gestión catastral para la formación, la actualización y la conservación catastral, así como

los procedimientos del enfoque multipropósito que sean adoptados, de manera directa o mediante la contratación de operadores catastrales.²¹

Tomando en cuenta lo anterior, la mayor presencia institucional a través de la provisión efectiva de bienes y servicios básicos, y el despliegue de jornadas móviles de atención que se desplacen hasta las zonas más alejadas pueden coadyuvar a disminuir la informalidad en los predios rurales. Este tipo de infraestructura contribuye a que los trámites de formalización se hagan de manera fácil, rápida y económica para los habitantes rurales. Pero también contribuye a cerrar las brechas campo-ciudad y a mejorar las condiciones de vida de las zonas especialmente afectadas por el conflicto armado y las peor conectadas con los centros urbanos. Sumado a esto, el desconocimiento por parte de los pobladores sobre la importancia y los beneficios de formalizar la tenencia de sus predios se considera un factor determinante de la alta informalidad.

Otra causa recurrente en la alta informalidad es la *baja cultura de la formalización y el desconocimiento de las rutas de regularización por parte de los sujetos de ordenamiento y de los entes territoriales*, de manera que la adquisición del derecho real de dominio, al igual que los trámites establecidos en nuestra legislación para formalizar la propiedad, son vistos como obstáculos, por la idea —generalizada entre la población rural, y heredada de la costumbre— de que la transferencia de los predios se hace creyendo en la palabra del vendedor, a través de cualquier manifestación de la voluntad, bien sea con una carta de venta o una promesa, teniendo la plena convicción que de esta forma son propietarios, pues dentro de la población son reconocidos como tales y son quienes explotan los predios, ante lo cual se alejan por completo de la realidad jurídica que ostentan, por cuanto 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.

Sobre este particular, los artículos 2 y 44 del Decreto Ley 1250 de 1970 indican que el Registro de Instrumentos Públicos está concebido para darles publicidad a los actos jurídicos que se produzcan respecto de los bienes inmuebles, y para que dichos actos sean oponibles frente a terceros.

Por último, en este ejercicio de análisis de problemas tenemos que otra de las causas de la baja seguridad jurídica en la tenencia de la tierra en el departamento de Antioquia es la *Alta ocupación en áreas de interés ambiental*. En ese sentido, se analizó la ocupación en áreas de la ZRF de la Ley 2 de 1959. De dichas zonas, Antioquia tiene una extensión de 814.590 ha, correspondientes al 13 % del área total del departamento; la mayor área se presenta en la zona A, con 436.528 ha, seguida de la zona B, con 328.389 ha, y por último, de la zona C, con 49.672

²¹ <https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/habilitesse-como-gestor>

ha. Los municipios que mayor extensión presentan en dichas áreas son: Urrao, El Bagre y Remedios²² (UPRA, 2022).

En las ZRF de la Ley 2 de 1959 se presentan conflictos por el uso, la ocupación y la tenencia de la tierra, dado que antes del establecimiento de tales zonas sus pobladores ya habitaban el territorio y hacían uso de él. Asimismo, y como consecuencia de los problemas sociales, económicos y del desplazamiento por el conflicto armado del país, ha habido aumento en la ocupación de dichas áreas por parte de los campesinos, lo que acrecienta las inconsistencias jurídicas y las informalidades en la propiedad de la tierra, pues con la expedición del Decreto 2811 de 1974, en su artículo 209, se estableció la prohibición de adjudicar baldíos sobre las ZRF.

En ese sentido, surge un conflicto para el OSPR, representado en la imposibilidad de acceso a la seguridad jurídica de la tierra por parte de las familias campesinas que ocupan las ZRF de la Ley 2 de 1959.

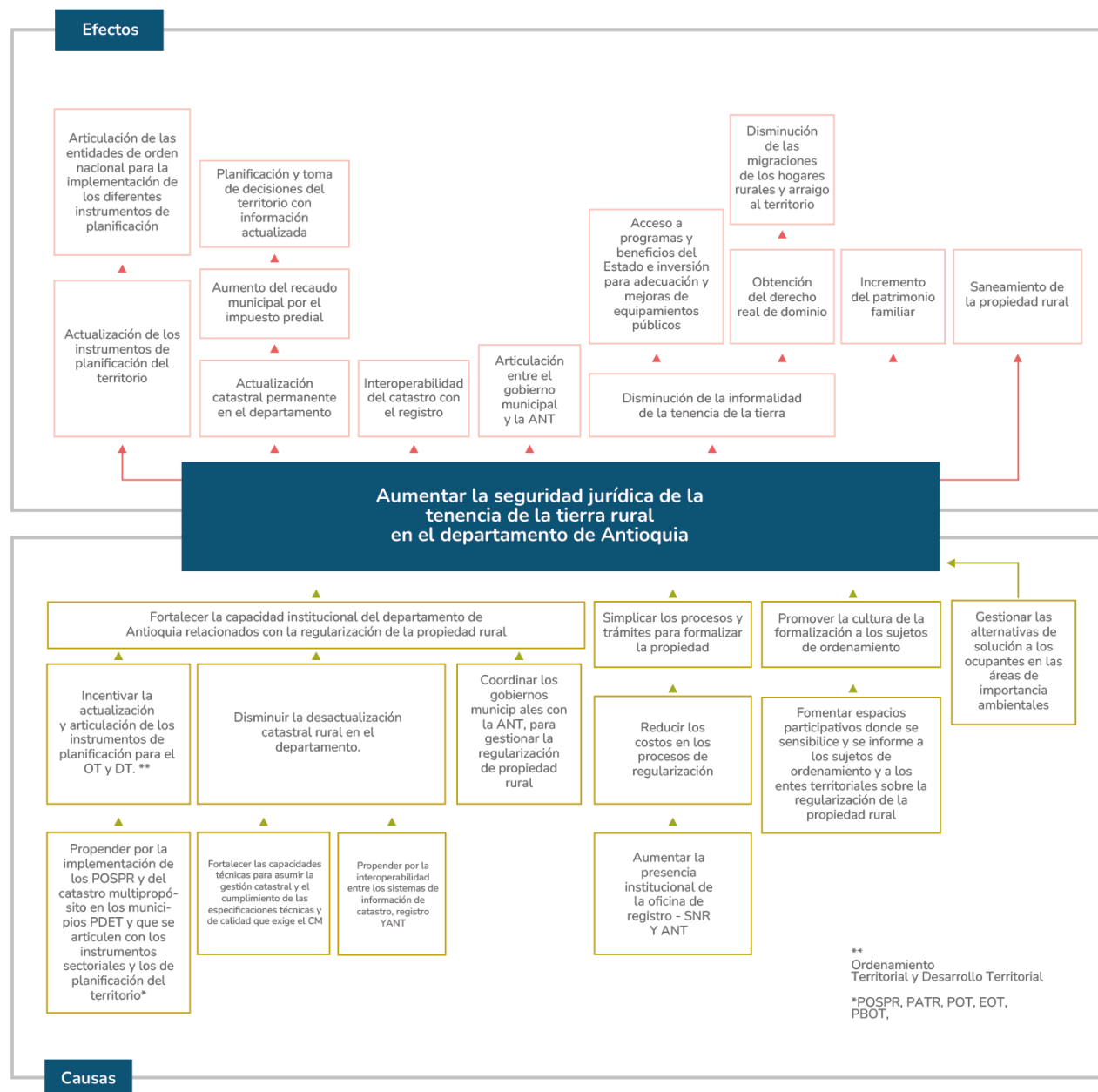
Así las cosas, para llevar a cabo un proceso de regularización estarán supeditados a un proceso de sustracción del área por intervenir, en cabeza del MinAmbiente, y en los términos de la Resolución 0863 de 10 de agosto de 2022, o en un proceso de otorgamiento de un contrato de derecho de uso de baldíos inadjudicables, sobre la base de las disposiciones del Acuerdo 058 de 2018, modificado por el Acuerdo 118 de 2020.

4.3 Árbol de objetivos de la ETGRPR para el departamento de Antioquia

Ya elaborado el árbol de problemas, con sus respectivas causas y sus respectivos efectos, se hizo el árbol de objetivos, el cual consistió en convertir los estados negativos del árbol de problemas en soluciones, expresados en forma de estados positivos. Dicho análisis permite describir la situación futura a la que se quiere llegar una vez resueltos los problemas. En la figura 41 se presenta el diagrama de objetivos de la ETGRPR.

²² UPRA. Caracterización de Ordenamiento Social de Propiedad Rural Para el departamento de Antioquia, 2022.

Figura 41. Diagrama de objetivos de la ETGRPR

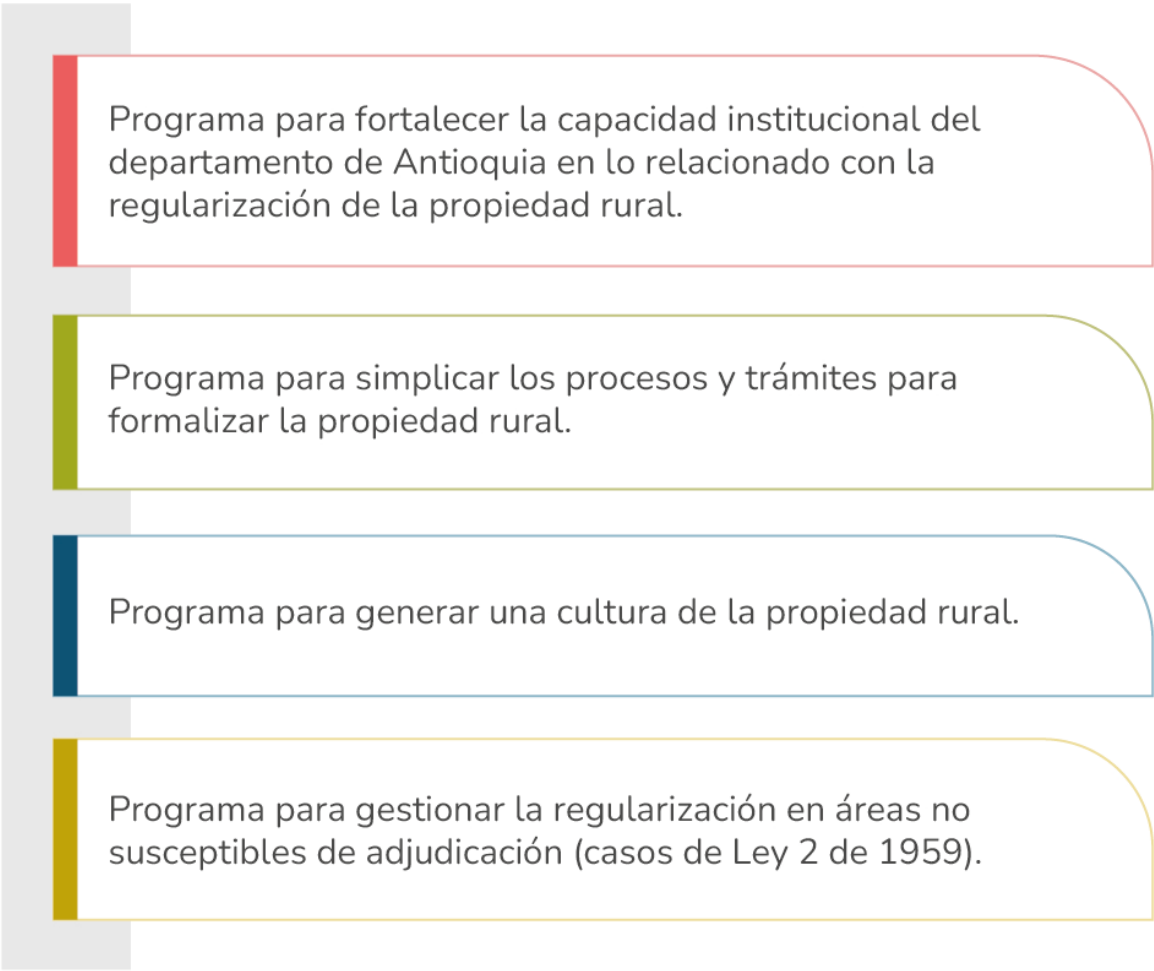


Fuente: UPRA (2022).

4.4 Resumen del marco lógico

De acuerdo con las raíces del árbol del problema, las acciones sugeridas se presentan en la figura 42.

Figura 42. Componentes y resultados esperados de la matriz del marco lógico



Fuente: UPRA (2020).

4.5 Actividades de la ETGRPR para el departamento de Antioquia

Las actividades propuestas en la MML que componen la ETGRPR se dividen en dos etapas: la etapa preliminar, o de alistamiento, y la etapa de ejecución, como se detalla seguidamente.

I. Etapa preliminar, o de alistamiento

En la etapa preliminar se contemplan todas las acciones que deben desarrollarse para la planificación; las actividades en tal sentido son explicadas a continuación.

A. Planificación y gestión de recursos financieros

El departamento de Antioquia deberá planificar la gestión de los recursos financieros a fin de promover la regularización de la propiedad rural, a través de convenios institucionales, banca multilateral o apoyo internacional, y de las demás entidades que tengan interés en la formalización de tierras, como parte de la RRI.

Adicionalmente, estos recursos y esta gestión pueden realizarse a través de instrumentos como el Plan de Desarrollo Departamental y los planes municipales de desarrollo, donde se contemplen las acciones necesarias y el presupuesto asociado a dichas actividades, destinadas al fomento y la formalización de la propiedad rural.

Se deben contemplar la gestión de recursos económicos, la asistencia técnica, las metodologías, la coordinación y la logística ante las organizaciones de cooperación internacional, a fin de lograr apoyo en la implementación de la ETGRPR.

En esta parte inicial se plantearon las siguientes actividades concretas:

1. Gestionar recursos para el departamento con entidades de nivel nacional y regional, con el fin de promover la regularización de la propiedad rural y fortalecer el servicio público de la gestión catastral.
2. Continuar con la gestión de recursos de cooperación internacional destinados para la regularización de la propiedad rural por parte de la Gobernación de Antioquia.
3. Gestionar ante la ART el ajuste en la estructuración de proyectos y hoja de ruta que enmarquen las iniciativas de regularización de los municipios PDET, articulado con la de los planes de desarrollo municipal, a fin de que sus iniciativas sean financiadas posteriormente.
4. Gestionar con la ART la estructuración de proyectos con iniciativas de regularización de propiedad rural, contenidas en los planes de desarrollo municipal, con enfoque de género.
5. Gestionar los recursos para la implementación de proyectos ya estructurados de PDET (sin recurso) para la formalización de predios de entidades de derecho público (equipamientos públicos) en los municipios.

B. Priorización de municipios

El departamento de Antioquia deberá priorizar los municipios por intervenir, para lo cual se propone utilizar los siguientes criterios técnicos:

- Municipios que dentro de su plan de gobierno tengan previsto realizar actividades de formalización.
- Municipios que cuenten con recursos económicos destinados a apoyar programas de formalización.
- Municipios con mayores áreas sin restricciones legales.
- Municipios que cuenten con presencia institucional de entidades relacionadas con la regularización.
- Municipios con voluntad para realizar programas de formalización.
- Municipios que presenten un índice de informalidad de entre el 50 % y el 75 %.
- Municipios que estén ubicados en la misma subregión que presente índices de informalidad de entre el 50 % y el 75 %.
- Municipios que presenten mayores tiempos de desplazamiento hacia las ORIP.
- Municipios que no cuenten con notaría.
- Municipios que presenten mayor número de solicitudes de formalización a la ANT.

C. Convenios y memorandos de entendimiento

Se deberán realizar convenios interadministrativos con las entidades que tienen competencias en la regularización de la propiedad rural. Asimismo, con las entidades que suministren información necesaria para la regularización, tales como:

- La SNR
- El convenio con la SNR, la cual suministra la información para identificación predial, así como para agilizar los trámites de inscripción y dar apoyo al departamento con brigadas móviles del personal y unidades móviles en los municipios priorizados
- La ANT

El departamento de Antioquia deberá convenir y renovar con la ANT un convenio buscando acceder a información y capacitación a los funcionarios territoriales sobre los procedimientos de regularización de la propiedad rural, tanto de predios privados como de predios públicos, así como determinar las opciones jurídicas de regularización de la propiedad rural, según la naturaleza jurídica de los predios por intervenir.

Asimismo, con el propósito de dar seguridad jurídica y afirmar la presencia institucional, convendrá en la difusión de estrategias de sensibilización para concienciar a los pobladores rurales sobre la importancia y los beneficios de tener formalizados sus predios.

Adicionalmente, con la ANT, el departamento buscará su intervención 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
- Gestión ante el MinAmbiente para la sustracción de áreas en la Ley 2 de 1959, donde se levante la figura jurídica de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, con el fin de adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural orientados a la economía campesina
- El IGAC
- El convenio para guiar a los gestores catastrales habilitados del departamento de Antioquia en el avance del proceso para gerenciar su propio catastro y cumplir con los estándares y con las especificaciones técnicas que exigen el catastro multipropósito y el Sistema de Administración del Territorio (SAT)
- Catastro de Antioquia y los gestores catastrales habilitados
- De igual forma, suministrará información sobre la base catastral de predios por regularizar, y hará los levantamientos topográficos de los predios a los que se va a intervenir, así como la aclaración de cabida y linderos de los predios que los requieran; conjuntamente, deberá llevar a cabo los procesos de actualización catastral
- Por otra parte, deberá convenir la presencia de las unidades móviles para realizar jornadas de servicio al ciudadano ofreciéndole a la comunidad los servicios que adelanta la entidad.
- Corantioquia, Cornare o Corpourabá
- Mediante los convenios, se espera que las CAR del departamento emitan los conceptos, hagan los cruces con las figuras ambientales del orden regional y suministren información ambiental de los predios por regularizar. Adicionalmente, estas podrían ser entidades interesadas en financiar algunos de los programas de formalización

Igualmente, se espera recibir apoyo para analizar las alternativas de los pobladores rurales que se encuentran dentro de la ZRF de la Ley 2 de 1959, en cuyo caso se evaluará la pertinencia de sustraer de la reserva dichas áreas, dado que el área no está cumpliendo con el uso del suelo ni con la función de explotación forestal ni con la protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre, y su viabilidad no proyecta perjuicio a la función protectora de la reserva.

D. Realización de la ordenanza

Hacer una ordenanza para la exención del pago de impuestos del registro y de los costos de trámites notariales y registrales de los predios regularizados en el departamento de Antioquia que hayan iniciado y culminado el proceso dentro del marco de la ETGRPR.

Para lograr que se materialice la estrategia, es precisa una ordenanza departamental que determine la exención del pago de impuestos de registro para todos los propietarios que hayan hecho parte de la ETGRPR para el departamento de Antioquia. Con ella se busca promover la inscripción de los títulos, las sentencias judiciales, las escrituras públicas, las resoluciones de adjudicación y los demás actos o negocios jurídicos mediante los cuales se adelanten procesos de formalización de la propiedad rural en el departamento de Antioquia, y que, por norma general, están sujetos al impuesto de registro. Con dicha

iniciativa se pretende apoyar no solo a los beneficiarios del programa de formalización de la propiedad rural del MinAgricultura asumido por la ANT, como es el caso de la Ordenanza n.º 12 de 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”, sino también, a los demás pobladores rurales que se interesen en formalizar sus predios dentro del marco de la ETGRPR.

El proyecto de la ordenanza debe ser el producto de la necesidad de implementar la estrategia en cuanto a la reducción de costos a los beneficiarios de esta, quienes, como ya se ha venido indicando, en su gran mayoría presentan niveles de vulnerabilidad que les impiden asumir los costos y los gastos directos que genera 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 Boyacá, 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 los trámites notariales y registrales, en beneficio de las personas que hagan parte de los programas de la regularización de la propiedad rural.

El departamento deberá reglamentar los procedimientos y los requisitos que deben cumplir los usuarios de la estrategia para acceder a la exoneración.

II Etapa de ejecución

A. Generar una cultura de la regularización de la propiedad rural

Es de especial interés promover la cultura de la regularización de la propiedad rural en los municipios priorizados, y ello deberá hacerse a través de capacitaciones y mesas de trabajo para funcionarios públicos de los entes territoriales (administraciones locales y departamentales), en las que deberán darse a conocer los procedimientos para regularizar los predios en situaciones de informalidad, la adjudicación de baldíos y la oferta institucional de las distintas entidades directamente involucradas en el proceso.

Asimismo, se deberá trabajar en la sensibilización y la capacitación a los posibles beneficiarios (poseedores, tenedores u ocupantes) de la estrategia, respecto a la necesidad del registro y la costumbre de la legalidad, y enfatizar los beneficios que esa buena práctica puede traer. Para ello, se adelantarán actividades como:

- Campañas publicitarias de difusión, a través de medios masivos locales como emisoras locales, periódicos locales, afiches, pasacalles, redes sociales como Facebook y otras, perifoneo y la página de la alcaldía, etc.
- Elaboración de material de apoyo visual (carteles, afiches, entre otros) y didáctico para ser presentados en las campañas de regularización de la propiedad rural, y que contenga información sobre la importancia y los beneficios de regularizar los predios.
- Capacitar a los posibles beneficiarios en los procedimientos y los actos jurídicos para la regularización de la propiedad rural.
- Habilitar en la página web de la gobernación del departamento, o del municipio priorizado, según como sea el caso, un vínculo para el programa de regularización de la propiedad rural departamental.
- Desarrollar material didáctico para el vínculo de la página web de la gobernación en lo relacionado con asesorar a todos los beneficiarios que tengan acceso a la virtualidad.
- Realizar jornadas de concientización a funcionarios de las alcaldías municipales y a la ciudadanía sobre la importancia de la gestión catastral y la regularización de la propiedad rural.

B. Fortalecer la gestión catastral

Contar con un catastro multipropósito implementado no solo mejoraría el aspecto fiscal de todos los municipios del departamento y la toma de decisiones para la política pública, sino que, además, facilitaría la regularización de la propiedad rural, por lo cual es muy importante que los gestores habilitados o contratados en el departamento de Antioquia se capaciten según las especificaciones técnicas y de calidad exigidas por la nueva normatividad catastral.

Con lo anterior se fortalece la autonomía de los territorios gestionando y administrando su propio catastro e implementando acciones para avanzar en los lineamientos y las buenas prácticas de la metodología del DNP para la ejecución de modelos extendidos del perfil colombiano de la ISO 19152:2012 (LADM_COL). Esto, con el fin de fortalecer la generación, la estandarización y la interoperabilidad de la información catastral, registral y de la ANT, y así avanzar hacia disponer de información integral del territorio, que apoye las funciones del Sistema de Administración Territorial.

Para implementar el catastro multipropósito en el departamento es necesario llevar a cabo las siguientes actividades:

1. Realizar mesas técnicas interinstitucionales para la puesta en marcha de acciones y avanzar en la implementación de estándares técnicos, para tener una interoperabilidad con otras entidades (modelo extendido LADM_COL) (Catastro Antioquia, oficinas territoriales de los gestores catastrales habilitados del departamento, IGAC, SNR, DNP, DANE, ANT).

2. Adelantar jornadas de capacitación y entrenamiento, que pueden ser orientadas por el IGAC, gestores catastrales con fortaleza en LADM_COL y organismos de cooperación internacional (Swiss Tierras Colombia), con el fin de que todos los gestores catastrales ya habilitados del departamento puedan cumplir con las especificaciones técnicas que exige el catastro multipropósito.
3. Participar en jornadas para la formalización del SAT, en las cuales participen las entidades competentes, para interoperar y gestionar información orientada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de las entidades que toman decisiones.
4. Propender por la implementación del catastro multipropósito en los municipios PDET en el departamento de Antioquia, y de los POSPR, en los municipios de Ituango, Tarazá y Valdivia, que fueron desprogramadas mediante la Resolución ANT n.º 20202000296736 de 2020.

C. Crear oficinas de gestión de tierras en municipios priorizados

En los municipios que hayan sido objeto de priorización deben crearse las oficinas de gestión de tierras, las cuales orientarán a la comunidad respecto a los trámites requeridos para adelantar la formalización de su propiedad rural, así como asesorar a la alcaldía municipal en cuanto a la obtención de títulos de predios privados como de derecho público.

Aunado a lo anterior, dichas oficinas 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 lograr sus objetivos, estas oficinas 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 a los funcionarios territoriales acerca de los mecanismos de solución de conflictos que giren en torno 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 los requisitos que deben cumplir los usuarios de la estrategia para acceder a la exoneración.
- Gestionar la presencia regular de la SNR y de la 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 facilitan la llegada de operadores que implementen la formalización; incluso, si esto último no es posible, pueden realizar de manera directa la contratación de profesionales interdisciplinarios, para que adelanten las actividades necesarias para iniciar el proceso de formalización de los predios ubicados en la jurisdicción municipal; también, la de abogados, para cursar estudios de títulos y brindar asesoría en general, y la de

ingenieros topográficos, que se desplacen a campo para verificar el predio y hacer el levantamiento topográfico utilizando diferentes medios tecnológicos. Con este insumo se tendrá el soporte para iniciar la formalización, dependiendo de las rutas que líneas arriba se dejaron indicadas.

Estas oficinas, en próximos años, pueden evolucionar a las ventanillas únicas integradas para consultar y gestionar información sobre la administración del territorio, y que también estarán integradas al Portal Único del Estado, del que trata el CONPES 4007 de 2020.

D. Actualizar los componentes rurales de los POT municipales incorporando insumos y mecanismos de regularización de la propiedad rural

Con base en el trabajo de articulación del POD con los POT de los municipios que adelantó la Gobernación de Antioquia, se sugiere dar continuidad al acompañamiento de los municipios en sus instrumentos de OT; sobre todo, en el componente rural. Adicionalmente, con estas iniciativas se espera que la gobernación del departamento genere insumos y estadísticas de informalidad y distribución de la tierra, para que se puedan identificar y diagnosticar fácilmente temáticas de OSPR con el fin de promover las actualizaciones de los componentes rurales de algunos instrumentos de OT (EOT, POT, PDD, etc.) a nivel municipal y departamental.

Por otro lado, y como parte del mejoramiento en la gestión territorial departamental y la articulación de los instrumentos OT con los mecanismos de regularización de la propiedad rural, el departamento de Antioquia, a través de la Secretaría de Planeación Departamental, promoverá la actualización de los componentes rurales de los instrumentos de OT en los municipios antioqueños generando lineamientos a nivel departamental para incorporar insumos y mecanismos de regularización y distribución de la propiedad rural en los componentes rurales de los POT municipales.

Para desarrollar este tipo de iniciativas se requieren las voluntades políticas de nivel departamental y municipal en lo relacionado con el financiamiento para las actualizaciones de dichos instrumentos.

E. Gestionar la regularización en áreas no susceptibles de adjudicación (casos de la Ley 2 de 1959)

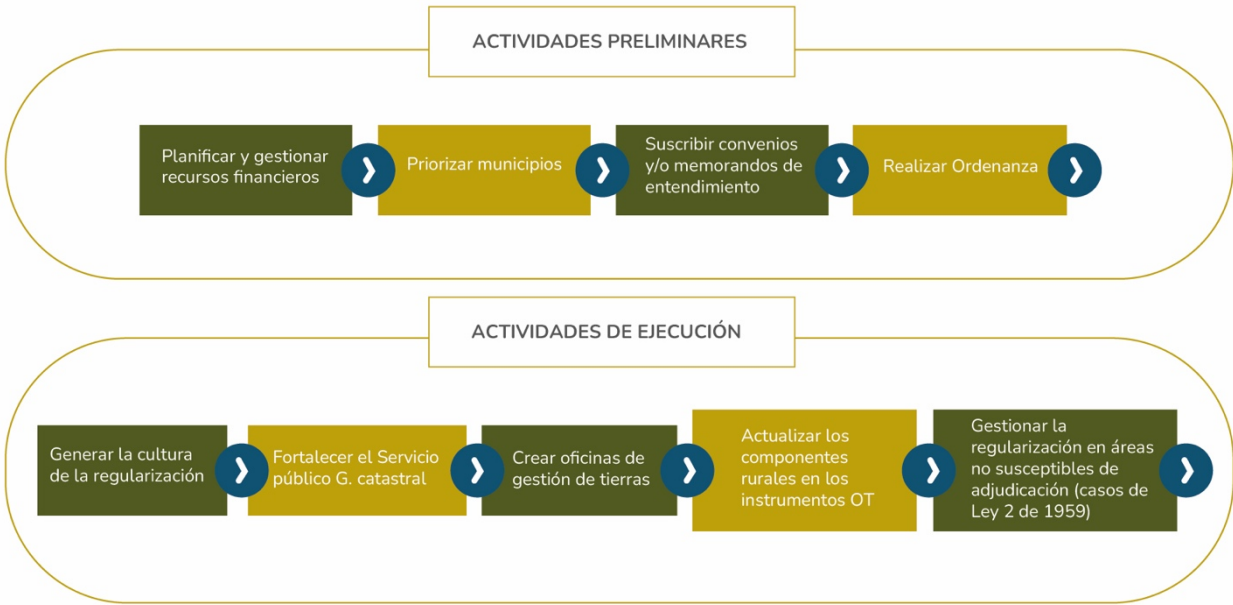
Regularizar las ocupaciones que se presentan en las áreas de la Ley 2 de 1959, como ya se mencionó, dependerá de un convenio o un acuerdo de entendimiento con la ANT, o de las gestiones que realice el departamento ante dicha agencia, dado que la ANT es la entidad que tiene la competencia de administrar las tierras baldías de la nación, entre las cuales se encuentran aquellas con carácter de inadjudicabilidad, como las señaladas en la Ley 2 de 1959; esto, con el fin de adelantar un proceso de sustracción ante el MinAmbiente, donde se levante la figura jurídica de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959 en las zonas B y C, para adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural, orientados a la economía campesina, para que posteriormente puedan ser adjudicados a sus ocupantes.

Las actividades que deben contemplarse en el convenio son:

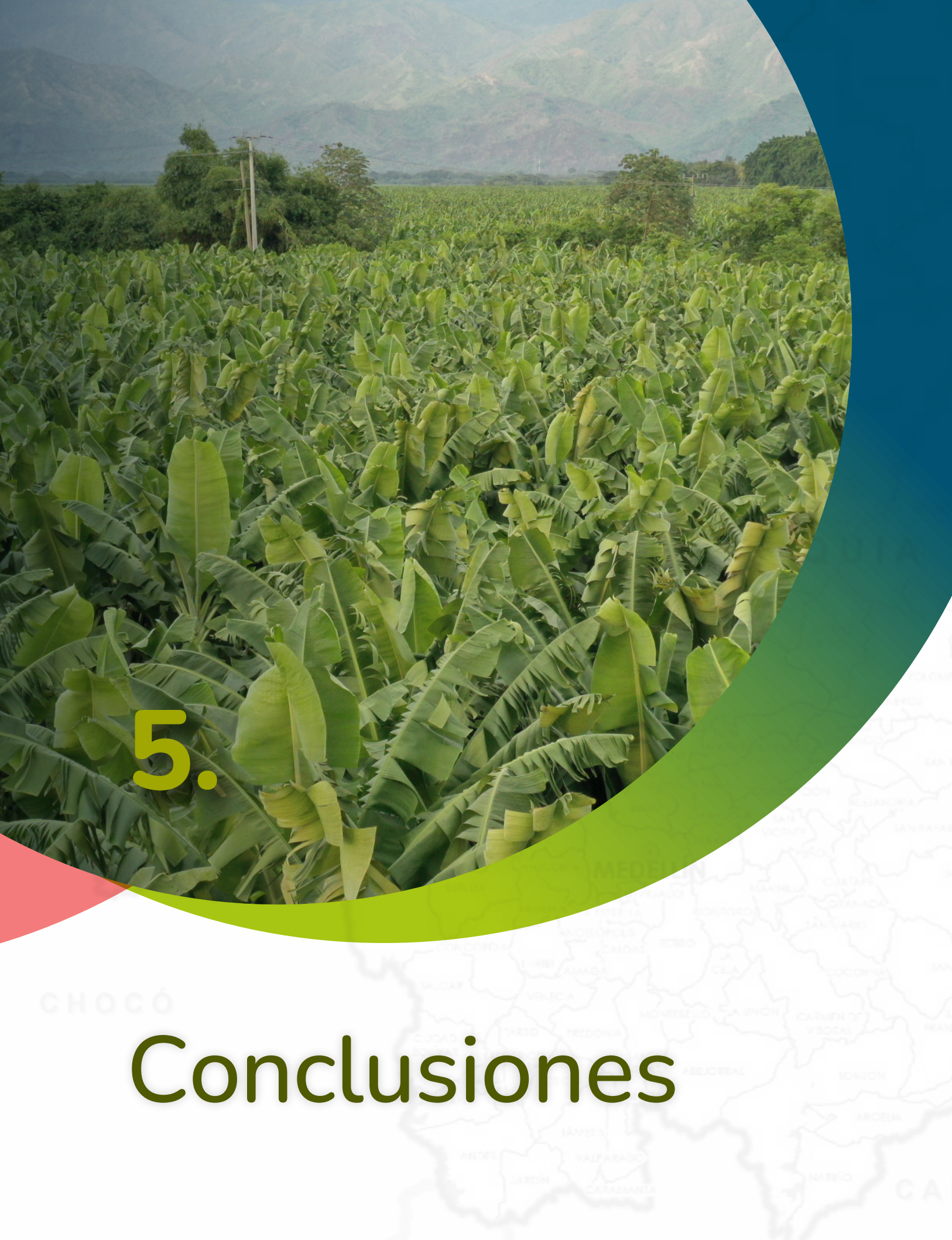
- 1. Solicitar al MinAmbiente la sustracción del predio de las zonas B y C de la Ley 2 de 1959.
- 2. Solicitar a la ANT la adjudicación del predio sustraído.

En la figura 43 se presentan las actividades ya descritas y el orden en que se deben adelantar.

Figura 43. Actividades de la ETGRPR en el departamento de Antioquia



Fuente: UPRA (2022).

A photograph of a vast banana plantation in the foreground, with lush green leaves and some yellowing. In the background, there are rolling green hills and mountains under a hazy sky. A utility pole is visible on the left. The image is partially covered by a large circular graphic on the right side, which is divided into blue, green, and red segments. The number '5.' is overlaid on the bottom left of the image.

5.

Conclusiones

5. Conclusiones

El departamento de Antioquia presenta un índice de informalidad del 51,06 %²³, razón por la cual es importante que exista voluntad política, financiera y administrativa para implementar la ETGRPR, la cual, con las acciones propuestas, ayudará progresivamente en la formalización de predios privados rurales y con la gestión del departamento, sin depender única y exclusivamente de la ejecución ni de las competencias de la ANT.

Es importante señalar que en el departamento de Antioquia se han focalizado 24 municipios para los PDET, y catorce municipios, para la formulación y la implementación de los POSPR; sin embargo, en el departamento hay municipios que no han sido priorizados con la oferta institucional y presentan índices de informalidad mayores al 50 %; por tanto, la ETGRPR es una opción relevante para solucionar la informalidad de estos municipios. Asimismo, la ETGRPR puede coadyuvar al alcance de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023.

La estrategia plantea en sus actividades preliminares la suscripción de convenios con las entidades competentes en materia de regularización; también, la realización de acuerdos de entendimiento con la ANT para regularizar los predios rurales en el departamento, lo cual se refiere a que la regularización de dichos predios no depende única y exclusivamente de la ejecución de actividades de la entidad nacional, sino que también puede ser apoyada desde el departamento. Uno de los temas relevantes para adelantar a través de convenios o acuerdos de entendimiento es el relacionado con solucionar el problema de ocupación en las áreas de la Ley 2 de 1959, en las categorías A, B y C, dado que ni el uso del suelo ni la función estipulada en la ley son lo que se le está dando a esa área; por tal motivo, es necesario evaluar si se hace o no la sustracción en las áreas de categoría B y C.

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

²³ Neva, N., Prada, R. (2020). *Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2019*. Bogotá: UPRA.

Es preciso considerar que los encargados de la gestión catastral en el departamento de Antioquia presten el servicio público, a fin de que el departamento administre y gestione su propia información territorial, para la toma eficiente de decisiones en cuanto a política pública, acerca de temas tan importantes como la planeación económica, ambiental y social, y así apoyar y facilitar la formalización de predios rurales.

La información catastral se convierte en una herramienta importante para la identificación física, jurídica y económica de los predios del departamento, al promover un ordenamiento y un aprovechamiento productivo adecuados del territorio; asimismo, permite identificar y gestionar el mejoramiento de los ingresos de los territorios a través del recaudo del impuesto predial.

Se debe propugnar que las distintas entidades públicas del orden nacional que, por su misión, deban realizar actividades relacionadas con la gestión catastral, así como los entes territoriales o regionales y los esquemas asociativos de entidades territoriales (EAT) que se encuentren habilitados o a los que se tenga previsto habilitar como gestores catastrales en el departamento, se formen y se capaciten como lo exige la normatividad catastral, con sus respectivos estándares y las especificaciones técnicas del catastro multipropósito, para mantener actualizada la base catastral; sobre todo, en los municipios que presentan actualizaciones catastrales con más de 5 años de antigüedad, y particularmente, en municipios cuya última actualización rural ocurrió en la década de 1990 (Granada, Nechí, San Francisco e Ituango).

Con las lecciones aprendidas y las experiencias que se han tenido en los programas de formalización, se ha evidenciado que priorizar o focalizar los municipios es la mejor manera de intervenir el territorio para tener un mayor impacto, dado que los resultados se presentan de forma concentrada y se abaratan los costos de los procedimientos. Por tanto, la ETGRPR debe ser implementada en municipios priorizados.

Para que exista mayor articulación entre los instrumentos de OT con los mecanismos de regularización de la propiedad rural, es preciso que la Dirección Administrativa de Planeación-Gobernación Antioquia (DAP) promueva y siga con la actualización de los componentes rurales de los POT en los municipios del departamento de Antioquia generando lineamientos para incorporar insumos y mecanismos de regularización de la propiedad rural, y armonizados con los programas de formalización de nivel nacional y los programas PDET de los 24 municipios del departamento, haciendo énfasis en el mejoramiento y la estructuración de los proyectos relacionados con el ordenamiento social de la propiedad.

La implementación de la ETGRPR en el departamento también deberá hacerse bajo el enfoque de género, de modo que se 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

6. Referencias

- Agencia Nacional de Tierras. (2017). Resolución 740 de 2017. Por medio de la cual se expide el reglamento operativo de los planes de ordenamiento social de la propiedad, el proceso único de ordenamiento social de la propiedad y se dictan otras disposiciones. <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/06/Resolucion-740-de-2017.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras. (2018). Resolución 108 de 2018. Por medio de la cual se modifica y expide nuevas reglas para la ejecución del procedimiento único de Ordenamiento Social de la Propiedad en Zonas No Focalizadas. <https://www.agenciadetierras.gov.co/wpcontent/uploads/2018/07/RESOLUCION-108.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras. (2018). Resolución 3234 de 2018. Por medio de la cual se 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. <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/07/Resol.-3234-de-9-julio-2018-Modifica-740.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras. (2019). Resolución 12096 de 2019. Por medio de la cual se modifica, adiciona y derogan algunas disposiciones de la Resolución 740 de 2017. <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2019/08/RESOLUCION-12096.pdf>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2021). ABC del PDET. https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). 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. https://xperta.legis.co/visor/temp_legcol_d168494b-5141-4c6b-8405-a4f798f0487a
- Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-073 de 2018 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger: Julio 12 de 2018).
- Corte Constitucional, Sala plena. Sentencia C-644 de 2012. (M.P. Adriana María Guillen Arango: Agosto 24 de 2012).
- Corte Constitucional, Sala plena. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz: Diciembre 7 de 1995).
- Corte Constitucional, Sala plena. Sentencia C-174 de 2017 (M.P. María Victoria Calle Correa: Marzo 22 de 2017).
- Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-488 de 2014 y sus autos 222 y 040 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: Julio 9 de 2014).

- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *El campo colombiano: el camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo. Tomo 1*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. Documento CONPES 3859*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Por el cual propone una estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Documento CONPES 3958*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>
- Duica, L. (2012). *Contra punto. La informalidad de las relaciones sobre la tierra en Colombia: Por qué y a quién le sirve*. https://www.academia.edu/34056714/La_informalidad_de_las_relaciones_sobre_la_tierra_en_Colombia_Por_qu%C3%A9_y_a_qui%C3%A9n_le_sirve_pdf
- García, M. (Ed). (2019). *Lectura sobre derecho de tierras*. Tomo III. Universidad Externado de Colombia.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2020). Resolución 388. 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. <https://www.igac.gov.co/es/noticias/resolucion-388-del-13-de-abril-de-2020>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2020). Resolución 471. 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. <https://igac.gov.co/es/search/node/Resoluci%C3%B3n%20471%20de%202020>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2020). Resolución 509. Por medio del cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi modifica el parágrafo del artículo 1, el artículo 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. https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/resolucion_509_de_2020_0.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2020). Resolución 529. Por medio de la cual se modifica la Resolución 471 de 2020. <https://igac.gov.co/es/contenido/resolucion-529-de-2020>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Superintendencia de Notariado y Registro. (2020). Resolución Conjunta SNR 04218, IGAC 499. Por la cual se adopta el Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_COL. https://igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/catastro-multiproposito/04218_conjunta_snr-_igac.pdf

- Ley 2 de 1959. Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Diciembre 16 de 1959.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9021>
- Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. DO. N.º 47956.
- Ley 1551. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Julio 6 de 2012. DO. N.º 48483.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html
- Ley 1561 de 2012. Por la cual se 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. Julio 11 de 2012. DO. N.º 48488.
- Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Julio 12 de 2012. DO. N.º 48489
- Ley 1581 de 2012. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. Octubre 18 de 2012. DO. N.º 48587.
- Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Abril 29 de 2013. DO. N.º 48776.
- Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Marzo 6 de 2014. DO. N.º 49084.
- Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. DO. N.º 49538.
- Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Plan por Colombia, Plan por la Equidad”. Mayo 25 de 2019. DO. N.º 50964.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2010). Resolución 0452 de 2010. Por la cual se crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2013). Resolución 181 de 2013. Por la cual se modifica la Resolución 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2013). Resolución 346 de 2013. Por la cual se declaran Zonas de Formalización Masiva y se dictan otras disposiciones.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2013). Resolución 347 de 2013. Por la cual se adopta la Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial.
<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resolucion%20No%20000147%20de%202015.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2016). *Guía de formalización de la propiedad rural por barrido predial.*
- Molina López, L., y Barreto, L. F. (2018). Catastro en la construcción de paz. Catastro y Planificación Territorial: Desafíos para implementar los acuerdos de La Habana. *Revista*

- de Ingeniería 46, 10.
<https://ojsrevistaing.uniandes.edu.co/ojs/index.php/revista/article/download/964/1143>.
- Neva, J., y Rodríguez, M. (2020). *Construcción del ordenamiento social de la propiedad como referencial en la política pública agraria de tierras rurales* [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/3002/1/JIA-spa-2020-Construccion_del_ordenamiento_social_de_la_propiedad_como_referencial_en_la_politica_publica_agraria
- Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). (2014). *Evaluación comparativa: Proyectos de Regularización y Administración de tierras. Colombia Estudio de caso # 2 Anexo técnico 4. Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13736/proyectos-de-regularizacion-y-administracion-de-tierras-estudio-de-caso-colombia>
- Ordoñez-Matamoros, G., Tadlaoui, S., Porras, S., Duarte, J., López, L., Martínez, L., y Calderón, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Presidencia de la República. (1998). Decreto 879. Por medio del cual el presidente de la República decreta normas que reglamentan la Ley 388 de 1997 sobre el ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. DO. N.º 43300.
- Presidencia de la República. (2003). Decreto 2201. Por medio del cual el presidente de la República decreta Norma que reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, sobre determinantes de los planes de ordenamiento territorial. DO. N.º 45207.
- Presidencia de la República. (2004). Decreto 1788. Por medio del cual el presidente de la República decreta Norma reglamentaria de la Ley 388 de 1997, estableciendo disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. DO. N.º 45569.
- Presidencia de la República. (2004). Decreto 4002. Por medio del cual el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial Reglamenta los artículos 15 y 28 de la ley 388 de 1997. DO. N.º 45749.
- Presidencia de la República. (2007). Decreto 3600. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. DO. N.º 45757.
- Presidencia de la República. (2011). Decreto 4145 de 2011. Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios-UPRA y se dictan otras disposiciones. DO. N.º 48242.

- Presidencia de la República. (2013). 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. DO. N.º 48911.
- Presidencia de la República. (2015). Decreto 1077 de 2015. Versión Integrada con sus modificaciones, esta versión incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio a partir de la Fecha de su expedición. Última Fecha de Actualización: 3 De noviembre de 2020. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. DO. N.º 49523.
- Presidencia de la República. (2015). Decreto 2367. Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural. DO. N.º 49719.
- Presidencia de la República. (2015). Decreto 2363 de 2015. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura. DO. N.º 49719.
- Presidencia de la República. (2017). Decreto Ley 902 de 2017. Por el cual se adoptan 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. DO. N.º 50248.
- Presidencia de la República. (2019). Decreto 1983 de 2019. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 Y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona un capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201983%20DEL%2031%20DE%20OCTUBRE%20DE%202019.pdf>
- Presidencia de la República. (2020). Decreto 148. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. DO. N.º 51217.
- Proantioquia, EAFIT. (2021). *Conversaciones PRO: Retos y avances de la gestión del catastro multipropósito en Antioquia*.
<https://www.proantioquia.org.co/conversacionespro/catastro-multiproposito>
- Reyes Posada, A. (2009). *Guerreros y campesinos, despojo y restitución de tierras en Colombia*. Ariel.
- Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios. (2013,). Resolución 112 de 2013. Por medio de la cual se definen los criterios y lineamientos para la selección de las zonas de Formalización Masiva.

- Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA). (2020). *Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2019*. UPRA.
- Universidad Sergio Arboleda. (2020). *Principios para implementar exitosamente el Catastro Multipropósito*. [Transmisión en vivo]. <https://www.facebook.com/551950051623241/videos/701203277307946>
- UPRA. (2015a). *Gestión de territorio para usos agropecuarios. Bases para la formulación de política pública*. UPRA.
- UPRA. (2016). *Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Propuesta Metodológica*. UPRA.
- UPRA. (2017a). *Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Propuesta metodológica*. UPRA.
- UPRA. Plan de acción.