

Estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural **Huila**

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización
de la propiedad rural **Huila**

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura)

Martha Viviana Carvajalino Villegas
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

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

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

Juan Carlos López Gómez
Secretario general

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

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

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

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

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización
de la propiedad rural **Huila**

Dora Inés Rey Martínez

Editores

Nelson Javier Neva Díaz

Líderes temáticos

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

Autores

Equipo Oficina TIC

Representación cartográfica

Johana Trujillo Moya

Coordinación equipo publicaciones

Diana L. Chávez Guerrero

Corrección de estilo

Sonia Montaña Bermúdez

Diseño y diagramación

Andrés Paz Duarte

Édgar Mauricio Carrillo

Fotografías

Banco de imágenes UPRA

Este documento es propiedad intelectual de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales, citando este documento así: Neva N., Contreras J., Cortés P., Fernández A., Garrido P., Montes N. (2018). *Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural Huila*. Bogotá: UPRA. www.upra.gov.co

ISBN: 978-628-7697-57-7

Tabla de contenido.....

Índice de tablas.....	7
Índice de figuras.....	9
Lista de siglas y abreviaturas	11
Glosario.....	13
Introducción.....	17
Objetivo.....	18
Alcance.....	18
1. Marco de referencia de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural	19
1.1. Contexto sectorial de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural	19
1.2. Antecedentes.....	21
1.2.1. Antecedentes Programa de Formalización de la Propiedad Rural y Ordenamiento Social de Propiedad Rural	21
1.2.2 Fortalecimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial	28
1.2.3 Antecedentes del catastro con enfoque multipropósito.....	31
1.3 Marco conceptual	36
1.3.1 El ordenamiento y desarrollo territorial	38
1.3.2 Política de OSPR y regularización.....	40
1.3.3 Catastro multipropósito y la gestión catastral.....	41
2. Marco normativo de la estrategia y procedimientos de la regularización de la propiedad rural.....	42
2.1 Normas constitucionales que soportan las ETGRPR.....	42
2.2 Normas relacionadas con las funciones y misiones de los actores más relevantes de la ETGRPR	43
2.3 Normas relacionadas con el ordenamiento territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR	45

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización
de la propiedad rural **Huila**

2.4	Normas y documentos relacionados con el catastro multipropósito y la gestión catastral	46
2.5	Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural.....	48
2.5.1	Jurisprudencia aplicable a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural	50
2.6	Alternativas para la regularización.....	51
2.7	El rol de la ANT respecto a la política de OSPR	71
2.8	Los planes OSPR.....	72
2.9	Procedimiento único en zonas focalizadas.....	75
2.9.1	Fase administrativa etapa preliminar	80
2.9.2	Fase administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio.....	83
2.9.3	Fase judicial.....	86
2.10	Procedimiento único en zonas no focalizadas.....	88
2.10.1	Fase administrativa etapa preliminar	90
2.10.2	Fase administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio.....	92
2.10.3	Fase judicial en zonas no focalizadas.....	93
2.11	Procedimientos administrativos especiales agrarios.....	95
3.	Resumen ejecutivo de la caracterización del OSPR del departamento del Huila	98
3.1	Información catastral.....	98
3.2	Áreas con condicionamientos legales para el OSPR.....	101
3.3	Tamaño de los predios en el departamento en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR	105
3.3.1	Análisis de distribución para predios en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR	105
3.3.2	Identificación de algunos fenómenos extremos respecto al tamaño predial.....	114
3.3.3	Relación tamaño y uso	118
3.4	Saneamiento de la propiedad para el acceso a incentivos de desarrollo rural en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR.....	123
3.4.1	Predios con indicios de informalidad en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR.....	124
3.4.2	Relación entre presencia institucional de OSPR e informalidad de la propiedad.....	129
3.4.3	Municipios con ejecución de planes y proyectos de OSPR	135
3.5	Fortalecimiento de infraestructura y equipamientos rurales	135
4.	Marco lógico de la ETGRPR	138
4.1	Caracterización de actores de la ETGRPR.....	138

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización
de la propiedad rural **Huila**

4.2	Árbol de problemas de la ETGRPR para el departamento	141
4.3	Árbol de objetivos de la ETGRPR para el departamento.....	148
4.4	Resumen del marco lógico	150
4.4.1	Actividades de la ETGRPR para el departamento	151
4.5	Lineamientos de la ETGRPR para el departamento	162
4.5.1	Gestión de recursos.....	162
4.5.2	Priorización de municipios.....	162
4.5.3	Convenios y/o memorandos de entendimiento.....	162
4.5.4	Proyecto de ordenanza	163
4.5.5	Promover la cultura de regularización de la propiedad rural.....	163
4.5.6	Promover el servicio público de la gestión catastral	164
4.5.7	Crear oficina de gestión de tierras en municipios priorizados.....	164
4.5.8	Mecanismos de operación de acuerdo con el actor que ejecute	164
4.5.9	Actualización de los componentes rurales de los instrumentos de OT y desarrollo territorial	165
5.	Conclusiones	166
6.	Referencias	168

Índice de tablas.....

Tabla 1. Primeras zonas de formalización masiva, según Resolución 346/2013	23
Tabla 2. Zonas de formalización masiva	24
Tabla 3. Rutas para la regularización de la propiedad rural-flujograma	54
Tabla 4. Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural-flujograma	62
Tabla 5. Clasificación sujetos de ordenamiento	82
Tabla 6. Procedimientos administrativos especiales agrarios.....	97
Tabla 7. Áreas con condicionamientos legales	103
Tabla 8. Los diez municipios con mayor porcentaje de área condicionada con indicios de informalidad en el municipio	104
Tabla 9. Número de predios y área sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)	105
Tabla 10. Número de predios por rangos de tamaño con destinación agropecuario de propietarios privados (Huila)	109
Tabla 11. Valores de los indicadores de distribución (Huila)	110
Tabla 12. Municipios con valores mayores y menores de los indicadores de distribución de la propiedad (Huila).....	114
Tabla 13. Indicadores para analizar el fraccionamiento predial	116
Tabla 14. Aproximación a la concentración de tierras desde el análisis de propietarios (Huila)	117

Tabla 15. UPA por categoría de usos (Huila).....	119
Tabla 16. Distribución de las UPA por rango de tamaño y categorías de uso (Huila)	120
Tabla 17. Número de predios por rango del índice de informalidad (Huila)	125
Tabla 18. Porcentaje de informalidad en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)	127
Tabla 19. Informalidad por tipo de tenencia en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila).....	129
Tabla 20. Número de predios y área por municipio en zonas tipo C (Huila).....	133

Índice de figuras.....

Figura 1. Esquema conceptual de la ETGRPR	38
Figura 2. Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural.....	53
Figura 3. Metodología, fases de los POSPR.....	74
Figura 4. Asuntos para tratar dentro del procedimiento único. Art 58. DL. 902/2017	77
Figura 5. Fase administrativa y fase jurídica. Procedimiento único. DL. 902/2017	78
Figura 6. Fase judicial. Procedimiento único. DL. 902/2017	79
Figura 7. Procedimiento único zonas focalizadas. Fase administrativa	87
Figura 8. Procedimiento único en zonas no focalizadas	89
Figura 9. Proceso verbal sumario.....	94
Figura 10. Proceso verbal.....	95
Figura 11. Estado de la actualización catastral (Huila).....	100
Figura 12. Condicionamientos legales para el OSPR (Huila)	102
Figura 13. Distribución de los predios ubicados en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR por rangos de tamaño (Huila)	106
Figura 14. Curva de Lorenz para áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)	111
Figura 15. Índice de Gini para predios en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)	112
Figura 16. Índice de Theil para predios en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)	112

Figura 17. Indicador de disparidad inferior en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila).....	113
Figura 18. Indicador de disparidad superior en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila).....	113
Figura 19. Distribución de las UPA por categorías de tamaño, según tipo de producción (Huila)	122
Figura 20. Rangos de informalidad en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)	125
Figura 21. Presunción de informalidad en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)	128
Figura 22. Tiempo de desplazamiento a unidades operativas de catastro (Huila).....	131
Figura 23. Presencia institucional (Huila).....	132
Figura 24. Área reserva forestal en la zona tipo C (Huila).....	134
Figura 25. Distribución de predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos (Huila).....	136
Figura 26. Predios con equipamientos públicos que presentan indicios de informalidad (Huila)	137
Figura 27. Caracterización de actores de la ETGRPR.....	140
Figura 28. Diagrama de problemas de la ETGRPR.....	141
Figura 29. Diagrama de objetivos de la ETGRPR.....	149
Figura 30. Componentes resultados esperados de la matriz del marco lógico.....	150
Figura 31. Actividades de la ETGRPR	161

Lista de siglas y abreviaturas.....

AA	Alto Interés, Alto Poder
AB	Alto Interés, Bajo Poder
AM	Alto Interés, Medio Poder
ANT	Agencia Nacional de Tierras
BB	Bajo Interés Bajo Poder
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CC	Código Civil Colombiano
CGP	Código General del Proceso
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CP	Constitución Política
CSAOSR	Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento de Suelo Rural
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPAP	Documento Preliminar de Análisis Predial
DT	Desarrollo Territorial
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)
FIG	Federación Internacional de Agrimensores
FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento
FNA	Fondo Nacional Agrario
GC	Gestores catastrales
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Incora	Instituto Colombia de Reforma Agraria
ITJD	Informe Técnico Jurídico Definitivo

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

ITPJ	Informe Técnico Jurídico Definitivo
LADM_COL	Land Administration Domain Model Colombia
MinAgricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MinAmbiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
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
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
OT	Ordenamiento Territorial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PEMOT	Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial
	United Nations Development Program (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
PNUD	
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
SMMLV	Salario mínimo legal vigente
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
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
	Unidad Administrativa Especial para la Gestión y Restitución de Tierras
URT	Despojadas
	Agency International for Development (Agencia Internacional para el Desarrollo)
USAID	
VUR	Ventanilla Única de Registro

Glosario.....

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

Estrategia de ordenamiento rural agropecuario: Es un instrumento de planificación y gestión departamental del sector agropecuario. Desde una visión territorial, orienta las estrategias, 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), Ley 1454 de 2011 y; 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. Esta se denomina Estrategia de Ordenamiento Rural Agropecuario.

Los lineamientos e insumos generados como parte de esta estrategia la convierten en una herramienta de planificación de desarrollo rural agropecuario, que contribuye en la mejora del proceso de toma de decisiones de los territorios.

Ordenamiento social de la propiedad rural: El OSPR es una política pública integral que está dirigida a resolver problemas relacionados con la tenencia de las tierras rurales que históricamente han generado conflictos y que han impedido que la tierra se pueda aprovechar de manera ordenada, adecuada, sostenible y atendiendo los procesos sociales que la rodean (POT modernos, 2017, p. 6).

Para la UPRA, el OSPR es:

Un 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

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural. (MinAgricultura, Res. 128/2017)

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

POD: Es un 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 OT departamental realizable, enfocado en las determinantes, condiciones, oportunidades y potencialidades de un territorio que propenda por la sostenibilidad y cohesión territorial (POT modernos, 2017, p. 45).

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

MOT: Es una abstracción esquemática a manera de síntesis, del funcionamiento de un territorio, incluyendo la delimitación de este, la ubicación y distribución espacial de sus estructuras y sistemas territoriales, y la diferenciación de áreas o zonas de acuerdo con diferentes categorías de análisis; usualmente se representa a través de mapas o planos (POT modernos, 2017, p. 167).

Este modelo se representa en diferentes capas que expresan atributos como los sistemas estructurantes de un territorio, los tratamientos y destinación del suelo, la clasificación del territorio, las indicaciones del tipo y dirección del crecimiento, las tipologías y 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, la capacidad institucional de las regiones, entre otros aspectos (POT modernos, 2017, p. 167).

Formalización de tierras: Se refiere a la consolidación del derecho de dominio sobre tierras de propiedad privada, en favor de quienes las detentan con base en falsas tradiciones o son poseedores con derecho a adquirir por prescripción adquisitiva de dominio (CConst 073/2018).

Regularización de la propiedad: 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 (MinAgricultura, Res. 128/2017).

Gestión de formalización de la propiedad rural: Son todas aquellas funciones asumidas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) desde su creación, para adelantar las gestiones necesarias para avanzar en la formalización de la propiedad rural en las metodologías de barrido y oferta (ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural), en aquellos territorios focalizados para su intervención por parte del MinAgricultura; y por demanda de la población rural nacional en zonas no focalizadas (D 2363/2015, arts. 4 y 19).

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

Distribución y acceso a la tierra: Es la forma en que se encuentran repartidas, divididas o asignadas las tierras rurales, sobre las que se configuran el derecho de propiedad y otros tipos de tenencia, así como el uso y tamaños de los predios, considerando las diferentes formas de acceso a estos e impulsando el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios (MinAgricultura, Res. 128/2017).

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

Tenencia de la tierra: 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: Son las 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 políticas públicas optimizando los recursos y capacidades institucionales. La focalización territorial define las zonas en donde se ejecutarán los programas de la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural, garantizando 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).

Catastro: Es el inventario o censo de los bienes inmuebles localizados en el territorio nacional, de dominio público o privado, independiente de su tipo de tenencia, el cual debe estar actualizado y clasificado con el “fin de lograr su identificación física, jurídica y económica con base en criterios técnicos y objetivos” (D 148/2020).

Catastro con enfoque multipropósito: 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 (D 148/2020).

Gestores catastrales: Son las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) según la reglamentación dispuesta para tal efecto, así como el IGAC por excepción. De igual manera, se consideran gestores catastrales, catastros descentralizados y delegados titulares la gestión catastral. Asimismo, Agencia Nacional de Tierras 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).

Introducción.....

El presente documento contiene una estrategia que propende por la regulación de la propiedad rural en el departamento del Huila mediante el desarrollo de una serie de actividades y lineamientos enmarcados en los procedimientos y la normatividad legal vigente.

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

La estrategia se desarrolló a través de la metodología del marco lógico, en la cual se elaboró un árbol de problemas con el propósito de identificar el problema central de la informalidad en el departamento del Huila, las causas que lo determinan y las acciones que se derivan de las mismas. El árbol de problemas se realizó con base a revisión bibliográfica, la caracterización de ordenamiento social de la propiedad rural vigencia 2019 por la UPRA y retroalimentaciones con el territorio.

Las acciones resultantes de las causas del árbol de problema se ordenaron en un flujograma que deja evidente el proceso que debe adelantar el departamento para la regularización de los predios rurales tanto privados, baldíos y bienes fiscales.

Para las acciones planteadas se generaron unos indicadores con sus respectivas metas, las cuales están proyectadas a corto, mediano y largo plazo, dejando planteado que a medida que se desarrolla la estrategia se irán atacando las causas de la necesidad jurídica de la propiedad rural en el departamento. Sumado a lo anterior, el documento plantea unos lineamientos para ser tenidos en cuenta en el Plan de Ordenamiento Departamental (POD) incorporando el mejoramiento de la gestión territorial departamental y la articulación de los instrumentos de OT con los mecanismos de regularización de la propiedad rural.

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

La estrategia no suple los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad (POSPR) que formula la Agencia Nacional de Tierras (ANT), pero orienta a los entes territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio.

Objetivo

Orientar a las administraciones territoriales tales como los departamentos, regiones administrativas o demás territorios, para apoyar la definición, coordinación y gestión de acciones por parte del territorio con las entidades competentes y con la comunidad para fortalecer los procesos de regularización de la propiedad rural en su jurisdicción.

Alcance

La estrategia armoniza las acciones interinstitucionales (MinAgricultura, ANT, IGAC, SNR, UPRA, Rama Jurisdiccional, entre otras entidades competentes en la materia bajo análisis) para la gestión de la regularización de la propiedad rural, de acuerdo con sus competencias. No suple POSPR que formula la ANT, pero orienta a las entidades territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio de conformidad con la autonomía que las caracteriza en el contexto constitucional.

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 a la situación actual de la Estrategia de Ordenamiento Rural Agropecuario que viene desarrollando la UPRA, su relación con la ETGRPR, las funciones y rol de la UPRA respecto a las entidades territoriales departamentales, las funciones de otros actores de orden nacional implicados en la gestión territorial y de regularización de la propiedad rural, teniendo en cuenta la normatividad vigente y los lineamientos en temas de ordenamiento social de la propiedad rural y OT.

Luego se describen los antecedentes de ordenamiento social de la propiedad rural, el programa de formalización de la propiedad rural, la política de ordenamiento territorial 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 planificar y producir lineamientos, indicadores y criterios técnicos que sirvan para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales; asimismo, realizar seguimiento y evaluación de las políticas públicas en las materias antes señaladas (D 4145/ 2011, art. 3).

La UPRA en el marco de la gestión con las nuevas administraciones territoriales y a partir de la experiencia de formulación de Planes Departamentales de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad, evolucionó hacia una *Estrategia de Ordenamiento Territorial Agropecuario* para los entes territoriales (departamentos), con el fin de generar insumos que fortalezcan los

instrumentos de la actuación en el componente rural de los planes de ordenamiento territorial e incidir como sector en la toma de decisiones (UPRA, 2020, p. 4 - 43).

La UPRA durante la vigencia 2018 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 catorce diagnósticos departamentales para el 2018, desarrollando las respectivas etapas que comprenden el alistamiento, la elaboración de contenidos, la revisión preliminar, la compilación y consolidación, la revisión temática, y sus respectivos ajustes.

Para el 2019 se ajustaron quince documentos diagnósticos departamentales para Cundinamarca, Caquetá, Atlántico, La Guajira, Santander, Norte de Santander, Valle del Cauca, Tolima, Córdoba, Huila, Risaralda, Cauca, Putumayo, Chocó y Casanare.

La UPRA tuvo como misión en el 2020 “orientar la política pública de planificación en la gestión del territorio para usos agropecuarios que contribuya a la productividad y competitividad, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y el uso eficiente del suelo rural”. Adicionalmente, 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, 2020, p. 5 y 17).

De acuerdo con el Decreto Ley 4145 de 2011, la UPRA tiene dentro de sus funciones un trabajo importante relacionado con los instrumentos para el ordenamiento territorial, el ordenamiento social de la propiedad rural, y la gestión del territorio para usos agropecuarios.

En consecuencia se propone desarrollar la ETGRPR , la cual busca *armonizar las acciones interinstitucionales* (MinAgricultura, ANT, IGAC, SNR, UPRA, Rama Jurisdiccional, entre otras entidades competentes en la materia bajo análisis) para la gestión de la regularización de la propiedad rural, de acuerdo con sus competencias sin que supla los planes de ordenamiento social de la propiedad que formula la ANT, pero orienta a los entes territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio y la incorporación de estas iniciativas a los POD y otros instrumentos de planificación territorial.

1.2. Antecedentes

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

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

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

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

En consecuencia a dicha situación, el MinAgricultura con la Resolución 452 de 2010, crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora, con el objeto de promover el acceso a la propiedad de la tierra y mejorar la calidad de vida de los campesinos. 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, donde el programa fue encaminado a apoyar las acciones para las gestiones tendientes a formalizar la propiedad rural privada, el saneamiento de títulos de falsa tradición y acompañar a los interesados en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales no cumplidos oportunamente. Asimismo, modificó las funciones de la unidad coordinadora, donde el MinAgricultura, por disposición del Decreto 1985 de 2013, continuaría con la dirección del programa y de conformidad con los criterios y lineamientos definidos por la UPRA.

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

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

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

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

De acuerdo con lo anterior, la Resolución 346 de 2013 expedida por el MinAgricultura declaró las primeras zonas de formalización masiva, las cuales se pueden observar en la tabla 1.



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

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).

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

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 los siguientes municipios como zonas de formalización masiva.

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
Municipio	Departamento
Cómbita	Boyacá
Chivatá	Boyacá
Oicatá	Boyacá
Samacá	Boyacá
Zetaquirá	Boyacá
Motavita	Boyacá
Pensilvania	Caldas
Samaná	Caldas
Bosconia	Cesar

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización
de la propiedad rural **Huila**

Municipio	Departamento
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
Ortega	Tolima
Municipio	Departamento
San Juan de Arama	Meta
Gramalote	Norte de Santander
Silos	Norte de Santander
Belén de Umbría	Risaralda
Santa Rosa de Cabal	Risaralda

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

Municipio	Departamento
Santuario	Risaralda
California	Santander
Charta	Santander
Matanza	Santander
Suratá	Santander
Tona	Santander
Vetas	Santander
Caimito	Sucre
San Marcos	Sucre
Ortega	Tolima

Fuente: MinAgricultura (2015).

A su vez, la Resolución 98 de 2015 fue modificada por la Resolución 247 de 2015, donde se excluyó el municipio de San Juan de Arama dentro de las zonas, en el departamento del Meta; dado que en la zona rural del 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 dicha situación el municipio de San Juan de Arama fue reemplazado por Turbo, Antioquia, además en la Resolución 245 de 2015, se otorgó un nuevo período para las zonas de formalización señaladas en la Resolución 346 de 2013, dando un plazo adicional de dieciocho meses.

Al poco tiempo el MinAgricultura, expidió La Resolución 147 de 2015, la cual modificó el artículo 1, artículo 4 y 6 de la Resolución 452 de 2010 modificado por la Resolución 181 de 2013, donde estableció que con el objeto de impulsar y coordinar la formalización interinstitucionalmente, y con sujeción a la normatividad aplicable, la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo podría formular, en conjunto con el Incoder liquidado, una ruta integral de formalización de la propiedad rural que comprendiera la atención de bienes fiscales adjudicables, baldíos, baldíos reservados y predios privados, con fin de unificar la metodología para una formalización masiva y por barrido predial.

Por otra parte, modificó la Resolución 347 de 2013, donde facultó a la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo, para que implementara de manera expedita las modificaciones a la Guía Metodológica para la Formalización Masiva de

la Propiedad Rural por Barrido Predial, haciéndola más ágil, flexible y operativa, de tal modo que respondiera a las características propias de las zonas de intervención y de los casos concretos de los beneficiarios.

En el 2014, el Gobierno nacional creó La Misión Rural para el Campo Colombiano. En su informe se menciona que el ordenamiento social de la propiedad rural es un elemento transversal. Por tanto, vieron la necesidad de priorizar y lanzar una política ambiciosa de ordenamiento social de la propiedad rural donde se debían diferenciar seis procesos diferentes: i) el de formalización de títulos; ii) el de restitución de tierras; iii) la constitución de un fondo de tierras con fines de redistribución que preveía el acuerdo de paz; iv) la ampliación de minifundios; v) el fomento de formas de arrendamiento consistentes con los propósitos de democratizar la propiedad; y vi) la consolidación de territorios comunales como resguardos indígenas y territorios comunales de las comunidades de afrodescendientes (DNP, 2014).¹

De acuerdo al informe de la Misión Rural para la Transformación del Campo se realizó la estrategia de la Transformación del Campo de las bases conceptuales del Plan Nacional de Desarrollo 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 derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica. Igualmente, con el ánimo de ejecutar la política de ordenamiento, el Gobierno nacional, previas facultades legales extraordinarias (literal a del 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 la de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el MinAgricultura, la cual se está implementando mediante los POSPR. Igualmente, se le asignó la función de asumir la materialización y ejecución del programa de Formalización de la Propiedad Rural, a partir del 1 de enero de 2016.

¹ Misión Rural para la transformación del campo, DNP, 2014.

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

Para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, el Gobierno nacional expidió el Decreto Ley 902 de 2017, en el que estableció los parámetros de los sujetos de ordenamiento, la creación del RESO, la creación del Fondo Tierras, el procedimiento y los programas para el acceso a tierra, la formalización de la propiedad rural y la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural por barrido predial masivo en zonas previamente focalizadas por el 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 expidió por parte del MinAgricultura las Resoluciones 128, 129 y 130 de 2017; y por parte de la ANT la Resolución 740 de 2017, la cual fue modificada por las resoluciones, 108 de 2018, 3234 de 2018 y 12096 de 2019.

1.2.2 Fortalecimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial

Con la Ley 61 de 1978, denominada Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (LODU), que estableció que todo núcleo urbano con más de 20 mil habitantes tenía el deber de formular su plan integral de desarrollo, la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989 y Ley 2 de 1991) que 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, 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 planes de

ordenamiento territorial. Posteriormente, con la expedición de la Ley 388 de 1997 se actualiza la Ley 9 de 1989, y en su artículo 9 se desarrolla lo concerniente a los planes de ordenamiento territorial 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 hacia el desarrollo urbano.

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

Para el 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 la adopción de los planes de ordenamiento territorial POT, pero ya teniendo 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 indica que los POT serán presentados para revisión ante el concejo municipal o distrital cada doce años.

Para el siguiente año, mediante la Ley 1625 de 2013 se deroga la Ley Orgánica de Planeación Ley 152 de 1994 y se incorporan los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT) como instrumento de ordenamiento territorial para áreas metropolitanas.

En el 2015 se expide el Decreto 10771 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” en el cual se enuncia el ordenamiento del suelo rural, las categorías de protección, las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, planeamiento intermedio del suelo rural, el contenido de la unidad de planificación rural, el suelo rural suburbano. Igualmente, se regula la normatividad sobre centros poblados rurales, (art. 2.2.2.2.1.1 al 2.2.2.2.4.2).

Posteriormente con el Acuerdo COT 010 de 2016 se expiden y recomiendan lineamientos y criterios para la formulación y adopción de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD),

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

aplicables a los procesos de ordenamiento territorial a nivel departamental, que comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial supramunicipal, con una perspectiva de largo plazo (DNP, Acuerdo COT 010/2016, p. 4).

Desde hace varios años existe un estancamiento en materia de aplicabilidad del ordenamiento territorial y una alta desactualización de los POT, ante esta necesidad urgente del país surge entonces el documento CONPES 3870 del 2016, que desarrolla 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 actualización de sus POT y POD.

Es así como el DNP expide este programa de POT modernos el cual propone dentro de su marco general nueve innovaciones relacionados con las siguientes temáticas:

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

Es de interés para la estrategia de gestión de regularización de la propiedad rural (planteamiento UPRA) las innovaciones 6,7,8,9, debido a que esta estrategia está enfocada a los POD y requiere una visión regional y el desarrollo del componente rural en función del ordenamiento social de la propiedad rural 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, 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, delimitación de áreas de conservación y protección de los recursos naturales.

Uno de los retos de la UPRA está relacionado con aportar lineamientos y elementos funcionales para fortalecer el OPSPR 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 resolución de los desequilibrios y 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 ordenamiento territorial.

1.2.3 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 y más recientemente el ordenamiento territorial 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 éste debía suplir.

Se ha dicho muchas veces que Colombia necesita urgentemente 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 %), se 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 DANE con datos del 1 de enero del 2020 muestra unas cifras más críticas en donde el 69,38 % está desactualizado (993 municipios), 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 para poder resolver un problema que es clave para el desarrollo del país.

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

- En la década de los 90, con la participación técnica de entidades suizas y la cooperación financiera de los gobiernos colombiano y suizo, se inició un proyecto en el IGAC 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 a través del diseño e implementación del SIGAC.
- A nivel internacional se realizó en Australia, en 1994, el Congreso de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG), donde la misión del grupo de trabajo se 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 diferentes países asistentes y de cómo se verían en los próximos veinte años, la Comisión 7 fue encomendada a Jürg Kaufmann quien encaminó el liderazgo de este grupo de trabajo.
- En el año de 1997 surgió el Programa de Titulación y Modernización del Registro y Catastro (Contrato de Préstamo BID 1027/OC-CO). Donde el objetivo era llevar a cabo acciones destinadas a consolidar el mercado de tierras en Colombia. Para 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 el 2001 se continuó con el programa de titulación de terrenos baldíos rurales y modernización del registro y catastro. Se realizó una modificación contractual al crédito, designando como organismo ejecutor del programa al IGAC, con la intervención de la SNR y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria. En esta segunda etapa, se reducen los componentes del proyecto, de los cuatro solo quedaron dos: titulación de terrenos baldíos rurales y modernización del registro y catastro.
- Entre el 2008 hasta el 2014 el IGAC trabajó en la definición del número predial nacional para unificar la información del IGAC 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 3859/2016, p.13).

- Surgió en el 2009 la política de Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), a través del CONPES 3585 para la producción, intercambio, acceso y 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 el 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 restitución de tierras y no fue suficiente para resolver los problemas de integración, armonización y gestión de la información catastral-registral (CONPES 3859/2016, p.12).
- En el 2012 surgió la norma técnica ISO 19152:2012 (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, el IGAC) y con el apoyo del proyecto de cooperación Suiza. Este estándar internacional para la administración de tierras es un modelo conceptual que esquematiza la relación entre la gente y la tierra, basándose 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 el 2014 aparece el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo 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 y, adicionalmente, ordenó la adopción de estándares modernos en materia cartográfica y

de información predial. Con esta misma Ley 1753 de 2015, el Estado colombiano se abrió la posibilidad mediante la delegación, para 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, al cual se le asignaron, entre otras funciones, la de 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, especialmente en su punto 1.1.9 se esperaba un catastro multipropósito como instrumento para contribuir en la seguridad jurídica de propiedad, en especial, para 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 medición de los predios que integran un territorio, y en adición es usado en la gestión fiscal y la definición de los derechos de propiedad (CONPES 3951/2018, p. 12).
- Con el CONPES 3951 de 2018 se obtuvo un concepto favorable para la nación con el fin de contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD \$150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.
- En el 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" establece que la gestión catastral es un servicio público cuyo objeto es la adecuada

formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito. Los artículos 79, 80, 81 y 82 de la mencionada ley, reglamentan el marco de la gestión catastral con el fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral.

- Recientemente los Decretos 1983 de 2019 y el 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 reglamenta el marco de la gestión catastral con el fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral, definiendo los aspectos esenciales de la prestación del servicio. En el artículo 2.2.2.2.4. 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, innovación y evolución continua.
- En el 2020 surgen algunas resoluciones del IGAC (Resolución 388, 509, 471 y 529) con el fin de establecer especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito, con los cuales deben cumplir los gestores y operadores catastrales.

Uno de los retos de este gobierno (CONPES 3958 de 2019), está relacionado con actualizar el 60 % de la información catastral durante el 2019 y el 2022 y en un 100 % para el 2025, estimando costos en 5,28 billones de pesos. Para el 2020 el proyecto catastro multipropósito espera cumplir la meta del 2,3 % (Universidad Sergio Arboleda, 2020); sin embargo, con la situación actual del país y la pandemia del COVID-19 es posible que esa meta se vea afectada.

Por otro lado, para adelantar las anteriores metas señaladas, El Decreto 148 de 2020 por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, establece 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 que 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 Marco conceptual

La ETGRPR se desarrolla en el contexto de las políticas públicas para la administración de tierras en Colombia y en la Estrategia de Ordenamiento Rural Agropecuario que viene desarrollando la UPRA, incorporándola y definiéndola como un instrumento que sirve para la planificación del ordenamiento territorial agropecuario, como insumo para el fortalecimiento del componente rural de los planes de ordenamiento territorial de los entes territoriales, esquemas asociativos territoriales, y 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 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 que se relacionan, que son estructurantes y genéricos para el desarrollo de esta.

Con lo anterior, la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE) define a la administración de tierras como:

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

Tanto el ordenamiento territorial como el OSPR son políticas públicas necesarias para la administración de tierras, las cuales han de apoyarse en un catastro multipropósito que posibilite una gestión adecuada de la información predial con el fin de solventar los diversos conflictos por la tierra en el país. En la figura 1 se muestra el relacionamiento de las políticas públicas

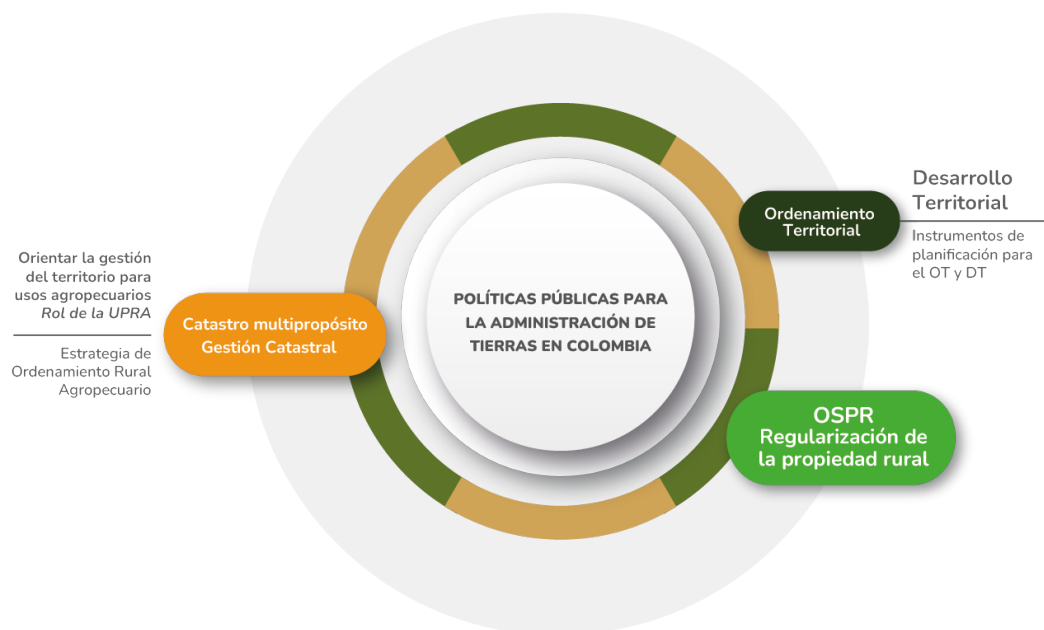
Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

mencionadas con el catastro multipropósito y la gestión del territorio desde el componente rural y el rol que viene desarrollando la UPRA.



Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

Figura 1. Esquema conceptual de la ETGRPR



Fuente: UPRA (2020).

1.3.1 El ordenamiento y desarrollo territorial

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

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

Por consiguiente, las distintas entidades territoriales cuentan con la potestad de planificar y gestionar su territorio, amparándose en las leyes 388 de 1997, 154 de 1992, 1454 de 2011, 1625 de 2013, 1551 de 2012, el Decreto 1077 de 2015 y el Acuerdo 10 de 2016, como principal marco normativo de competencias territoriales, a través de distintos instrumentos de planificación territorial según corresponda. A nivel departamental se cuenta con los POD, las

áreas metropolitanas con los PEMOT y a nivel municipal con los POT (que según la cantidad de habitantes de cada municipio se nombran; es decir, para municipios menores a 30 mil habitantes les corresponden los EOT, para los municipios entre 30 mil y 100 mil habitantes se llaman Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y para los municipios con más de 100 mil habitantes le corresponden los POT).

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

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

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

Estos instrumentos deben ir articulados con los Planes de Desarrollo Territorial sujetos a la Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, los cuales son instrumentos de planificación que orientan las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno. En este se determina la visión, los programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que ejecutarán durante los próximos cuatro años. Estos instrumentos de planeación están compuestos por: 1) el diagnóstico, 2) parte estratégica y 3) plan de inversiones, los cuales a su vez deben estar coordinados con las políticas públicas del Gobierno nacional, para que se puedan ejecutar recursos en los distintos niveles de las entidades territoriales.

Por tanto, los instrumentos de desarrollo territorial de cada entidad territorial son los siguientes: para los departamentos corresponden los Planes de Desarrollo Departamental (PDD), para las

áreas metropolitanas son los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano (PIDM) y para los municipios equivalen a los Planes de Desarrollo Municipal (PDM).

Con relación al OSPR, el ordenamiento territorial incorpora el OSPR como una de las nueve innovaciones al materializar los POT de segunda generación para optimizar contenidos y dar más relevancia al componente rural.

1.3.2 Política de OSPR y regularización

Con el informe de la Misión para la Transformación del Campo, el concepto de OSP tomo un verdadero auge. El termino había sido mencionado por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos”,² pero no fue conceptualizado. Mientras que en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” (donde para su desarrollo se tomó en cuenta las recomendaciones y planteamientos realizados en el Informe de la Misión Rural) se incorpora de una manera mucho más precisa el ordenamiento social de la propiedad que a través de las estrategias transversales estableció la transformación del campo, y contempló aspectos relacionados con los mecanismos de intervención integral en territorios rurales, la formalización de la propiedad rural, el catastro multipropósito, entre otros, con el fin de ordenar el territorio rural.

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

En dicha resolución se definió el OSP 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

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

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.

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

1.3.3 Catastro multipropósito y la gestión catastral

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

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

Por otra parte, la gestión catastral se presenta como un servicio público que comprende el conjunto de operaciones técnicas y administrativas necesarias para el desarrollo adecuado de los procesos de formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, a través de estas se logra la identificación y mantenimiento permanente de la información física, jurídica y económica de los bienes inmuebles del país (D 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 para tal efecto, y el mismo IGAC por excepción. De igual manera, se consideran gestores catastrales, las oficinas de catastro descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral; también lo es Agencia Nacional de Tierras en los términos del artículo 80 de la Ley 1955 de 2019 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Los gestores catastrales, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio nacional (D 1170/2015).

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 que, en búsqueda de su efectividad, especialmente en la población rural en condiciones más vulnerables, se enfoca en que promuevan en los gobiernos la priorización de esas políticas fundamentales para ofrecer un crecimiento sostenible, permitiendo una gobernabilidad que proporcione bienestar y oportunidades económicas a los habitantes del campo.

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

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

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

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

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

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

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

Ley 1454 de 2011. Por medio de la cual el Congreso de la 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 Ordenamiento del Territorio de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio.

Ley 1448 de 2011. Por medio de la cual el Congreso de la 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 el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En el artículo 79 define la naturaleza y organización de la Gestión Catastral y describe algunos de los actores claves de la gestión catastral entre lo que se encuentran el IGAC, los catastros descentralizados y el SNR. El artículo 80 menciona la gestión a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). En definitiva, los artículos 79, 80, 81 y 82 de la citada Ley, se reglamentan el marco de la gestión catastral con el fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral. Normas Relacionadas con el Ordenamiento Territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR.

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

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

Decreto Ley 2369 de 2015. Por medio del cual la Presidencia de la República modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (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 contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el fondo de tierras; define quiénes son sujetos de acceso a tierras, el proceso de formalización a título gratuito y las obligaciones que adquieren.

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

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

La Constitución Política de Colombia de 1991 Sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente en su artículo 288, señala 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 se armonizó y actualizó las disposiciones de la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991, en su artículo 9 se desarrolla lo concerniente a los planes de ordenamiento territorial POT como instrumento de ordenamiento y gestión del territorio.

Ley 614 de 2000. Por medio de la cual el Congreso de la decretada Norma que adiciona a 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 del cual el Congreso de la República dicta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en el ámbito nacional, 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 el Congreso de la República deroga la Ley Orgánica de Planeación Ley 152 de 1994 y se incorporan los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT) como instrumento de ordenamiento territorial para 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, 2.2.5.21.5, 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.

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

Decretos 1983 de 2019 y el 148 de 2020. Por medio de los cuales el Departamento Administrativo Nacional de Estadística reglamenta parcialmente los artículos 79, 80, 81 Y 82 de la Ley 1955 de 2019 y modifican parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto

1170 de 2015, “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 establece un alcance más amplio y señala que el catastro debe ser un instrumento útil no solo para la identificación, medición, gestión fiscal y definición de derechos de propiedad, sino que además debe ser eficaz para la planeación, el ordenamiento territorial y ambiental, la gestión de tierras, la programación y asignación de inversiones y, en general, la formulación y ejecución de políticas públicas de toda índole en los territorios (p. 9).

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

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

Resolución 509 de 2020. Por medio del cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi modifica el 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 del cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi establece las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia.

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

2.5 Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Resolución 740 de 2017. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras expide el reglamento operativo de los planes de OSP, el proceso único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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 desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera-técnica de control/decreto ley mediante

el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada en el acuerdo final-asequibilidad parcial e inexequibilidad de ciertos apartes

2.6 Alternativas para la regularización

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

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

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

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

A continuación, se presentan mediante un flujograma las rutas de las alternativas jurisdiccionales, notariales y administrativas mencionadas anteriormente para regularizar la tenencia de la tierra de acuerdo con los casos de informalidad. Este considera los predios de propiedad privada, del Estado y de la Nación; específicamente predios baldíos y bienes inmuebles fiscales patrimoniales destinados a realizar la inversión social del Estado (fondo de

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

tierras). De igual forma, se relacionan las actividades específicas (en amarillo) que llevan a las diez posibles rutas de formalización las cuales se clasifican en administrativas, notariales y judiciales.

- Cuatro por vía administrativa
- 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

ITEM	DESCRIPCIÓN
1	Registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP)
	Este trámite se surte directamente ante la ORIP siempre y cuando los requisitos previos ya se hayan cumplido dependiendo del trámite, bien sea por una providencia judicial o bien sea por una escritura pública:
	1. Pago del impuesto departamental de registro: una vez obtenga copia de la escritura debe pagar el impuesto departamental de registro o como boleta fiscal. 2. Liquidar, pagar y radicar la escritura en las ORIP: una vez que determine la oficina a la que pertenezca el inmueble, se debe hacer la solicitud de registro con los siguientes documentos: - Copia de la escritura - Boleta fiscal entregada al pagar el impuesto departamental de registro 3. Calificación. Efectuada la radicación del documento y del estudio por parte de los calificadores, de ser procedente se efectúa la inscripción, de no ser así la ORIP lo devolverá al usuario motivando su decisión (nota devolutiva). Frente a esta decisión administrativa, procede el recurso de reposición y apelación en los términos dispuestos en el Capítulo VI del Código Contencioso Administrativo (L 1437/2011). 4. Expedición del certificado: Regresar a la oficina por las escrituras o títulos registrados para solicitar el certificado de tradición y libertad para cerciorarse de la inscripción de la solicitud, de no ser posible el regreso a la oficina física, este certificado se puede obtener mediante la página web https://certificadotradicionylibertad.com/ de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).
	Las tarifas para el ejercicio registral están reguladas por la SNR y se actualizarán anualmente.

2	Extensión de la escritura pública El artículo 12 del Decreto 960 de 1970 establece que deberán celebrarse por escritura pública todos los actos y contratos de disposición o gravamen de bienes inmuebles, y en general aquellos para los cuales la Ley exija esta solemnidad. Por su parte el artículo 13 del mismo decreto indica que la escritura pública es el instrumento que contiene declaraciones en actos jurídicos, emitidas ante el notario, con los requisitos previstos en la Ley y que se incorpora al protocolo. El proceso de su perfeccionamiento consta de la recepción, la extensión, el otorgamiento y la autorización. La escritura pública tiene por objeto indicar el acto o contrato con su denominación legal si la tuviere, y al extender el instrumento velará porque contenga los elementos esenciales y naturales propios de aquel, y las estipulaciones especiales que los interesados acuerden o indique el declarante único, redactado todo en lenguaje sencillo, jurídico y preciso.
3	Liquidación y adjudicación sucesión Conceptualizando la sucesión como el hecho jurídico mediante el cual el conjunto de derechos y obligaciones, de las cuales era titular el causante al momento de morir, son objeto de trasmisión y que por vía notarial se transfiere a quienes de una u otra forma entran en la condición de sucesores. A lo anterior se suma que como condición previa para que pueda correrse ante un notario un trámite de sucesión de manera voluntaria en lo descrito en el Decreto Ley 902 del 10 de mayo de 1988, mediante el cual se autorizó el trámite ante notario, modificado por los Decretos 1729 de 1989 y 2651 de 1991, en lo que respecta a que siempre que los herederos, legatarios y el cónyuge sobreviviente, o los cesionarios de éstos, sean plenamente capaces y procedan de común acuerdo.

	Una vez surtida esta condición y reunidos los requisitos que la ley establece se presenta la solicitud ante el notario que se defina por los herederos dentro de los cuales debe haber, aunque sea uno mayor de edad y la cual debe ir acompañada de inventarios y avalúos y del trabajo de partición y adjudicación previo acuerdo de los herederos.
4	Sucesión judicial Este proceso descrito en el código civil se suscita cuando hay controversia entre los herederos de un causante, los cuales acuden al juez del último domicilio del causante y se puede surtir por un proceso verbal ante el juez competente para ello, se debe presentar una demanda de sucesión, en contra de todos y cada uno de los herederos para que el juez en partes iguales reparta los derechos y obligaciones.
5	Titulación de la posesión y falsa tradición (L 1561/2012) Este procedimiento especial será aplicable únicamente para los predios cuya naturaleza jurídica se ratifique como de origen privado, es decir, desvirtuar la presunción de baldío en los términos de la sentencia de la Corte Constitucional T488 de 2014, la Ley 160 de 1994 y la instrucción conjunta 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 cuente con un título válido registrado que lo acredite como propietario, pero el predio tiene antecedente registral y existen titulares de derecho real de dominio en la última inscripción, es decir no en el certificado de tradición y libertad no aparece inscrita la anotación de “falsa tradición”.

2. Saneamiento de la falsa tradición. Cuando el solicitante cuente 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.

Requisitos del predio. Establecidos en el Artículo 6 de la Ley 1561 de 2012: i) que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles (artículos 63, 72, 102 y 332 CP), ii) que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble en forma pública, pacífica e ininterrumpida, iii) que sobre el inmueble no se adelante proceso de restitución (L 1448/11 y D 4829/11), entre otros. En todo caso el predio no podrá exceder de una Unidad Agrícola Familiar.

En cuanto a la demanda y su procedencia, el artículo 11 de la mencionada Ley estableció los requisitos correspondientes como el poder, cumplimiento del artículo 6 (requisitos del predio), la existencia o no, de vínculo matrimonial con sociedad conyugal vigente o de unión marital de hecho, con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida (prueba del estado civil del demandante, la identificación completa y datos de ubicación del cónyuge o compañero(a) permanente), informe técnico-jurídico, plano topográfico, actas de colindancia, anexos.

Asimismo, el juez procederá a partir del recibo de la demanda, y como Información previa para la calificación de la demanda (art. 12), a consultar entre otros: el POT del respectivo municipio, los informes de inmuebles de los comités locales de atención integral a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, la información administrada por la ANT, el IGAC o la autoridad catastral correspondiente, la Fiscalía General de la Nación y el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

Una vez realizada la actividad anterior procederá a la calificación de la demanda (art. 13), admitiendo, inadmitiendo o rechazándola demanda, debiendo el demandante, estar muy atento en caso de inadmisión para subsanar.

Ahora, de darse la admisión de la demanda el juez dictará el acto admisorio de la demanda (art. 14) y con ello procederá i) medida cautelar oficiosa, ii) notificación personal demandados, iii) valla en el predio, iv) curador *Ad ítem*, es decir, los contenidos propios del artículo 14 de la ley. Emplazamiento a colindantes, traslado de la demanda: diez días, fijación de fecha de diligencia: tres días, diligencia: diez días. Vencidas las anteriores actuaciones se realizará la diligencia de inspección en los términos del artículo 15.

De presentarse oposición (art. 16), se correrá traslado de la demanda, se hará necesaria la diligencia de inspección judicial, según principio y proceso de oralidad y se procederá a realizar pruebas periciales.

Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario (CGP)

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

6

Con la implementación de la oralidad en Colombia la ley 1564 de 2012 que promulgo el Código General del Proceso, establece en su artículo 3 que las actuaciones deben cumplirse en forma oral, pública y en audiencias y para cumplir tal propósito enmarca el proceso verbal en cuantías dando en su artículo 390 que por medio de este proceso se tramitarán todos los asuntos que sean de mínima cuantía, salvo aquellos que tengan procedimiento especial, este proceso se desarrolla en dos etapas una escrita que corresponde al momento en el que se traba la litis y que incluye la formulación de la demanda, la contestación y una oral que comprende el desarrollo de dos audiencias los traslados de excepciones de manera oral en audiencias.

Lo anterior, sin perjuicio del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso y en atención a lo previsto por el artículo 625 de la misma codificación.

7

Declaración de pertenencia por proceso verbal y proceso verbal sumario (CGP)

Con la implementación de la oralidad en Colombia la ley 1564 de 2012 que promulgo el Código General del Proceso establece en su artículo 3 que las actuaciones deben cumplirse en forma oral, pública y en audiencias y para cumplir tal propósito enmarca el proceso verbal en cuantías en razón a la competencia, los cuales serán procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía. Según los artículos 368 a 373 y 390 esta es la línea general del cual se establecen y desprenden los demás procesos, es decir, los procesos se direccionan hacia la actuación del juez de manera oral en audiencias y la sentencia, salvo casos excepcionales que la sentencia deber proferirse de manera escrita.

Este proceso se surte en dos fases un fase escrita que corresponde al momento en el que se traba la litis y que incluye la formulación de la demanda la contestación y los traslado de las excepciones y una fase oral que comprende el desarrollo de dos audiencias, una audiencia inicial , prevista en el artículo 372 de CGP, en donde se sanea el proceso, se fija el litigio, se intenta la conciliación y se decretan las pruebas y una audiencia de instrucción y juzgamiento consagrada en el artículo 373 de CGP, donde se practican las pruebas, se escuchan los alegatos de conclusión de las partes y se dicta fallo.

8

Fondo de tierras para la reforma rural integral

Respecto de los bienes ingresados al fondo de tierras para la reforma rural integral, regulado por los artículos 18 a 24 del Decreto Ley 902 de 2017, corresponde a la ANT, realizar de conformidad con las disposiciones sustanciales previstas en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015, único reglamentario del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural o en el Decreto Ley 902 de 2017, según corresponda (artículo 27 ibidem) su adjudicación o la aplicación de instrumentos de acceso a tierras como la celebración de contratos de uso y/o aprovechamiento en ejercicio de su administración.

Adjudicación de predios baldíos – ANT

La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables únicamente puede adquirirse mediante título traslativo de dominio expedido por la autoridad de tierras, previa verificación de sus condiciones de los requisitos subjetivos del solicitante y del terreno pretendido en adjudicación, con arreglo a las disposiciones que le correspondan en consideración a lo dispuesto por la Ley 160 de 1994, el Decreto 1071 de 2015 o el Decreto Ley 902 de 2017 frente al reconocimiento o asignación de derechos a la luz del artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017. Este es un procedimiento administrativo de dotación de tierras que solo podrá adelantar la ANT.

La adjudicación, salvo las excepciones definidas en el Acuerdo 14 de 1995 ratificado por el Acuerdo 08 de 2016 proferido por el Consejo Directivo de la ANT, en lo pertinente el artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, (UAF) en los términos establecidos en la Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996 de Incora, ratificada a través del Acuerdo 08 de 2016 y demás normas que la modifiquen.

Para las restricciones de adjudicación es necesario considerar los criterios de inadjudicabilidad determinados en el Decreto 1071 de 2015, y en normas especiales tales como, la Ley 1728 de 2014 y la Ley 1228 de 2008, modificada por la Ley 1682 de 2013 junto con la Ley 1882 de 2018.

Procedimientos administrativos especiales agrarios

Estos procedimientos son instrumentos para asegurar tanto la protección de las tierras de la Nación y el acatamiento de la función social de la propiedad (CN, art 58), como la disponibilidad permanente de predios aptos para dar cumplimiento al mandato constitucional que impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa (CN, art. 64).

El título 19 del Decreto 1071 de mayo 26 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”, reguló los procedimientos administrativos de competencia de del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de conformidad con Ley 160 de 1994:

1. Extinción del derecho de dominio privado, por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad.
2. Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado.
3. Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.
4. Deslinde o delimitación de las tierras que pertenecen a la Nación de las de propiedad privada de particulares.
5. Reversión de baldíos adjudicados, por violación de normas ambientales, cultivos ilícitos o incumplimiento de obligaciones y condiciones bajo las cuales fueron adjudicados.

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

Fuente: adaptado del MinAgricultura (2016).

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

ITEM	DESCRIPCIÓN
	¿Antecedente registral? A 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, modificado por la Instrucción Administrativa n.º 1 de 2017 junto con la formula transaccional incluida en la Circular n.º 5 de 2018 de la ANT, en la cual se establece el procedimiento para la emisión del Certificado de carencia de antecedentes registrales. Este certificado se emite en el evento en que no se encuentren inscripciones en las ORIP; certificados de tradición y libertad o anotaciones en los libros del antiguo sistema. El certificado deberá solicitarse a nombre de la(s) persona(s) que puedan ser los titulares de derecho real de dominio del predio, y luego de agotar una ardua investigación de la información catastral y registral disponible.

¿Existencia de TDRD predios privados?

B

Es necesario corroborar mediante un estudio de títulos el Derecho Real de Dominio (TDRD), pese a que exista un certificado de tradición y libertad o inscripciones en los libros del antiguo sistema, es necesario corroborar la existencia de Titulares de Derecho Real de Dominio (TDRD), para poder determinar si se evidencia derechos reales de dominio debidamente inscritos en las ORIP.

La revisión en el antiguo sistema hace referencia a la revisión de los libros índices de propietarios, tomos de índices de Hipotecas y sistema de información registral, de tal forma que no basta la información consignada en el certificado de tradición y libertad, sino que es necesario hacer una revisión exhaustiva de los libros y complementos del folio (Instrucción Conjunta 13/2014 SNR – Incoder).

Los TDRD pueden ser privados (personas naturales o jurídicas), o públicos (entidades estatales). Si se encuentran TDRD privado puede direccionarse el proceso por alguna de las rutas de formalización de la propiedad privada.

¿TDRD con vida y las partes están de acuerdo?

C

Una vez realizado el estudio de títulos y se evidencie que el ultimo TDRD en la información registral se encuentra con vida y que exista común acuerdo entre las partes, se cuenta con las siguientes opciones, según el caso de informalidad:

- Un título formal sin registrar (vía judicial o vía administrativa)
- La ratificación de un negocio jurídico (vía notarial)
- La donación a entidades territoriales para otorgamiento de subsidio en especie (vía administrativa).

	En caso de que las rutas mencionadas anteriormente no puedan concretarse por características propias de la solicitud, una alternativa es emplear el trámite judicial de titulación de la posesión material previsto en la Ley 1561 de 2012, siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos en dicha ley.
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 porcentajes como en lo que le pueda corresponder a cada una de las partes de la sucesión.
E	¿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 cumplan los requisitos establecidos normatividad vigente. El artículo 3 de la citada Ley, define que: “quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial establecido en la presente Ley, deberá demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco años para posesiones regulares y de diez años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una unidad 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), modificado por la Instrucción Administrativa n.º 1 de 2017 junto con la formula transaccional incluida en la Circular n.º 5 de 2018 de la ANT.

¿El proceso es de mínima cuantía?

F

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

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

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

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

	Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 SMLMV). El salario mínimo legal mensual a que se refiere este artículo será el vigente al momento de la presentación de la demanda. Cuando se reclame la indemnización de daños extrapatrimoniales se tendrán en cuenta, solo para efectos de determinar la competencia por razón de la cuantía, los parámetros jurisprudenciales máximos al momento de la presentación de la demanda.
G	¿Existen TDRD de predios de origen público? En esta actividad, se valorará los casos en que efectivamente existen TDRD y el último que figure registrado corresponda a la Nación (Incora, Incoder, ANT, MinAgricultura, UNAT, entre otras). Cuando esta situación se presenta, indica que a pesar de que existen TDRD, estos predios aún hacen parte del inventario de la Nación o del fondo de tierras, es decir, son bienes del Estado, con vocación agrícola, pero no son baldíos. En estos casos el objetivo es formalizar la situación jurídica de predios que por transferencia del 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 ORIPS o no figuran en los listados oficiales de la autoridad de tierras. En caso de que se evidencie un predio del FNA pero que además existan TDRD privados registrados con posterioridad, se entenderá que el predio ya salió del inventario de la Nación, por ende, se asumirá como un predio privado.

H	¿Existe resolución de adjudicación sin registrar? En el caso de no encontrar antecedente registral aparente, posiblemente se trate de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del Incora, Incoder o ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá proceder al realizar el respectivo registro ante la ORIP. De no existir se deberá revisar si es presunto baldío, para lo cual deberá tenerse en cuenta las disposiciones derivadas en la Sentencia T-488 de 2014, Ley 160 de 1994, Circular Conjunta n.º 13 de 2014 Instrucción Administrativa n.º 1 de 2017 y el Decreto Ley 902 de 2018.
I	¿Es un predio baldío? Concepto ANT En esta actividad la determinación de la naturaleza jurídica de un predio privado o baldío lo definirá la ANT, conforme lo establece la Sentencia T-488 de 2014, mediante un acto administrativo, teniendo en cuenta lo siguiente: - Cuando exista un título traslativo de dominio por parte del Estado - Cuando existan títulos otorgados con anterioridad al 5 de agosto de 1994, que estén debidamente inscritos, donde consten cadenas traslativas de dominio por un lapso no menor al término que señalan las leyes para las prescripciones extraordinarias
J	Inscripción en ORIP como baldío De dar la ANT el concepto de predio baldío se debe realizar la inscripción atendiendo el artículo 57 del Estatuto Registral (Ley 1579 de 2012) donde se establece que:

	“Ejecutoriado el acto administrativo proferido por el Incoder, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la Nación - Incoder (...)” (ahora ANT). En concordancia con lo anterior y considerando que la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014, le solicita al Incoder (ahora ANT) que realice el inventario de baldíos de la Nación, esta acción podrá identificar a través de la inscripción en registro los predios que aparentemente eran de propiedad privada pero que tras el proceso de regularización se comprobó su naturaleza baldía y así apoyar en la consolidación del inventario de predios de la Nación.
K	¿Es viable la adjudicación? En el caso de comprobarse y tener certeza de que se trata de un predio del FNA o baldío, éstos solo podrán ser transferidos a través de un proceso de adjudicación establecido por la ANT. Por esta razón, es necesario analizar las condiciones del sujeto que esté solicitando el predio, así como las restricciones sobre el mismo, considerando la Ley 160 de 1994, el Decreto Único Sectorial 1071 de 2015 y el Decreto Ley 902 de 2017.
L	Se descarta la presunción de baldío - plena identificación en ORIP con Titular de Derecho Real del Dominio Privado En el evento en que se pueda determinar que la naturaleza jurídica del predio es privada, debe entonces reconocer la existencia de Titulares de Derecho Real de Dominio (TDRD), el cual debe estar inscrito en el Registro Público, entendiendo que el predio salió del dominio del Estado. En caso de que dicha información se encuentre en el antiguo sistema deberá solicitar a las ORIP la digitalización del certificado de tradición y libertad correspondiente.

	Al desvirtuar la presunción de un posible baldío e identificar plenamente el TDRD, se deberá continuar con el estudio jurídico que permita determinar la ruta de formalización óptima, a partir de la actividad específica “C” del flujograma de rutas.
M	¿Existe resolución de adjudicación sin registrar? Existiendo un Titular de Derecho Real de Dominio de bienes de la Nación y no se encuentra registrado a nombre del adjudicatario, posiblemente se trate de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del Incora, Incoder o ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá realizar el respectivo registro 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 bienes aptos, los cuales son bienes inmuebles sobre los cuales se pueden desarrollar proyectos productivos y que reúnen los requisitos jurídicos, técnicos (agronómicos y agrológicos) y fiscales, que connotan su viabilidad para ser adjudicados a sujetos de reforma agraria y los bienes no aptos, que son los bienes inmuebles que no reúnen alguno de los requisitos para ser considerado aptos. Los bienes no aptos técnicamente no pueden ser adjudicados a sujetos de reforma agraria, sin embargo, su dominio podrá ser transferido a entidades de derecho público.
O	Regularización de predios ocupados de manera regular y lícita Si el bien es apto de adjudicación, se realizará el acto administrativo de adjudicación para los beneficiarios, para posteriormente ser registrado en la ORIP.

	Los adjudicatarios de tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario están obligados a explotar directamente la parcela adjudicada, sin perjuicio del empleo de mano de obra adicional si la naturaleza de la explotación así lo requiere. Asimismo, están obligados al cumplimiento de las demás exigencias previstas en la Ley 160 de 1994, en el presente acuerdo y en la resolución de adjudicación, en especial las relacionadas con el uso, protección y conservación de los recursos naturales renovables, caminos, servidumbres de tránsito y de aguas, solicitud previa y expresa de las autorizaciones requeridas y los compromisos relacionados con el desarrollo del proyecto productivo.
P	Bien no apto Si el bien no es apto, el dominio podrá ser trasferido a entidades de derecho público.

Fuente: adaptado del MinAgricultura (2016).

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

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

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

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

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

a) **Oferta:**

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

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

b) Demanda

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

c) Descongestión

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

2.8 Los planes OSPR

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

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

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

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

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

Para dar cumplimiento al Decreto Ley 902 de 2017, la ANT expide la Resolución 740 de 2017, donde establece el reglamento operativo, los instrumentos, los mecanismos y metodologías, para desarrollar las funciones asignadas.

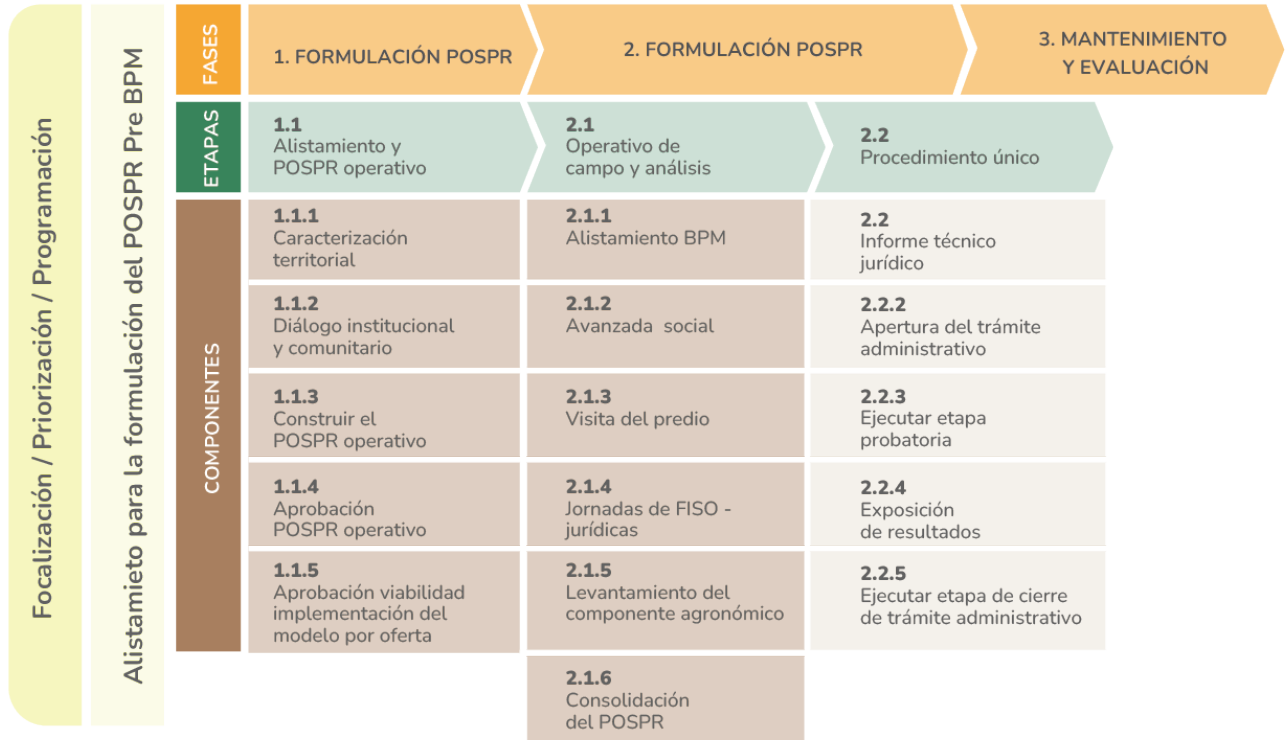
Dicha Resolución define los POSPR como un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta, en zonas focalizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica.

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

La metodología de los POSPR contempla las siguientes fases:

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

Figura 3. Metodología, 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, distribución inequitativa de la tierra e informalidad de la propiedad rural, la elaboración y aprobación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (Res. 740/2017, art. 3).

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

- **Barrido predial:** consiste en la visita a la totalidad de los predios rurales, ubicados en la zona focalizada, con el fin de realizar el levantamiento de la información física, jurídica y social.

- **Actualización del plan:** los resultados del barrido predial, en las veredas determinadas como parte de una unidad de intervención según lo definido en el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, lo integrarán para efectos de su actualización y harán parte integral del mismo para su implementación, seguimiento, evaluación y mantenimiento.
- **Ejecución de actuaciones administrativas:** se conformarán o complementarán los expedientes correspondientes de cada predio a partir de la información recolectada en el barrido predial, se ejecutarán las actuaciones administrativas, bien sea en el marco de la Ley 160 de 1994 o del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017. Respecto a los procesos iniciados con anterioridad al Decreto Ley 902 de 2017, estos se podrán adelantar durante la etapa de formulación del plan.

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

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

2.9 Procedimiento único en zonas focalizadas

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

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

De acuerdo con el artículo 60 y S.S del Decreto Ley 902 de 2017, el procedimiento único consta de dos fases (ver figura de fase administrativa y judicial):

- **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 debe tener en cuenta los asuntos contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo 58 (figura 4), teniendo en cuenta los manuales expedidos por la ANT.

- c) Para dar apertura al periodo probatorio se debe tener en cuenta los asuntos 3,4,5,6,7,8 y 9 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017

- d) Etapa de exposición de resultados

- e) Etapa de decisiones y cierre administrativo

- **Judicial:**

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

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

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

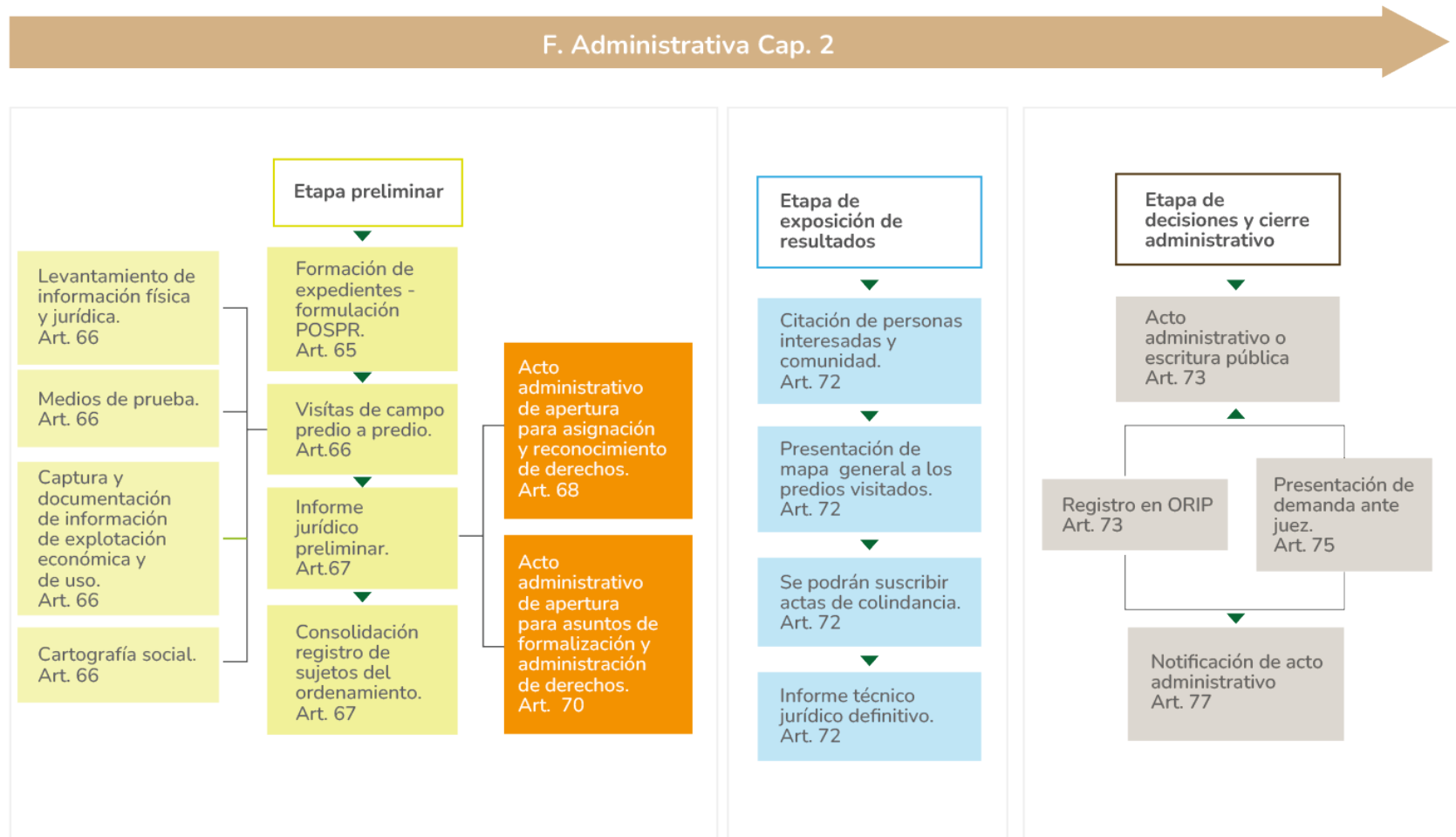
Asuntos a tratar del
procedimiento único.
Art. 58 (DL 902/2017)

1. Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la ANT.
2. Asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria.
3. Formalización de predios privados.
4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
5. Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994.
6. Expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994.
7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley.
9. Acción de nulidad agraria de que trata el presente decreto ley.
10. Los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56.

Fuente: UPRA (2020).

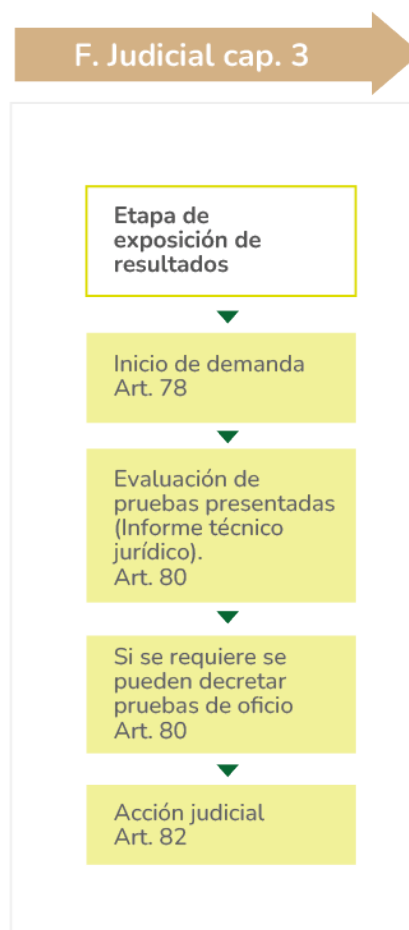


Figura 5. Fase administrativa y fase jurídica. Procedimiento único. DL. 902/2017



Fuente: UPRA (2018).

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



Fuente: UPRA (2018).

2.9.1 Fase administrativa etapa preliminar

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

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

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

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

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

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

El RESO es la herramienta creada por el Decreto Ley 902 de 2017, con el fin de identificar, registrar, caracterizar y clasificar correctamente los pobladores rurales y con esta

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

sistematización lograr se priorice el acceso a tierras y la regularización de la propiedad rural a los sujetos que más lo necesiten.

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



Tabla 5. Clasificación sujetos de ordenamiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Posterior a la apertura al trámite administrativo, se da inició a la actuación administrativa de acuerdo con lo dispuesto en los manuales operativos de cada ruta jurídica requerida, ya sea para

la asignación de inmuebles del fondo de tierras, otorgamiento del subsidio integral de acceso de tierras, adjudicación predios baldíos, formalización privada, procedimientos agrarios especiales, regularización de predios FNA y división de inmuebles del FNA para acceso a tierras en extensiones de UAF.

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

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

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

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

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

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

2.9.3 Fase judicial

Tal como se indicó anteriormente, la fase judicial se dará para los asuntos contenidos en los numerales 3, en los que se presenten 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 donde las pretensiones se encuentren fuera de las zonas focalizadas, el procedimiento único mantendrá las etapas mencionadas anteriormente 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 conciliación entre las partes procesales (DL 902/2017, art. 61).

Ahora, para dirimir las oposiciones y/o dar solución a los asuntos ya enumerados en el artículo 58 del Decreto Ley, se debe 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 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.

A continuación, la figura 7 sintetiza la fase administrativa del procedimiento único en zonas focalizadas.

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

Figura 7. Procedimiento único zonas focalizadas. Fase administrativa



Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

Fase administrativa - actualización del POSPR, etapa probatoria, exposición de resultados - cierre administrativo- procedimiento único zonas focalizadas

Actualización POSPR

- ▶ Se elaboran y envían informes consolidados de requerimientos a la Dirección de Gestión de OSP de la ANT en el que se informa el número de inmuebles que requieren continuar con el trámite administrativo.

Apertura del trámite administrativo de asignación de derechos

- ▶ Se realiza jornada de notificación personal a los beneficiarios.
- ▶ Se inicia trámite administrativo teniendo en cuenta las rutas jurídicas requeridas.

Etapa probatoria

- ▶ Se ordena la práctica de un periodo probatorio

Exposición de resultados (Informe Técnico Jurídico Definitivo)

- ▶ Se programa una jornada de exposición pública de resultados de los trámites administrativos, indicando los beneficiarios y los inmuebles relacionados con cada trámite.
- ▶ Finalizada la exposición pública de resultados, y analizadas las evaluaciones oposiciones, se expide el informe técnico jurídico definitivo.

Ejecución de etapa de cierre de trámite administrativo

- ▶ Se profiere el acto administrativo resultado del trámite correspondiente el cual incluirá las obligaciones del beneficiario y sus limitaciones al dominio.
- ▶ En casos de asuntos que deban ser resueltos por un juez, se deben presentar las demandas y el acto administrativo que ordena la inscripción en la oficina de RIP a cargo de la misma agencia.

Fuente: elaboración propia con base en la Res. 740 (2017) y POSPR (2017).

2.10 Procedimiento único en zonas no focalizadas

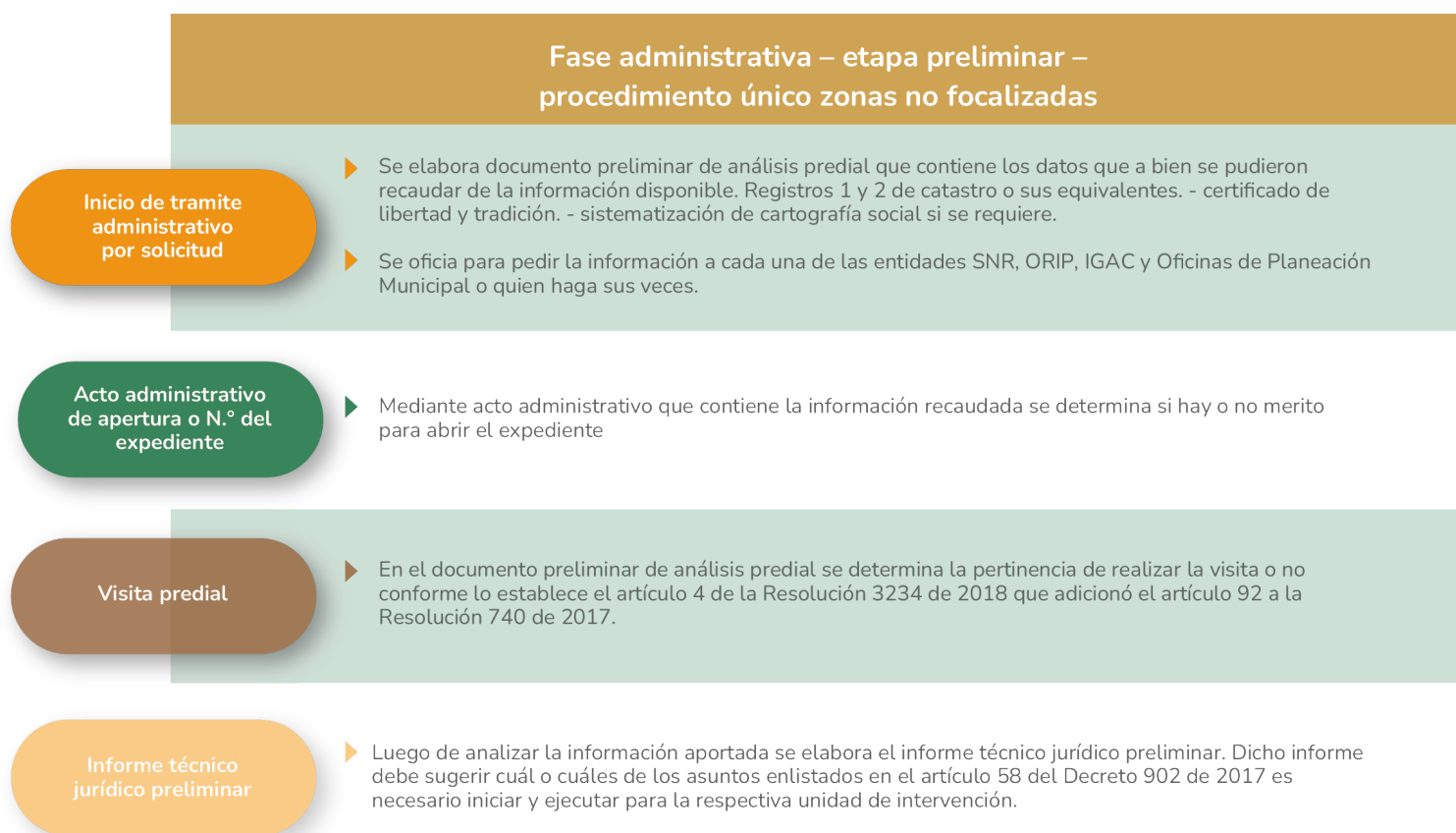
Según lo dispuesto en el artículo 41 del Decreto Ley 902 de 2017, en las zonas no focalizadas el procedimiento único podrá iniciarse de oficio, o a solicitud de parte aceptada por la ANT, en los términos señalados por el artículo 61 del mencionado decreto, es decir se mantienen las etapas (fases) mencionadas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

Teniendo en cuenta lo anterior, así como lo establecido en la Resolución 740 de 2017 en sus artículos del 80 al 93 y sus modificaciones, determinadas por las Resoluciones 108 de 2018,

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

3234 de 2018, 12096 de 2019, 7622 de 2019 y 915 de 2020, el procedimiento único en su fase administrativa para zonas no focalizadas se muestra en la figura 8.

Figura 8. Procedimiento único en zonas no focalizadas



Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**



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

2.10.1 Fase administrativa etapa preliminar

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

A continuación, se debe realizar el documento de caracterización inicial de la información disponible que debe contener de manera tentativa cual es la situación física, jurídica y de tenencia del inmueble, teniendo en cuenta lo contenido en el artículo 4 de la Resolución 3234 de 2018, que adicionó el artículo 92 B a la Resolución 740 de 2017 de la ANT, asimismo,

pronunciarse frente a la licitud en la adquisición del inmueble. Sumado a lo anterior, debe contener la solicitud de la documentación que se requiere para probar las situaciones planteadas.

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

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

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

Si no es posible obtener la información requerida, debe expresamente constar en el informe técnico jurídico preliminar y solicitar terminar de recoger la información faltante en el desarrollo de las actuaciones administrativas.

El informe debe concluir la inexistencia de los supuestos de hecho o de derecho para iniciar algunos de los asuntos o sugerir recopilar más información, aclarar alguna prueba o archivar el expediente.

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

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

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

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

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

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

En caso de que no se dé ninguna de las circunstancias previstas y sea innecesario, se podrá omitir el periodo probatorio.

Finalizada la exposición pública de resultados, y analizadas las oposiciones se expide el informe técnico jurídico definitivo.

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

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

2.10.3 Fase judicial en zonas no focalizadas

En cuanto al procedimiento único en zonas no focalizadas el artículo 61 del Decreto Ley 902 de 2017 mantiene las fases determinadas para las zonas focalizadas, es decir: i) fase administrativa, con sus correspondientes etapas y, ii) fase judicial, con la diferencia que para estas zonas se prescinde de la exposición de resultados para todos los asuntos,

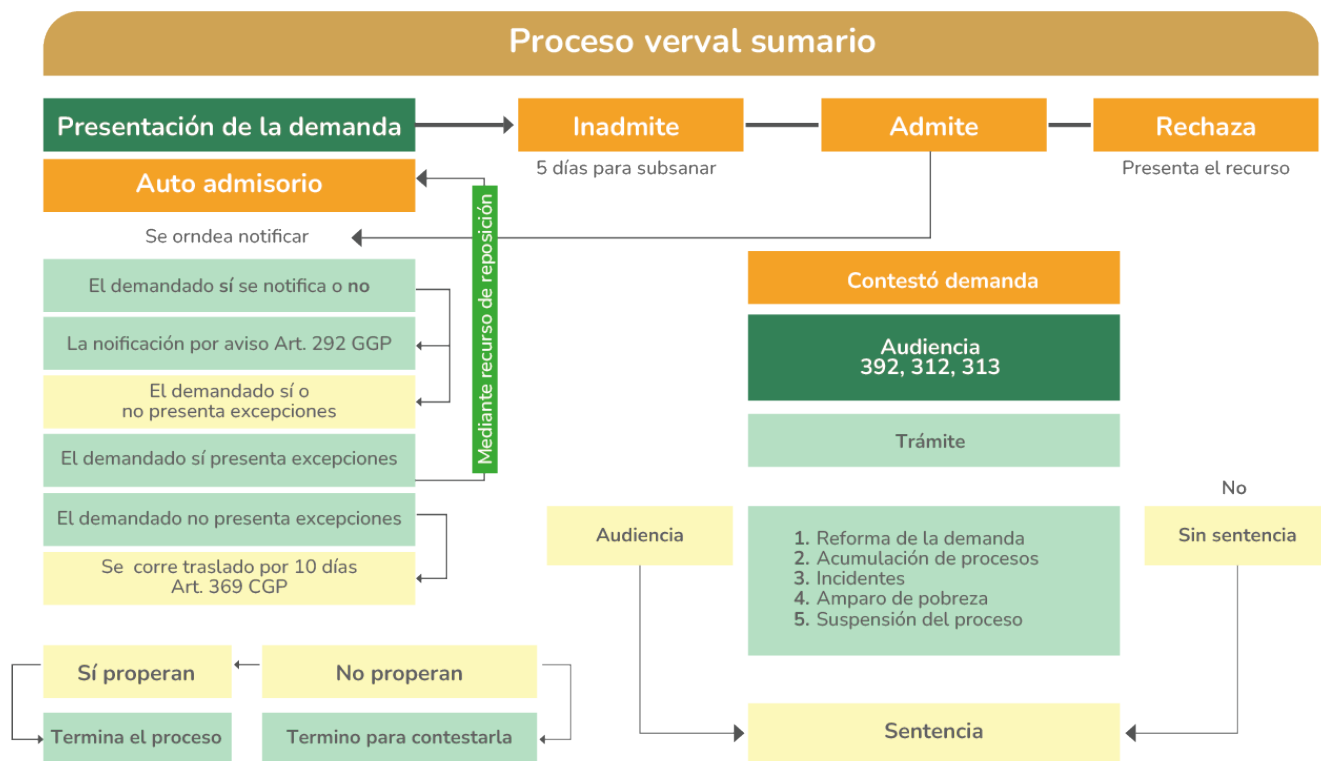
El mismo artículo 61 antes enunciado, indica que los asuntos de los numerales 4 al 7 y 10 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo hubiere existido un acuerdo o conciliación entre las partes procesales

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

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

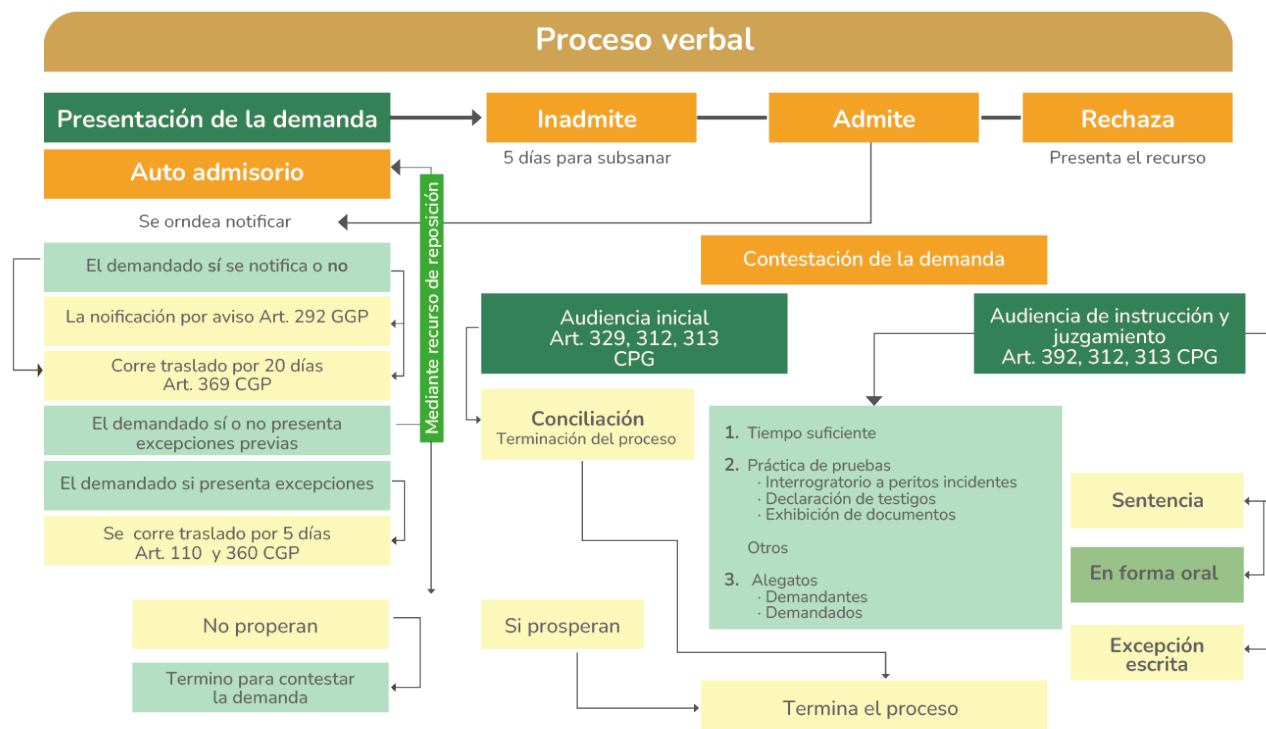
Sobre este particular, la sentencia C-073 de 2018, haciendo referencia al artículo 79 en cuestión, indica que el tipo de procedimiento que se seguirá dentro de la fase judicial, previendo como tal, refiriéndose al Decreto Ley 902 de 2017 al proceso verbal sumario de que tratan los artículos 390 y siguientes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

Figura 9. Proceso verbal sumario



Fuente: Franksbur (2014).

Figura 10. Proceso verbal



Fuente: Franksbur (2014).

2.11 Procedimientos administrativos especiales agrarios

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

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

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

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

- Revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos
- Reversión de baldíos adjudicados.

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

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



Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

Tabla 6. Procedimientos administrativos especiales agrarios

Procedimientos administrativos especiales agrarios	Clarificación de la propiedad	Clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.	- Artículo 58 Constitución Política de 1991 (Propiedad Privada) - Ley 160 de 1994 (Art 48). - Decreto Único 1071 de 2015 Artículo 2.14.19.6.1). -Decreto Ley 902 de 2017 (Art 58 Procedimiento Único).
	Deslinde o delimitación de tierras de la nación	Deslindar las tierras de propiedad de la Nación, en especial los baldíos y los bienes de uso público, para delimitarlas de aquellas que le son colindantes.	-Ley 160 de 1994 (Art. 48). -Decreto 1465 de 2013 (Art. 41), compilado por el Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015. - Decreto Ley 902 de 2017 (Art 58).
	Extinción del derecho de dominio	Extinguir en favor de la Nación el derecho de dominio de los predios rurales, en donde se acredite el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad.	-Constitución Artículo 58. -Ley 200 de 1936 Art 1 -Ley 160 de 1994 Art 52 al 63 -Decreto Único 1071 de 2015 Artículo 2.14.19.4.1 y ss -Decreto Ley 902 de 2017 Art 58.
	Recuperación de baldíos indebidamente ocupados	Recuperar y restituir al patrimonio del estado las tierras baldías adjudicables, inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares.	- Constitución Artículos 63, 64 y 102 - Decreto Único 1071 de 201, (Art. 2.14.19.5.1 y ss.). - Decreto Ley 902 de 2017 (Art. 58).
	Revocatoria directa de actos administrativos	Corregir las irregularidades o violaciones a la Constitución, a la Ley o a los Reglamentos que se hubiesen presentado al momento de realizar la adjudicación del baldío.	- Decreto 1071 de 2015,Título 19, capítulo VIII
	Reversión de baldíos adjudicados	Devolver un bien baldío adjudicado, al dominio de la Nación, por violación de las normas, incumplimiento de las obligaciones y condiciones de adjudicación o no se destine para los fines previstos.	- Decreto 1071 de 2015,Título 19, capítulo X
	Expropiación administrativa	La propiedad pasa al dominio público. Se realiza la expropiación de un predio o de una porción de este, cuando por razones de utilidad pública e interés social la entidad ejecutora estime necesario tomar posesión apremiante o urgente de un fundo o de partes de este, con previo pago de una indemnización.	- Ley 160 de 1994 Artículo 31 - Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.3.4.

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

3. Resumen ejecutivo de la caracterización del OSPR del departamento del Huila

El presente capítulo es el resumen ejecutivo del documento técnico de la caracterización del OSPR del departamento del Huila, el cual presenta un análisis general de los principales elementos 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 OSPR del departamento del Huila.

3.1 Información catastral

El estado del catastro para la vigencia 2020 en el departamento del Huila 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.

- 34 municipios del departamento del Huila han sido objeto del proceso de formación catastral.
- Acevedo, Algeciras y Colombia, son los tres municipios del departamento del Huila que no han sido objeto de formación catastral.
- Tan solo dos municipios (Rivera y La Plata) cuentan con un catastro actualizado en los últimos cinco años. Los municipios mencionados se resaltan con color verde más oscuro en la figura 11.

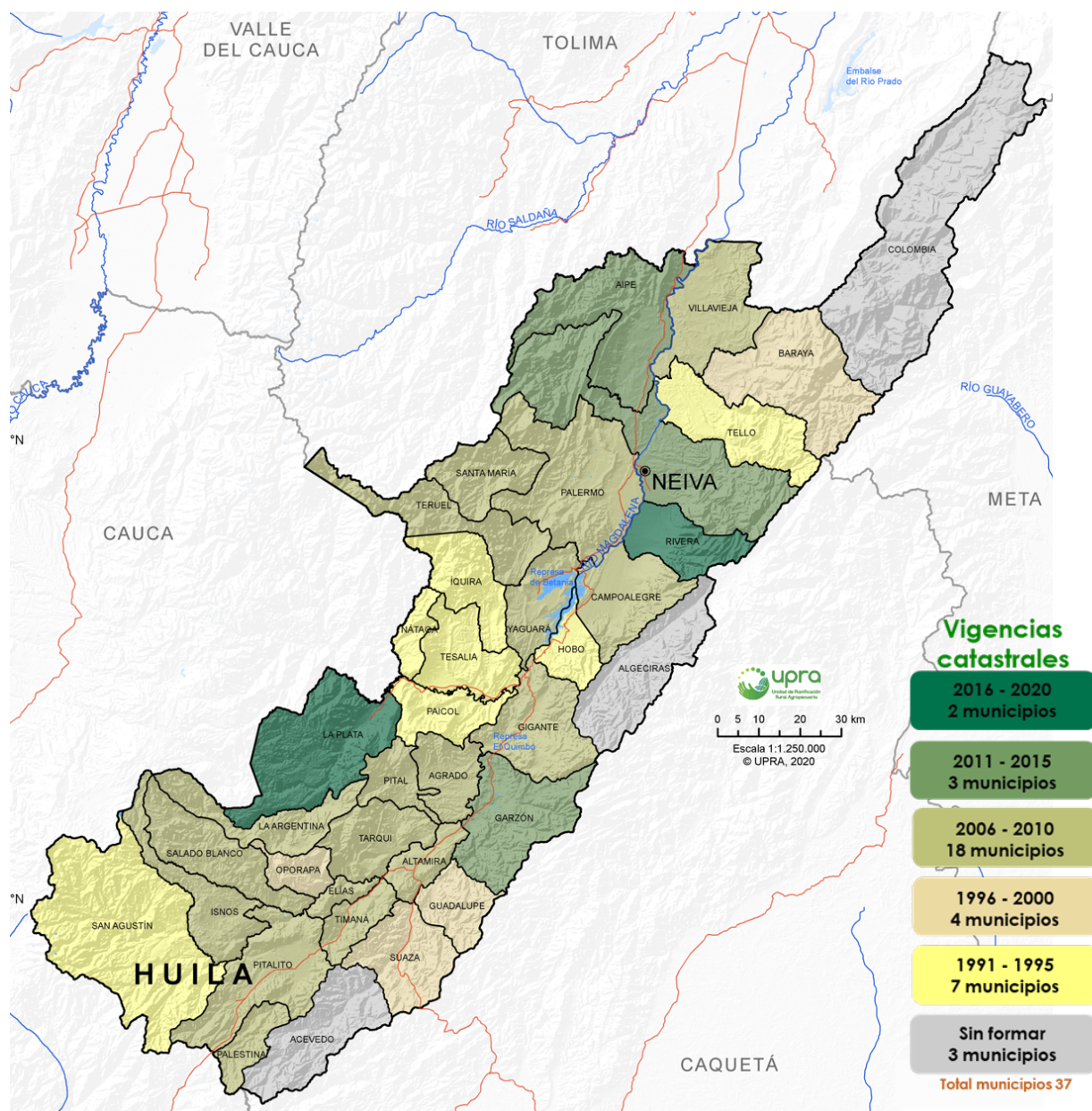
Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

- Dieciocho municipios, equivalentes a cerca del 49 % del total de municipios, realizaron su última actualización catastral en el periodo comprendido entre 2006 y 2010; algunos de estos municipios son Altamira, Campoalegre, Gigante e Isnos, en 2010; y Agrado, Elías, Palermo, Tarqui y Timaná en 2009.
- Cuatro municipios fueron actualizados por última vez entre 1996 y 2000, específicamente Baraya, Guadalupe, en 1996 y Oporapa y Suaza en el año 2000 respectivamente.
- Siete municipios actualizaron su catastro por última vez entre 1991 y 1995, es decir, presentan un rezago superior a los 25 años, siendo más notorio el caso de Tello, cuya información se encuentra fechada en 1991, mientras que para San Agustín el año de actualización es 1993; seguido por Íquira y Hobo en 1994, y Tesalia, Paicol y Nátaga en 1995.



Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

Figura 11. Estado de la actualización catastral (Huila)



Fuente: UPRA (2020).

En conclusión, para la vigencia 2020 que está representada en la figura 11, el 94,11 % de los municipios del Huila se encuentran con un catastro desactualizado.

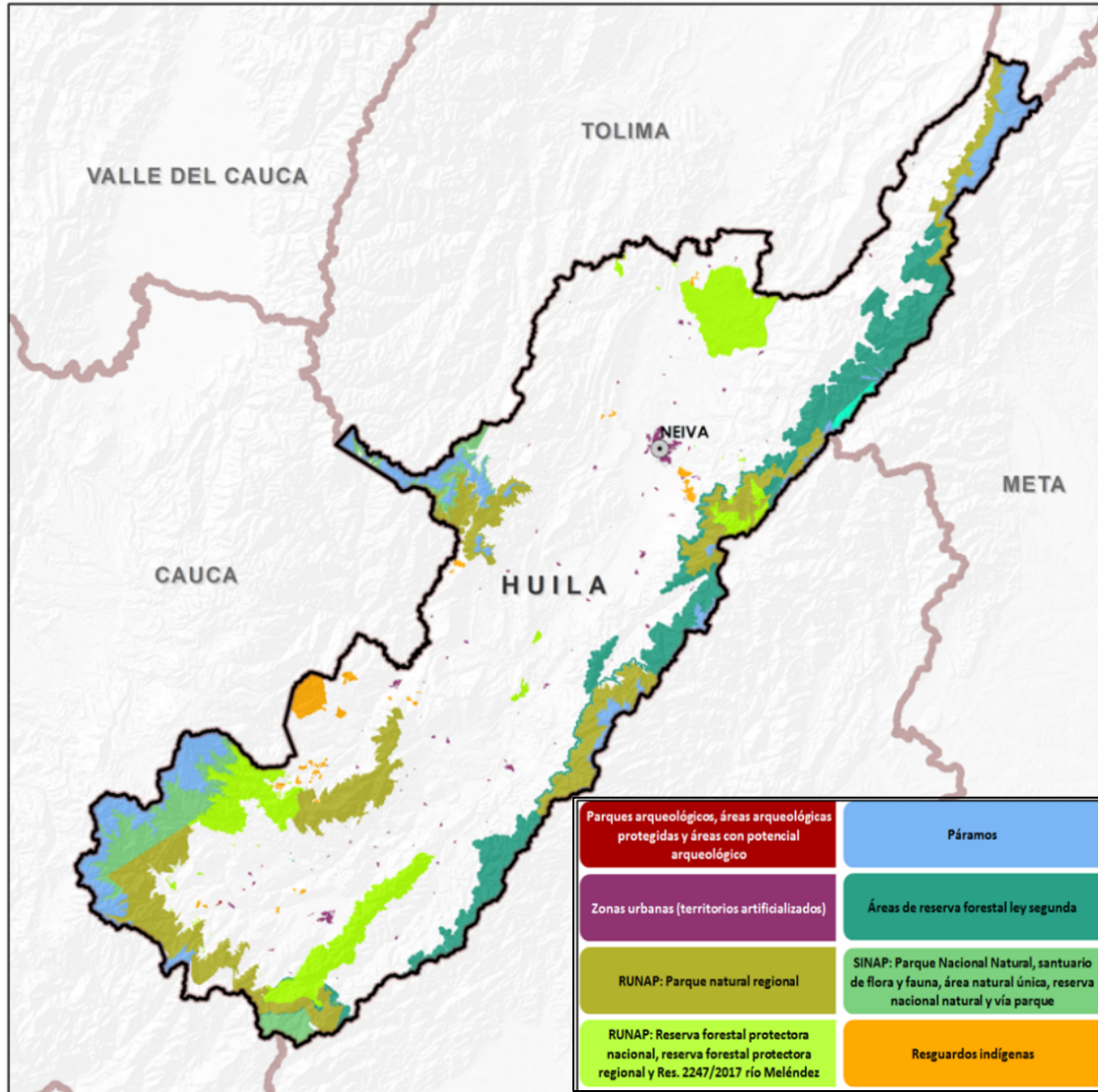
3.2 Áreas con condicionamientos legales para el OSPR

Para efectos del documento de la caracterización, se entiende por áreas con condicionamientos legales, aquellas que por su importancia ambiental, cultural y ecológica se deben destinar para su preservación, sin desconocer que dentro de estas se adelanten acciones tendientes al OSPR, a saber:

- Páramos
- Parques Nacionales Naturales
- Parques Regionales Naturales
- Reservas Forestales Protectoras Nacionales y Regionales
- Ley 2 de 1959 (zona tipo A y previa decisión de ordenamiento)
- Áreas arqueológicas
- Resguardos indígenas
- Comunidades negras
- Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM)
- Zonas artificializadas (zonas urbanas)

El departamento del Huila cuenta con 529.649,25 ha, que representan el 29,04 % del área departamental (1.823.588,95 ha) en áreas en condicionamientos legales para el OSPR. En la Figura 12 se referencian dichas áreas en el departamento.

Figura 12. Condicionamientos legales para el OSPR (Huila)



Fuente: UPRA (2019).

Los municipios que presentan mayor área en condicionamientos legales son: San Agustín, con 91.210,71 ha correspondiente al 65,25 % del área del municipio, Colombia con 77.129,24 ha correspondiente al 48,49 % del municipio y Algeciras 40.501,76 correspondiente al 68,38 % del municipio. A continuación, se presenta las áreas condicionadas del departamento.

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

Tabla 7. Áreas con condicionamientos legales

Condicionamiento legal	Área (ha)	Nombre del condicionamiento
Páramo	96.566,75	Páramo Sotára, Páramo Cruz Verde - Sumapaz, Nevado del Huila - Moras, Páramo Guanacas - Purace Coconucos, Páramo Miraflores, Páramo los Picachos
Parques Nacionales Naturales	110.066,13	Puracé, Nevado del Huila, Cueva de los Guacharos, Sumapaz, Serranía de los Churumbelos, Cordillera de los Picachos, Alto Fragua Indi-Wasi
Parques Naturales Regionales	240.728,12	Corredor Biológico Guacharos Puracé, Páramo de las Oseras, Cerro Páramo de Miraflores Rigoberto Urriago, Serranía de Minas, Las Áreas Naturales la Siberia y Parte de la Cuenca Alta del Río las Ceibas, Cerro Banderas Ojo Blanco, Parque Natural Regional el Dorado.
Reservas Forestales Protectoras Nacionales y Regionales	13.328,90	Cuenca del Río las Ceibas
Reservas Forestales de la Ley 2 de 1959	287.871,33	Zona de Reserva Forestal de la Amazonía.
Áreas arqueológicas	107,46	Parque San Agustín, Salto de los Ídolos, Alto de las Piedras, sin identificar.
Resguardo indígenas	14.248,99	La Gaitana, Tama del Caguán, Nam ÍMisak, Tama- Paez la Gabriela, Llano Buco Bukj Ukue, La Estación Talaga, Pickwe Ikh, Nuevo Amanecer -La Meseta, La Tatacoa, Rumiaco, Potrerito, San Agustín, Bache, La Reforma, La Nueva Esperanza, Pickwe Tha Fiw
El Quimbo	8.317,63	Central Hidroeléctrica El Quimbo
Áreas artificializadas	11.511,48	37 municipios que conforman el departamento del Huila

Fuente: UPRA (2019).

Asimismo, el documento analizó el índice de informalidad dentro de estas áreas con condicionamientos legales, identificándose un total de 3740 predios que corresponden a 235.991,41 ha; lo anterior corresponde a un 13,01 % respecto al área total del departamento, y a un 32,08 % respecto al total de predios (11.655) que se encuentran en territorios con condicionamientos legales en el departamento del Huila.

En la Tabla 8, se presentan los diez municipios con mayor índice de informalidad de acuerdo con la ubicación del condicionamiento legal.

Tabla 8. Los diez municipios con mayor porcentaje de área condicionada con indicios de informalidad en el municipio

Municipio	% área condicionada con indicios de informalidad en el municipio
Teruel	66,02
San Agustín	22,36
Saloblanco	57,47
Ñiquira	47,45
La Argentina	43,86
Palestina	75,89
Isnos	33, 77
Neiva	9,56
Baraya	11, 99
Santa María	25, 11

Fuente: UPRA (2020).

3.3 Tamaño de los predios en el departamento en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR

3.3.1 Análisis de distribución para predios en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR

La distribución de la tierra o de la propiedad rural ha sido un tema fundamental 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 por el conflicto (UPRA, 2016).

En este apartado se realiza un análisis de distribución para predios en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR, 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, vigencia 2016) y en la última parte se resaltan algunas estadísticas del CNA 2014 sobre la relación tamaño y uso de UPA.

3.3.1.1 Distribución predial del departamento

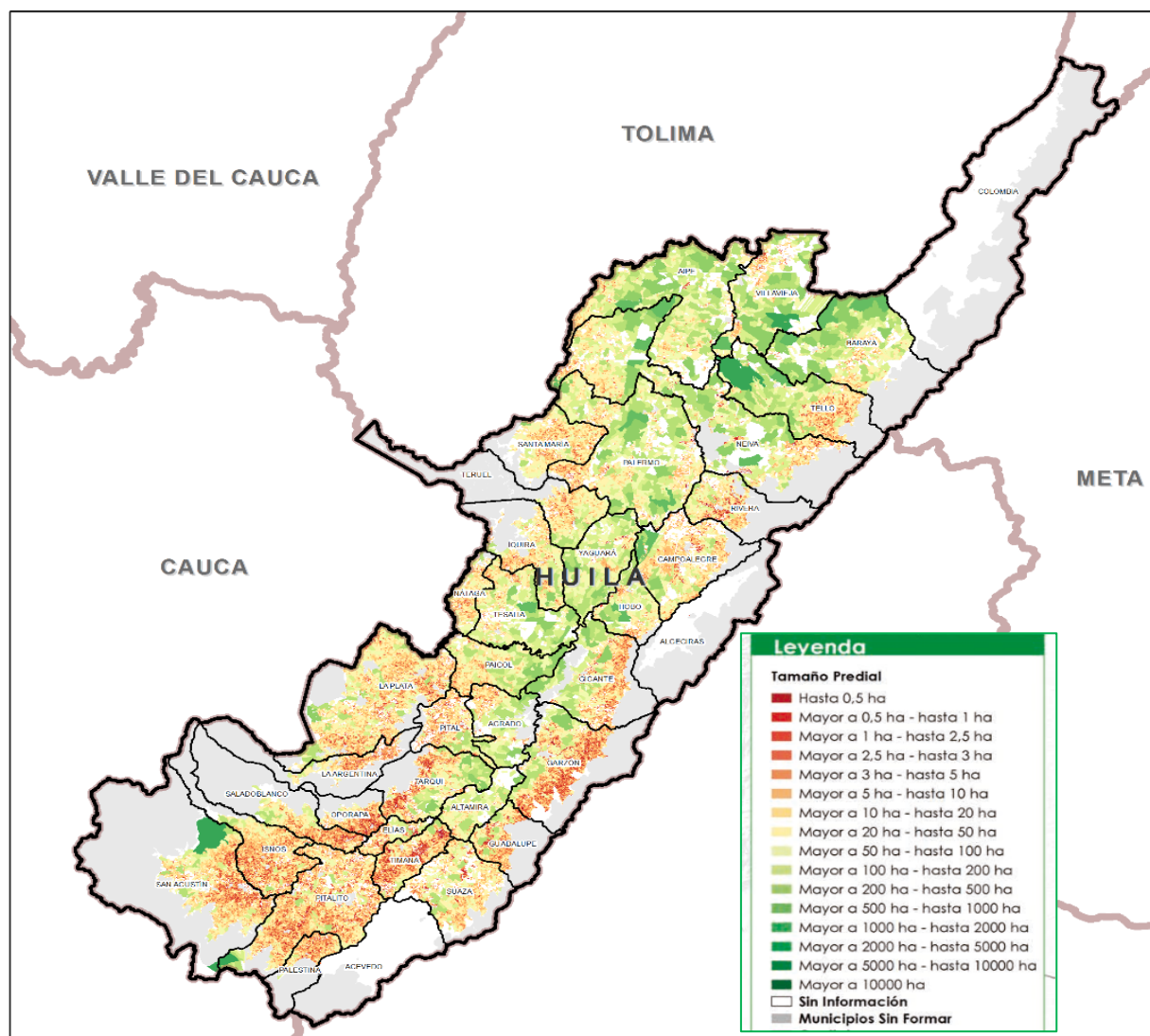
Para el departamento del Huila se identifican 101.383 predios que se encuentran ubicados en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (tabla 9 y figura 13).

Tabla 9. Número de predios y área sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)

Departamento	Nº de predios totales	Área total de predios (ha)	Nº predios en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR	Área de predios sin condicionamientos legales para el OSPR (ha)	% predios	% área
Huila	112.277	1.503.310,65	101.383	1.124.871,12	90,3	74,83

Fuente: UPRA (2019).

Figura 13. Distribución de los predios ubicados en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR por rangos de tamaño (Huila)



- El 90,30 % del total de los predios del departamento, se encuentran ubicados en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR y representan un 74,83 % del área catastral.
- El departamento registra 21 municipios con más del 90 % de sus predios en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR; estos en conjunto representan el 61,03 % del total de predios del departamento y el 54,06 % del área catastral.

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

- Los municipios con menor porcentaje de predios sin condicionamientos legales para el OSPR son Algeciras (50 %) y Guadalupe (64,26 %).

Adicionalmente, para las estadísticas catastrales por rangos de tamaño se resalta el siguiente comportamiento:

- Los predios menores a 2,5 ha representan el 49,40 % del total de predios ubicados en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR, los cuales ocupan 3,96 % del área catastral.
- Los predios de mayor tamaño en el departamento, sin diferenciar el propietario y el destino económico del predio, son aquellos mayores a las 10.000 ha. Sin embargo, para el departamento de Huila, los predios más grandes se encuentran en el rango mayor a 2000 ha y hasta 5000 ha que registra seis predios, los cuales representan menos del 1 % de los predios y el 1,68 % del área catastral.
- Se encontró que en el departamento del Huila predominan los rangos de tamaño predial (entre 0 y 20 ha), con una participación del 89,18 % de los predios y un 30,03 % del área catastral.

3.3.1.2 Distribución de los predios de propiedad privada con destinación agropecuaria

Partiendo del conjunto de predios rurales (101.383) que se encuentran ubicados en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR en el departamento del Huila, se realiza la clasificación por destino económico. Para este diagnóstico, los predios de interés son aquellos relacionados con los destinos agropecuario, agrícola, pecuario, forestal y agroindustrial.³

La mayoría de los predios que están ubicados en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR, están clasificados con destino económico agropecuario y representan el 93,07 % de los predios y el 98,37 % del área catastral; en conjunto los predios con destino agrícola, forestal y agropecuario suman el 93,08 % de predios rurales y ocupan un área del 98,40 %.

³ La información catastral tiene una clasificación de los predios por su destinación económica, según la definición adoptada del IGAC a través del artículo 86 de la Resolución 70 de 2011; allí se relacionan de manera separada las categorías: agropecuario, agrícola, pecuario y agroindustrial y cada uno de estos destinos registra información de manera distinta.

El 4,19 % de los predios rurales tienen destino habitacional y ocupan el 0,27 % del área catastral.

En la categoría otros (UPRA, 2017a), se incluyeron los predios con destino industrial, comercial, minero, cultural, recreacional, salubridad, institucionales, educativo, religioso, uso público y servicios especiales; esta categoría representa el 2,73 % de los predios y el 1,33 % del área catastral sin condicionamientos legales para el OSPR en el departamento.

Luego se presenta la estadística catastral para el conjunto de predios privados con destinación agropecuaria, incluyendo los destinos agrícola y forestal, (91.948 predios) del departamento, las cuales se presentan a continuación:

- Los predios con destinación agropecuaria que predominan en el departamento son aquellos con tamaño mayor a 1 y hasta 2,5 ha. Estos predios representan el 21,17 % y ocupan el 3,10 % del área catastral.
- Se identificaron tres predios privados con destino agropecuario más grandes del departamento y se encuentran en el rango mayor a 2000 ha y hasta 5000 ha. Estos predios se localizan en los municipios de Villavieja (1 predio) y Tello (2 predios), donde estos suman un área en conjunto de 7504,21 ha.
- Los predios privados que tienen un tamaño menor a 2,5 ha representan el 46,16 % de predios y ocupan el 4,05 % del área catastral.

El análisis de predios por rangos de tamaño con destinación agropecuaria de propietarios privados se encuentra en la tabla 10.

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

Tabla 10. Número de predios por rangos de tamaño con destinación agropecuario de propietarios privados (Huila)

Rangos de tamaño predial	Nº de predios ubicados sin condicionamientos legales	Área de predios ubicados sin condicionamientos legales (ha)	% predios	% área (ha)
Hasta 0,5 ha	13.481	2927,87	14,66	0,28
Mayor a 0,5 ha - hasta 1 ha	9499	7089,50	10,33	0,68
Mayor a 1 ha - hasta 2,5 ha	19.461	32.383,63	21,17	3,10
Mayor a 2,5 ha - hasta 3 ha	4312	11.831,13	4,69	1,13
Mayor a 3 ha - hasta 5 ha	12.078	47.111,92	13,14	4,51
Mayor a 5 ha - hasta 10 ha	13.540	95.976,27	14,73	9,18
Mayor a 10 ha - hasta 20 ha	9234	129.677,76	10,04	12,40
Mayor a 20 ha - hasta 50 ha	6663	204.450,86	7,25	19,55
Mayor a 50 ha - hasta 100 ha	2152	148.831,20	2,34	14,23
Mayor a 100 ha - hasta 200 ha	963	130.974,71	1,05	12,53
Mayor a 200 ha - hasta 500 ha	432	127.917,70	0,47	12,23
Mayor a 500 ha - hasta 1000 ha	110	73.896,75	0,12	7,07
Mayor a 1000 ha - hasta 2000 ha	20	25.096,54	0,02	2,40
Mayor a 2000 ha - hasta 5000 ha	3	7504,21	0,003	0,72
Total	91.948	1.045.670,05	100	100

Fuente: UPRA (2019).

A partir de los análisis realizados y sabiendo que los predios privados con destino agropecuario que predominan en el departamento, en términos de número de predios, son aquellos mayores a 1 ha y hasta 2,5 ha, y representan el 3% del total de este universo. Este rango en este universo es significativo y podría estar relacionado con posibles potencialidades para el departamento en materia productiva.

3.3.1.3 Indicadores de distribución de la propiedad rural

Además del análisis de distribución a través de estadísticas catastrales, la UPRA en los últimos años ha venido trabajando en la construcción de cuatro indicadores que permiten analizar el comportamiento de la distribución de la tierra rural desde la desigualdad, la heterogeneidad y la disparidad;⁴ a partir de lo mencionado, en este apartado se realiza una caracterización de la función de distribución de la propiedad a partir de los indicadores de Gini, Theil y disparidad

⁴ La UPRA en el 2017 publicó “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).

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

superior e inferior (formas extremas de la distribución de la propiedad), tomando solo los predios privados con destino agropecuario que se encuentran ubicados en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR. En la tabla 11 se pueden observar los resultados de estos indicadores.

Tabla 11. Valores de los indicadores de distribución (Huila)

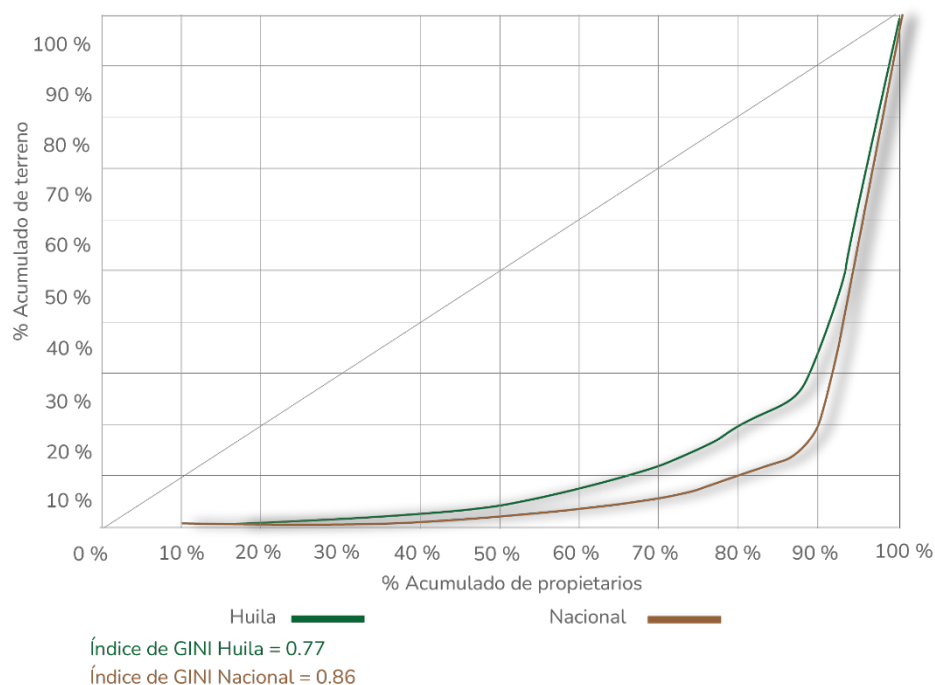
Dimensión	Indicador	Departamental	Nivel	Rango de clasificación
Desigualdad	Índice de Gini	0,77	Alto Gini	Mayor a 0,6
Heterogeneidad	Índice de Theil	0,13	Medio Theil	Entre 0,06 y 0,18
Disparidad Inferior	Indicador de disparidad inferior	0,86	Baja Disparidad	Menor a 0,055
Disparidad Superior	Indicador de disparidad superior	6,66	Alta Disparidad	Mayor a 5,2

Fuente: UPRA (2019).

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

- Para el área del departamento sin condicionamientos legales para el OSPR, el índice de Gini de área de propietarios es de 0,77; lo que indica que el departamento del Huila se encuentra por debajo del resultado del índice nacional (0,864).
- Utilizando la curva de Lorenz (figura 14) para representar de forma gráfica la desigualdad que existe en el departamento, se encuentra que la distribución de área de terreno agropecuario entre los propietarios es menos desigual respecto a la curva nacional, pues se aleja menos de la línea de igualdad.
- El índice de Theil, es un indicador alternativo a la desigualdad que mide la heterogeneidad en la distribución de la tierra que plantea qué tan variable es el área que corresponde a los propietarios. Valores cercanos a 0 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, este indicador presenta un valor de 0,13; lo que indica que el departamento se encuentra en un nivel de heterogeneidad medio.

Figura 14. Curva de Lorenz para áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)



Fuente: UPRA (2019).

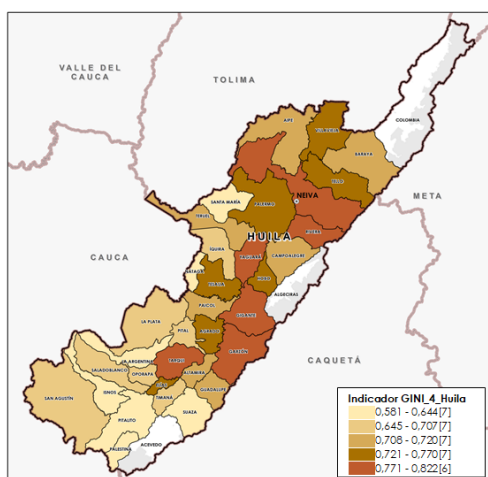
Los indicadores de disparidad inferior y superior están enfocados en describir el comportamiento de los extremos de la distribución, es decir, permiten “(...) revisar cómo es la distribución entre las áreas de propiedad más pequeñas y las áreas más grandes respecto al supuesto de una distribución igualitaria” (UPRA, 2017a).

- El indicador de disparidad inferior muestra que el 10 % de los propietarios que menos área tienen ocupan el 0,86 del área que tendrían en un escenario de igualdad, lo cual indica un nivel de disparidad bajo.
- El valor del indicador de disparidad superior para el departamento es de 6,66; lo cual muestra que el 10 % de las personas que más área tienen, ocupan más área de la que tendrían en un escenario de igualdad. Este resultado se encuentra relacionado con un nivel de disparidad alto.

En las figuras 15 a 18 se observan los valores que cada municipio del departamento registró de acuerdo con los indicadores de distribución comentados.

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

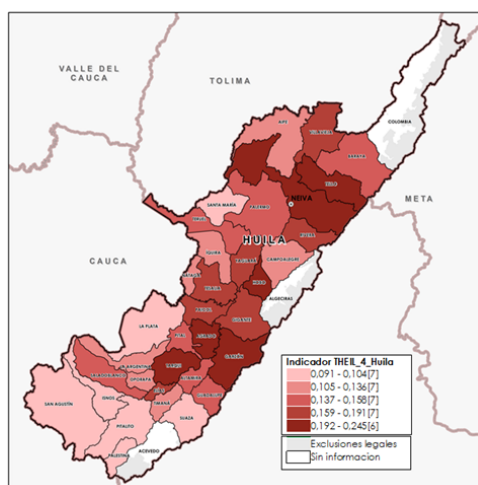
Figura 15. Índice de Gini para predios en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)



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

Fuente: UPRA (2019).

Figura 16. Índice de Theil para predios en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)

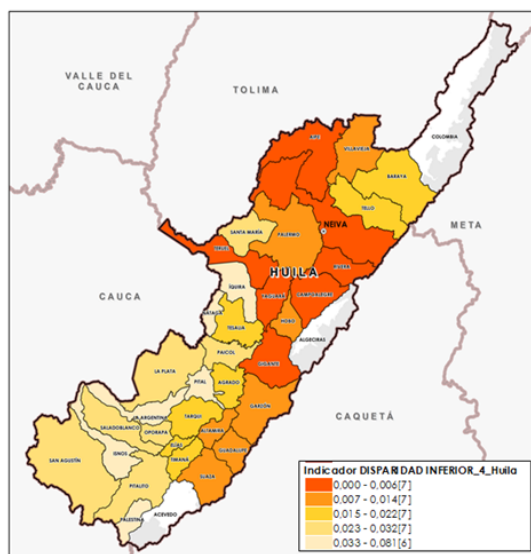


Interpretación: valores cercanos a 0 sugieren una baja heterogeneidad, mientras que valores cercanos a 1 muestran una heterogeneidad media.

Fuente: UPRA (2019).

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

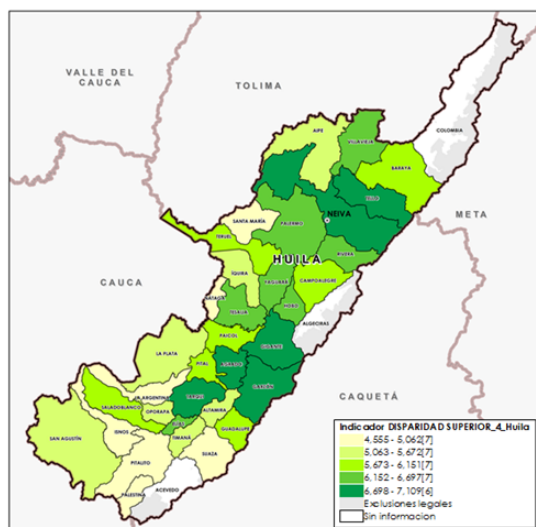
Figura 17. Indicador de disparidad inferior en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)



Interpretación: cuando el valor del indicador tiende a 0, se sugiere una baja disparidad inferior, pues los propietarios se encontrarían muy distantes de poseer el 10 % del área que deberían tener.

Fuente: UPRA, 2019

Figura 18. Indicador de disparidad superior en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)



Interpretación: cuando el valor del indicador se encuentra entre 2,7 y 5,2, se sugiere una disparidad superior alta, para el 10 % de los propietarios que más área poseen.

Fuente: UPRA (2019).

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

Tabla 12. Municipios con valores mayores y menores de los indicadores de distribución de la propiedad (Huila)

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	Neiva	0,83	Agrado	0,21	Isnos	0,06	Neiva	7,25
	Gigante	0,80	Gigante	0,20	Palestina	0,05	Gigante	7,09
	Tarqui	0,79	Tarqui	0,20	Iquira	0,04	Agrado	6,98
Menor Valor	Santa María	0,65	Nátaga	0,10	Gigante	0,002	Santa María	5,03
	Isnos	0,62	Isnos	0,10	Yaguará	0,002	Isnos	4,92
	Nátaga	0,62	La Plata	0,10	Neiva	0,0005	Nátaga	4,64

Fuente: UPRA (2019).

- Se observa que el municipio de Neiva presenta la mayor desigualdad en la distribución de la tierra rural (Gini = 0,83), seguido del municipio de Gigante (Gini = 0,80) y el municipio de Tarqui (Gini = 0,79).
- Para el departamento de Huila se evidencia que los índices de Gini son altos a nivel general, sin embargo, los municipios de Nátaga e Isnos presentan la menor desigualdad en la distribución de la tierra rural (Gini = 0,62 cada uno).

3.3.2 Identificación de algunos fenómenos extremos respecto al tamaño predial

Según la UPRA (2015a):

Tanto la concentración de la propiedad rural como el fraccionamiento son fenómenos extremos en la distribución de la tenencia de la tierra, por lo cual un objeto de la Ley 160 de 1994, enunciado en su primer artículo, es reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico (...). En ese orden, para realizar el análisis correspondiente para el caso Huila, se utilizan fuentes de datos con base en IGAC 2016 a nivel municipal.

En la parte de fraccionamiento predial, se efectúa un análisis a nivel municipal y por rangos de tamaño predial sobre aquellos predios que cumplen con algunas condiciones o criterios que dan señales del fraccionamiento y luego a partir de las categorías de UAF se describen algunas estadísticas asociadas a los predios privados con destino agropecuario dentro de frontera agrícola.

Respecto a la concentración de la tierra, se realiza un análisis desde los predios del departamento que se ubican en áreas privadas, sin condicionamientos legales (para el OSPR) y con destinación agropecuaria, adicionalmente dichas estadísticas relacionan el número de propietarios, predios y tamaño. Los propietarios de interés son aquellos que tengan dos o más predios y a su vez registran un área mayor a la UAF máxima del departamento.

3.3.2.1 Fraccionamiento predial en el departamento

Los datos estadísticos oficiales catastrales organizados por rangos de distribución predial rural, constituyen la principal fuente para analizar el panorama general sobre las señales del fraccionamiento en el departamento. La fuente de información es la base catastral 2016 del IGAC y son datos que se trabajan dentro de la frontera agrícola.

El análisis del fraccionamiento predial en este apartado se aborda desde dos enfoques, el primero se efectúa con una descripción a nivel municipal y por rangos de tamaño predial sobre aquellos predios privados agropecuarios en frontera agrícola que cumplen con tres criterios que dan señales del fraccionamiento, luego, el segundo enfoque se da a partir de las categorías de la UAF, en donde se describen algunas estadísticas asociadas a los predios privados con destino agropecuario dentro de frontera agrícola.

De acuerdo con lo anterior, se establecieron los siguientes tres criterios para escoger los predios en los municipios que dan señales de fraccionamiento predial:

1. Que el crecimiento predial histórico del municipio sea mayor al crecimiento promedio acumulado a nivel nacional. Este promedio nacional se ha determinado en 1,17 %, el cual se considera una tasa normal de crecimiento del número de predios.
2. Que los municipios cuenten con formación catastral.
3. Que, durante el periodo analizado, en este caso 2014-2016, el municipio no hubiera tenido actualización catastral, pues las tasas de crecimiento del número de predios rurales podrían explicarse por la actualización catastral y no por el fenómeno de fraccionamiento.

Para este análisis se parte de un total de predios privados agropecuarios en frontera agrícola para el departamento del Huila de 2016 correspondiente a 86.182, el cual está representado en 870.057 ha. Luego, se obtiene un universo de predios con señales de fraccionamiento dentro de Frontera Agrícola correspondiente a 11.774 predios, equivalentes a 116.612 ha. La tasa de

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

ocurrencia en términos de número de predios y área (de las tres condiciones antes mencionadas) es del 13,66 % y el 13,40 %.

Los siguientes son los indicadores utilizados para analizar el posible fraccionamiento predial en el Huila:

Tabla 13. Indicadores para analizar el fraccionamiento predial

N.º	Indicador	Resultados
1	Comparación de Fraccionamiento predial por rangos de tamaño predial entre 2014 y 2016, número de predios totales, área (ha), variación y participación porcentual.	Las señales de fraccionamiento probablemente se están presentando en los predios de tamaños menores a 0,5 ha, dado que tiene una variación del 10,74 % (2014-2016) del total de predios identificados, junto con los rangos entre 0,5 y 1 ha (11,28 %), de 1 a 2,5 ha (10,51 %), de 2,5 a 3 ha (11,80 %). El rango de mayor variación significativa es el de mayor a 3 hasta 5 ha que varía 14,09 % entre 2014 y 2016.
2	Número de predios con señales de fraccionamiento predial, según municipio.	Se han identificado 11.774 predios con señales de fraccionamiento predial, principalmente pertenecen a los municipios de: Campoalegre (3.061, 26 %), Suaza (2.689, 22,84 %), La Plata (2.515, 21,36 %), Palermo (1.807, 15,35 %) y Elías (559, 4,75 %), que concentran el 90,29 % de los predios con estas características.
3	Número de predios con señales de fraccionamiento predial en el rango de menos de 0,5 ha según municipio.	Se han identificado 2.732 predios de tamaño menor a 0,5 ha, en este rango, los municipios con mayor número de predios en este rango son: La Plata (678, 24,82 %), Campoalegre (643, 23,54 %), Palermo (448, 16,40 %), Suaza (432, 15,81 %) y Elías (345, 12,63 %), que participan con el 93,19 % del total de predios de rango de tamaño inferior a 0,5 ha con señales de fraccionamiento predial.
4	Número de predios y área total según ha por categorías de clasificación	Se consideran 86.182 de predios privados con destino agropecuario en frontera agrícola, de los cuales el 93 % (79.649 predios) se encuentran por debajo de la UAF; el

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

	UAF y Porcentaje de participación de los predios de acuerdo las categorías de clasificación UAF.	3 % por encima de la UAF (2.796 predios) y el 4 % de los predios dentro de la UAF (3.787).
5	Municipios con el mayor porcentaje de predios agropecuarios en frontera agrícola por debajo de la UAF.	Los municipios con el mayor porcentaje de predios fraccionados por debajo de la UAF son Timaná (99,13 %), seguido por Palestina (98,95 %), Garzón (98,09 %), Pitalito (98,09 %) y Oporapa (97,70 %).

Fuente: UPRA (2020).

3.3.2.2 Concentración de tierras en el departamento

La aproximación a la concentración se aborda teniendo en cuenta los siguientes criterios; sin embargo, con el tiempo pueden ser objeto de cambios, hasta el momento se tiene lo siguiente:

- Que los predios privados ubicados en áreas sin condicionamientos legales (para el OSPR) tengan una destinación agropecuaria.
- Que los propietarios tengan asociados dos o más predios privados con destinación agropecuaria.
- Que los propietarios que concentran la tierra en el departamento serán aquellos con dos o más predios, cuya área total se encuentre por encima de la extensión máxima de UAF.

Tabla 14. Aproximación a la concentración de tierras desde el análisis de propietarios (Huila)

Estadísticas predios y propietarios			
Departamento	Predios	Área (ha)	Propietarios
Huila	91.948	1.045.670,05	127.831
Estadísticas de propietarios con 2 o más predios			
Propietarios con 2 o más predios	% de propietarios	Área (ha)	% de área
22.759	17,80	632.962,60	60,53
Estadísticas de propietarios con 2 o más predios y área mayor a la UAF máxima			
Propietarios con 2 o más predios y área mayor a la UAF	% de propietarios	Área (ha)	% de área
1852	1,45	287.776,49	27,52

Fuente: UPRA (2019).

Como resultado se obtiene que menos del 1,45 % (1852) de los propietarios del departamento que tienen dos o más predios y cuya área supera el valor máximo de UAF del departamento, concentran el 27,52 % (287.776,49 ha) del área catastral. Estos resultados se presentan en la tabla 14.

3.3.3 Relación tamaño y uso

Para el departamento del Huila, el censo identifica 113.083 UPA que se encuentran ubicadas en áreas sin condicionamientos legales, con un área de aproximadamente 1.190.363 ha; por rangos de tamaño, se presenta las siguientes estadísticas:

- El 57,43 % de las UPA tienen un tamaño menor a 2,5 ha y representan el 5,21 % del área total.
- Siete UPA presentan un tamaño superior a las 10.000 ha, las cuales representan el 0,01 % de las UPA y el 9,86 % del área. Los municipios con el porcentaje de área más representativo de este grupo corresponden a San Agustín, Hobo y Aipe.
- Las UPA predominantes por rango se encuentran entre las 20 y 50 ha, ocupando un área de 4,40 % con respecto al total del departamento.

Al analizar el área de las UPA por usos y coberturas de la tierra, se agruparon en siete categorías, entre las cuales se encuentran la agrícola,⁵ pecuaria,⁶ integral,⁷ bosques naturales,⁸ infraestructura,⁹ rastrojos,¹⁰ y otros usos.¹¹

⁵ Si las UPA presentan áreas con cultivos transitorios y permanentes, o áreas en barbecho y descanso

⁶ Si las UPA registran áreas con pastos sembrados y pastos o sabanas naturales

⁷ Es aquella UPA de uso agropecuario que destina parte de su área a actividades de conservación (presenta área de bosques naturales) e infraestructura

⁸ Es la UPA que destina la totalidad de su área a la conservación

⁹ Es la UPA con el 100 % de su área destinada a uso de infraestructura

¹⁰ Es la UPA con el 100 % de su área destinada a rastrojos

¹¹ Es la UPA con la totalidad de su área destinada a otros usos.

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización
de la propiedad rural **Huila**

Tabla 15. UPA por categoría de usos (Huila)

Categoría de uso UPA	Nº de UPA sin condicionamientos	Área UPA (ha)	% de UPA	% de área
Rastrojo	49.286	298.625,09	43,58	25,09
Integral	34.472	423.875,24	30,48	35,61
Pecuario	20.225	427.057,66	17,89	35,88
Infraestructura	3414	8114,76	3,02	0,68
Bosque Natural	2334	7002,11	2,06	0,59
otros usos	2064	16.286,69	1,83	1,37
Agrícola	1288	9401,45	1,14	0,79
Total	113.083	1.190.363,00	100	100

Fuente: UPRA (2019).

- Las UPA con uso destinado a rastrojo son las que predominan en el departamento; representan el 43,58 % del total de UPA y tienen el 25,09 % del área; posiblemente, estas áreas son destinadas por los productores del departamento como áreas de descanso para rotar sus sistemas de producción.
- Las UPA de uso integral representan el 30,48 % de las UPA y tienen el 35,61 % del área; destinan parte de su área a actividades agropecuarias, de conservación y otros usos. Estas UPA cuentan con suelos aptos para el establecimiento de sistemas productivos agroforestales.
- Las UPA de uso pecuario, aquellas que destinan principalmente su área a la siembra de pastos y actividades ganaderas, representan el 17,89 % de los predios y ocupan un área equivalente al 35,88 %; en Huila, las tierras son apropiadas para el establecimiento de sistemas silvopastoriles.
- Las UPA que presentan áreas destinadas a bosques naturales tienen una participación de 2,06 % y representan el 0,59 % del área total.
- Las UPA de uso agrícola registran un porcentaje de participación del 1,14 % de UPA y tienen el 0,79 % del área; estas UPA destinan principalmente su área a la siembra de cultivos ya sea permanentes o transitorios.

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

Tabla 16. Distribución de las UPA por rango de tamaño y categorías de uso (Huila)

Rangos de Tamaño	Número de UPA						
	Agrícola	Bosque natural	Infraestructura	Integral	Otros usos	Pecuario	Rastrojo
Hasta 0,5	345	604	1373	5328	400	3527	9693
Mayor a 0,5 y hasta 1	195	321	444	4884	288	2915	7670
Mayor a 1 y hasta 2,5	252	603	682	7763	507	4242	12.910
Mayor a 10 y hasta 20	39	126	144	1590	94	800	2545
Mayor a 10.000	121	290	342	4164	252	2137	6008
Mayor a 100 y hasta 200	180	269	301	4677	256	2453	5419
Mayor a 1000 y hasta 2000	97	88	98	2892	133	1732	2739
Mayor a 2,5 y hasta 3	43	30	27	1938	82	1358	1500
Mayor a 20 y hasta 50	7	2	1	687	27	521	461
Mayor a 200 y hasta 500	2	1	1	342	15	319	221
Mayor a 2000 y hasta 5000	5	-	1	158	8	151	100
Mayor a 3 y hasta 5	1	-	-	28	2	34	14
Mayor a 5 y hasta 10	1	-	-	13	-	14	3
Mayor a 50 y hasta 100	-	-	-	2	-	11	2
Mayor a 500 y hasta 1000	-	-	-	3	-	7	1
Mayor a 5000 y hasta 10.000	-	-	-	3	-	4	-
Total	1288	2334	3414	34.472	2064	20.225	49.286

Fuente: UPRA (2019)

- El departamento del Huila se caracteriza por poseer un alto porcentaje de UPA, cuyo uso está destinado a rastrojos (49.286) y uso integral (34.472), que en conjunto representan el 74,07 % del total de UPA y un 60,70 % del área del departamento.
- Las UPA de uso integral, UPA de uso agropecuario que destina parte de su área a actividades de conservación (presenta área de bosques naturales) e infraestructura, representan un 30,48 % de las UPA y un 35,61 % ha del departamento.

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

En el departamento del Huila 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.

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

- Un hato ganadero de 422.798 cabezas de ganado
- Producción de leche de 397.204 L
- Producción porcícola de 131.726 cabezas
- Aves de galpón que ascienden a 7.231.443 unidades
- Producción de pescado de 5.284.042,56 kg
- Producción agrícola de cultivos transitorios y permanentes de 664.022,25 t

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

Producción bovina: las UPA con extensiones mayores a 20 ha y hasta 50 ha, presentaron el mayor porcentaje de cabezas de ganado, con una participación del 16,38 % (69.271 cabezas). En las UPA con extensiones menores a 0,5 ha, se identificó el menor hato ganadero con tan solo el 1,08 % del total de cabezas (4565).

Producción de leche bovina: las UPA con extensiones mayores a 20 ha y hasta 50 ha presentaron la mayor producción de leche con una participación del 16,91 % (67.153 L). En cuanto a la menor producción de leche, esta se ubicó en las extensiones mayores a 2,5 ha y hasta 3 ha, con tan solo el 1,10 % del total producido (4360 L).

Producción porcícola: las UPA con extensiones mayores a 20 y hasta 50 ha, presentaron el mayor porcentaje del inventario porcícola con una participación del 25,52 % (33.613 cabezas). El menor inventario se identificó en las UPA con extensiones mayores a 1000 ha y hasta 2000 ha, con tan solo el 0,002 % del total departamental (tres cabezas).

Producción avícola: las UPA con extensiones de área mayores a 1 ha y hasta 2,5 ha, presentaron el mayor porcentaje del inventario de aves de galpón (aves de postura y pollo de engorde), con una participación del 22,94 % (1.659.141 aves). En las UPA con extensión de área mayor a 200 ha y hasta 500 ha, se identificó el menor porcentaje con el 0,01 % de la producción total (584 aves).

Producción acuícola: en las UPA con extensiones mayores a 20 ha y hasta 50 ha, se encontró el mayor porcentaje de la producción acuícola, con una participación del 63,72 % (3.366.995,97

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

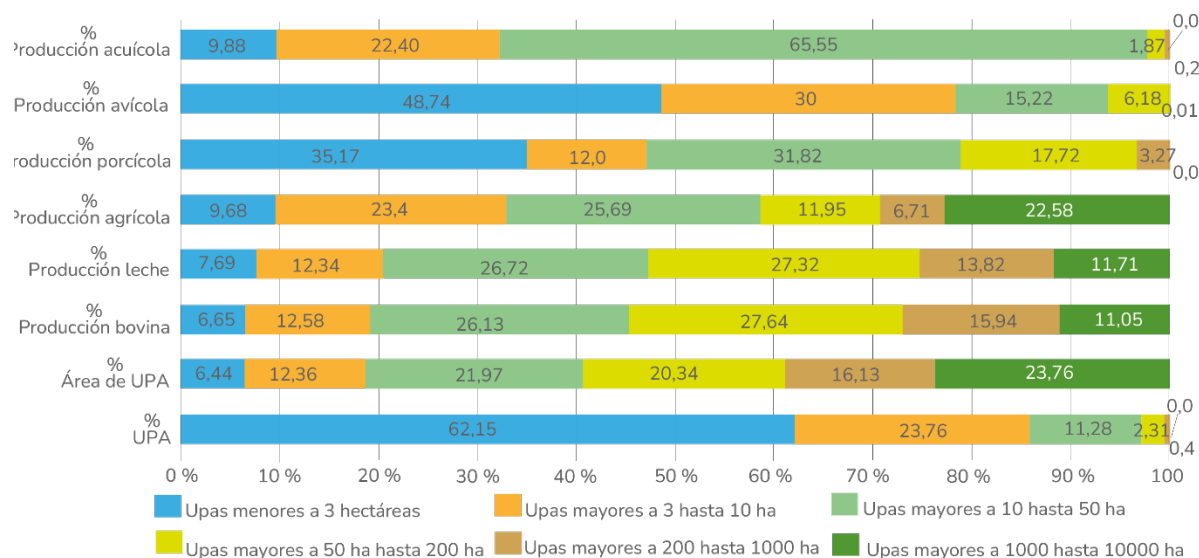
kg). En las UPA con extensiones de área mayores a 1000 ha y hasta 2000 ha, se identificó el menor porcentaje de la producción departamental con el 0,09 % (4502,47 kg).

Producción agrícola: en las UPA con extensiones de área mayores a 5 ha y hasta 10 ha se encontró el mayor porcentaje de la producción agrícola departamental, con una participación del 15,50 % (102.902,83 t). En las UPA con extensiones de área de hasta 0,5 ha, se identificó el menor porcentaje con el 0,52 % de la producción total (3475,87 t).

Teniendo en cuenta la dinámica productiva en relación con los rangos de tamaño de UPA, se identificaron las extensiones de UPA con la mayor participación en la producción agropecuaria.

- Producción bovina: UPA con extensiones mayores a 20 ha y hasta 50 ha con el 16,38 %
- Producción de leche: UPA con extensiones mayores a 20 ha y hasta 50 ha con el 16,91 %
- Producción porcícola: UPA con extensiones mayores a 20 ha y hasta 50 ha con el 25,52 %
- Producción avícola: UPA con extensiones mayores a 1 ha y hasta 2,5 ha, con el 22,94 %
- Producción acuícola: UPA con extensiones mayores a 20 ha y hasta 50 ha con el 63,72 %
- Producción agrícola: UPA con extensiones mayores a 5 ha y hasta 10 ha con el 15,50 %

Figura 19. Distribución de las UPA por categorías de tamaño, según tipo de producción (Huila)



Fuente: UPRA (2019).

Visto lo anterior, para el departamento del Huila se observa una inequitativa distribución de la tierra para usos agropecuarios, dado que las UPA mayores a 1000 ha, son las que menos participan en la producción agropecuaria y ocupan el 23,76 % del territorio, mientras que las UPA menores a 3 ha, tan solo ocupan el 6,44 % el área; es decir, la tierra se concentra en unas pocas UPA que aportan en baja medida a la producción agropecuaria.

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 esta se entiende como la ausencia de un título traslativo de dominio válido registrado en el folio de matrícula inmobiliaria y que conste en el certificado de tradición y libertad. Cuando se presenta esta situación, quienes se encuentran explotando predios que no tienen consolidados sus derechos de propiedad, no tienen la suficiente confianza y garantías para realizar inversiones tendientes a mejorar la productividad.

Como consecuencia de la informalidad, los pobladores rurales tienen dificultades para realizar 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 PIB sectorial; Asimismo, 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 permiten avanzar en la solución de esta problemática a través del programa de formalización de la propiedad ejecutado por la ANT.¹² También se expidió la

¹² El MinAgricultura creó el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural mediante Resolución 0452 de 2012, modificada por la 181 de 2013, con el objetivo de promover el acceso a la propiedad de los predios rurales y mejorar la calidad de vida de los campesinos. Posteriormente con la expedición del Decreto 2363 de 2015, en el cual

Resolución 128 de 2017 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.

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

Dado que la construcción del índice de informalidad¹³ se basa en buena parte en información catastral, su precisión depende de la formación y actualización del catastro. En este sentido, algunos municipios rezagados pueden tener peores indicadores que los actualizados catastralmente. El siguiente análisis utiliza el índice ya descrito como un acercamiento a la informalidad en la tenencia de los predios que se encuentran sin condicionamientos legales en el departamento del Huila.

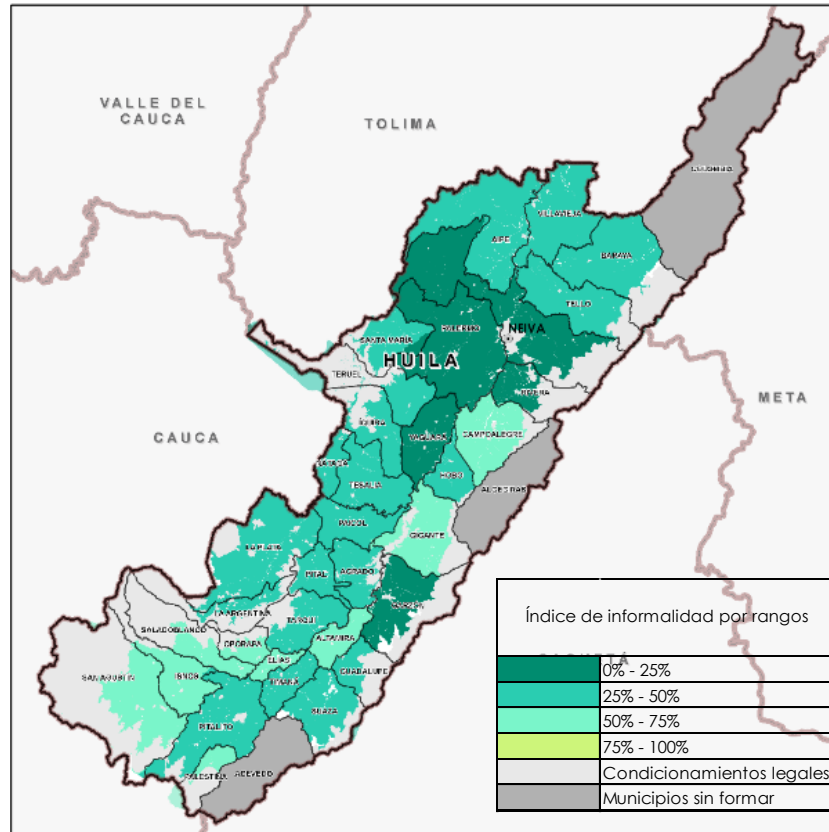
La figura 20 muestra la distribución de los rangos de informalidad en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR en el departamento.

crea a la ANT, se estableció dentro de sus funciones el de asumir la materialización y ejecución del programa de Formalización de la Propiedad Rural, a partir del 1 de enero de 2016.

¹³ Ver definición y variables para el cálculo del índice de informalidad en el capítulo 3.2 “Informalidad en áreas con condicionamientos legales para el OSPR”.

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

Figura 20. Rangos de informalidad en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)



Fuente: UPRA (2020).

El departamento del Huila presenta situaciones de informalidad importantes. La tabla 17 presenta el número correspondiente de predios para cada rango de informalidad.

Tabla 17. Número de predios por rango del índice de informalidad (Huila)

Rango del Índice de informalidad	N° de municipios	N° de predios	% de predios
0 % - 25 %	5	5.682	13,29
25 % - 50 %	20	20.646	48,28
50 % - 75 %	9	16.436	38,43
75 % - 100 %	0	0	0,00
Total	34	42.764	100

Fuente: UPRA (2020).

Los predios que se presumen informales, se encuentran distribuidos dentro de los rangos de informalidad evidenciados en la tabla anterior; sin embargo, y para un mejor acercamiento al índice de informalidad y al número de predios presuntamente informales por municipio, es necesario indicar que el Huila cuenta con 107.516 predios ubicados en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR, de los cuales, son predios que tienen indicios de informalidad, 42.764 lo que nos permite establecer que el índice de informalidad en áreas sin condicionamientos legales en el departamento del Huila es del 39.77 %.

Teniendo en cuenta la tabla 12, Yaguará y Palermo presentan un índice de informalidad menor al 25 %, con un número de 1.262 predios, 20 municipios cuentan con índice de informalidad entre el 25 % y el 50 %, correspondiente a 20.646 predios presuntamente informales; nueve municipios con índice de informalidad entre el 50 % y el 75 % con 16.436 predios presuntamente informales que equivalen al 38,43 % del total de predios con presunción de informalidad en el departamento; ningún municipios entre el 75 % y 100 %, del total de predios presuntamente informales del departamento (42.764 predios).¹⁴

¹⁴ Estos cálculos son realizados sobre la información cartográfica de 34 municipios teniendo en cuenta que se tiene información catastral para el total de los municipios de este departamento. Por otra parte, Colombia, Algeciras y Acevedo son los tres municipios del Huila sin formación catastral.

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización
de la propiedad rural **Huila**

Tabla 18. Porcentaje de informalidad en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)

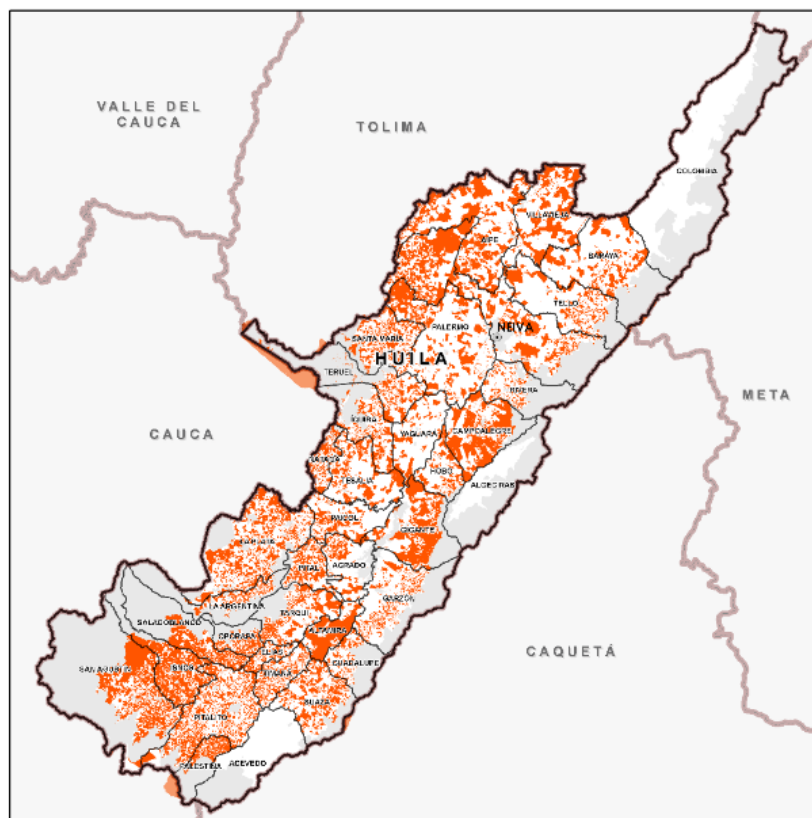
Municipio	N° de predios	Área (ha)	% de Informalidad
Gigante	2860	22.025,37	70,54
Palestina	963	5.490,04	67,20
Saladoblanco	1498	10.184,81	66,49
Campoalegre	2262	24.015,63	65,80
Altamira	459	12.813,87	64,99
Isnos	2963	18.766,49	64,62
Oporapa	1527	5181,06	62,19
Elías	864	4028,97	59,69
San Agustín	3040	26.771,52	55,84
Timaná	2668	7197,95	45,27
Tarqui	1625	11.513,33	43,99
Nátaga	436	6.415,82	41,29
Agrado	396	5794,68	40,27
La Argentina	661	5039,48	39,86
Pital	969	8101,04	38,51
Tesalia	443	11.867,57	38,24
Santa Maria	674	9457,07	37,58
Pitalito	4244	25216,69	37,58
Aipe	749	32199,99	37,46
Suaza	1144	13891,72	36,57
Guadalupe	906	3858,57	35,71
Íquira	527	8616,37	34,18
Villa Vieja	616	21.238,77	33,28
Hobo	283	5.927,58	32,80
Tello	721	11.118,74	32,11
La Plata	2387	27.450,92	31,57
Paicol	353	7095,80	30,04
Baraya	389	15975,84	29,81
Teruel	455	6963,49	27,04
Garzón	1960	8.287,66	24,51
Neiva	1431	41.577,03	23,79
Rivera	1029	3.779,45	18,19
Palermo	1128	27.159,75	17,84
Yaguara	134	6562,88	9,69
Total	42.764	461.585,93	

Fuente: UPR (2020).

De acuerdo con la distribución geográfica de los predios rurales del departamento sin condicionamientos legales para el OSPR, los municipios con mayor cantidad de predios con presunción de informalidad del departamento son: Pitalito con un total de 4244 predios y un área cartográfica de 25.216,68 ha y el municipio de San Agustín con un total de 3040 predios

con presunción de informalidad y un área cartográfica de 26.771,51 ha. La figura 21 muestra la especialización de predios con presunción de informalidad en el departamento.

Figura 21. Presunción de informalidad en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)



Fuente: UPRA (2020).

Por otra parte, se realizó el análisis por tipo de relación jurídica, donde se evidenció que la mayoría de los predios con presunción de informalidad pertenece a privados con un total de 40.873 predios, que equivale 433.925,84 ha y a un 95,57 % de los predios con presunción de informalidad. Para los predios pertenecientes al Estado, un total de 1810 predios que equivale a 24.007,04 ha y a un 4,23 % de los predios con presunción de informalidad. En cuanto a colectivos, el departamento cuenta solamente un 0,018 % de los predios. Con otros tipos de tenencia existen 73 predios que corresponden a 0,170 % del total de predios con informalidad fuera de condicionamientos legales en el departamento, tal y como se observa en la tabla 19.

Tabla 19. Informalidad por tipo de tenencia en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR (Huila)

Tipo de propietario	Nº de predios	Área (ha)	% de predios informales
Privado	40.873	433.925,84	95,58
Estado	1.810	24.007,04	4,23
Colectivos	8	877,09	0,02
Otros	73	2.775,95	0,17
Total	42.764	461.585,93	100

Fuente: UPRA (2020).

Disminuir la informalidad en la tenencia de la tierra en el departamento permite que un mayor número de pobladores rurales puedan legitimar sus derechos de propiedad sobre la tierra, realizar transacciones sobre el derecho de dominio, la disposición, el uso y el goce de los predios, sin ningún inconveniente de tipo jurídico, acceder a los mercados de crédito para realizar inversiones en sus inmuebles, así como acceder a los bienes y servicios públicos y privados.

Adicionalmente, dentro del análisis de la estructura socio-productiva, es necesario identificar si existen concentraciones de predios, tanto de particulares como del Estado, en áreas con condicionamientos legales para las actividades agropecuarias que tengan algún tipo de informalidad. Esto con el fin de definir acciones necesarias para garantizar la seguridad jurídica de esos predios, si es viable o no el acceso a las 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.

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

El 47.35 % de los predios rurales del departamento del Huila son informales.¹⁵ 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, 2015).

¹⁵ UPRA (2019) Índice de Informalidad. Indicador de Informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2019.

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 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 beneficios de formalizar la tenencia de sus predios, se considera un factor determinante de la alta informalidad.

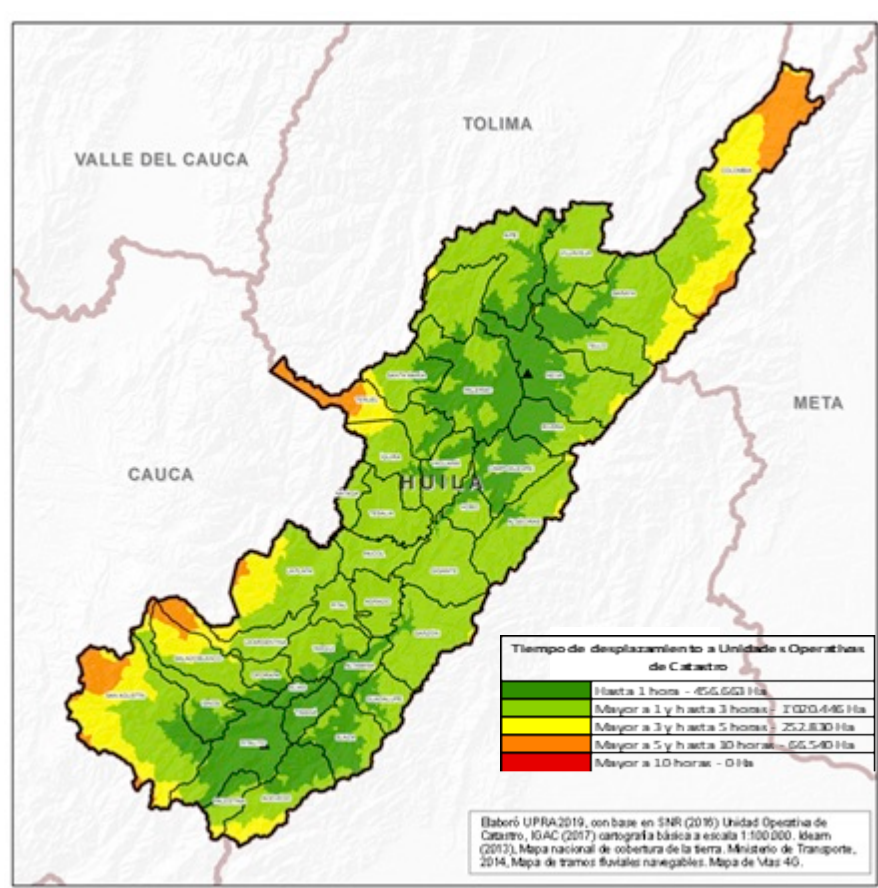
En el departamento del Huila, las distancias entre las áreas de ubicación de los predios y las cabeceras urbanas, donde están localizadas las oficinas para realizar los trámites de formalización, dependen de las condiciones de las vías. Por ejemplo, en la zona conurbada de Neiva y los municipios cercanos como Palermo, Tello, Rivera, el sur de los municipios de Aipe y Villavieja, el sur de Baraya, Campoalegre, la parte oriental de Teruel, la parte norte de Yaguará y norte del Hobo, es donde hay mayores y mejores redes de transporte en el departamento. Bajo estas mismas condiciones se encuentra Pitalito y sus municipios vecinos como Timaná, Acevedo, Elías y el occidente de Isnos y Saladoblanco, así como gran parte de Suaza y Altamira. Vale la pena mencionar que los municipios anteriormente indicados, corresponden a todos aquellos donde los tiempos de desplazamiento son de máximo una hora, ocupando un área de 456.663 ha. Estas áreas se encuentran señaladas con color verde oscuro en la figura 22.

En las áreas adyacentes a estas primeras (verde claro), un poco alejadas de las principales vías, los tiempos de transporte oscilan entre una y tres horas (1.020.446 ha). En esta categoría está la parte occidental de Colombia, la parte oriental de Baraya, la mayor parte de Villavieja, el noroccidente de Aipe y los municipios de Nátaga, Tesalia, Paicol, Gigante, Garzón, Agrado, Pital, La Plata, gran parte de Tarqui.

En amarillo, los tiempos de desplazamiento son de tres a cinco horas (252.830 ha). En esta categoría se destaca la parte oriental del municipio de Colombia en límites con el departamento del Meta, Teruel en límites con el sur del Tolima, la parte centro occidental de Saladoblanco e Isnos, la mayor parte del territorio de San Agustín y los municipios de Palestina y Acevedo en límites con Cauca y Caquetá.

El color naranja, representa las áreas donde los tiempos de desplazamiento son de cinco a diez horas (66.540 ha). Estas zonas corresponden a la parte norte del municipio de Colombia en límites con Meta, Cundinamarca y Tolima. La parte occidental de Teruel en límites con el sur del Tolima, la parte occidental de Oporapa, Saladoblanco, Isnos y San Agustín al sur del departamento en límites con el departamento de Cauca. Se puede observar que en el Huila no hay ningún municipio alejado a más de diez horas (en categoría roja). A continuación, en la figura 22, se muestra el mapa con estas dinámicas.

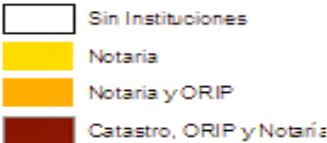
Figura 22. Tiempo de desplazamiento a unidades operativas de catastro (Huila)



Fuente: UPRA (2018).

El departamento del Huila cuenta con la Dirección Territorial del IGAC, ubicada en su capital, y una unidad operativa de catastro que se encuentra en el municipio de Pitalito, que cubre dentro de sus competencias atender la demanda de los municipios de Acevedo, Elías, Isnos, Palestina,

Figura 23. Presencia institucional (Huila)



Como medida para combatir la informalidad en el departamento 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 rurales. También contribuye a cerrar las brechas campo-

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

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.

Análisis de la zonificación de la Ley 2 de 1954

El departamento del Huila posee parte de su territorio al interior de la zona de reserva forestal de La Amazonia, la cual ha sido zonificada mediante Resolución 1925 de 2013 del MinAmbiente, indicando, en su artículo 4, únicamente zonas tipo A y tipo C. De acuerdo con esta zonificación, las zonas tipo A abarcan una extensión de 150.822 ha, correspondientes al 33 % del área de Reserva Forestal de la Amazonia en el departamento. De otra parte, las zonas tipo C, abarcan un total de 32.906 predios correspondiente a 224.813,27 ha, los cuales se presentan en la tabla 20 y figura 24.

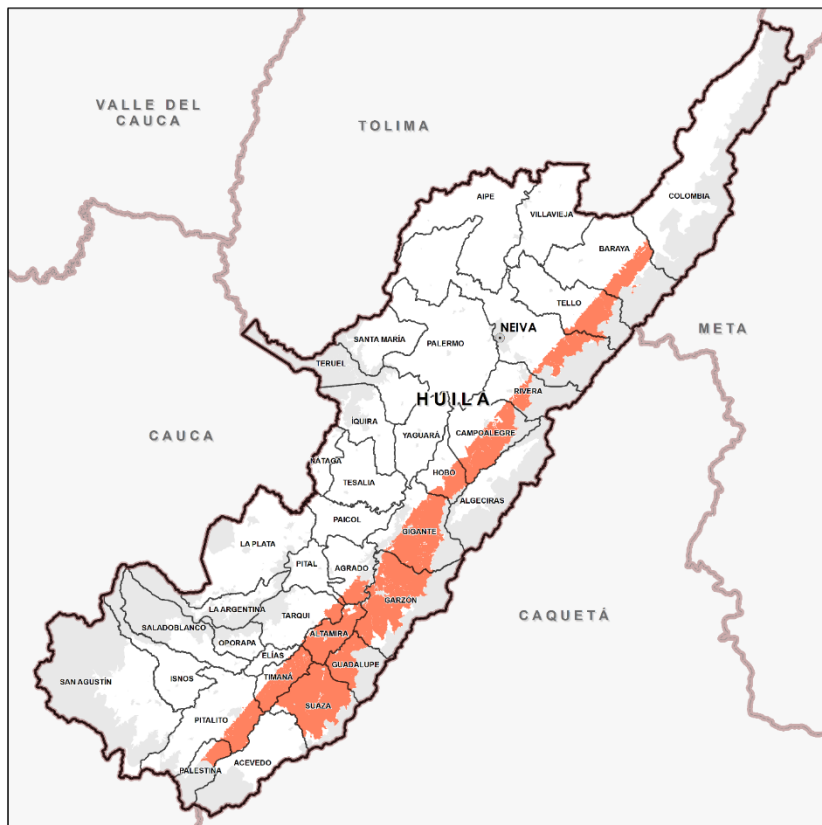
Tabla 20. Número de predios y área por municipio en zonas tipo C (Huila)

Municipio por zona tipo C	Área cartográfica de predios (ha)	N° de predios
Garzón	34.434,97	7944
Timaná	14.486,86	4991
Gigante	27.691,92	4131
Suaza	32.072,45	3124
Guadalupe	11.786,05	2344
Pitalito	10.470,14	2257
Campoalegre	21.001,25	1976
Tello	10.823,43	1304
Rivera	4.447,01	1136
Neiva	10733,36	1100
Palestina	4275,45	957
Altamira	17.668,16	699
Hobo	6976,29	431
Baraya	9913,45	297
Agrado	4584,34	135
Tarqui	2717,81	60
Pital	680,79	15
Elías	47,19	3
Algeciras	2,38	2
Total	224.813,27	32.906

Fuente: UPRA (2019).

Los tres municipios que mayores áreas presentan en Ley 2 zona C son Garzón, Timaná y Gigante.

Figura 24. Área reserva forestal en la zona tipo C (Huila)



Fuente: UPRA (2019).

De estos predios 13.446 predios presenta indicios de informalidad, con un área total de 98.193,27 ha. Esta condición representan una problemática para el OSPR, en cuanto al número de predios y los porcentajes de informalidad de los municipios en áreas incluidas en las zonas tipo C de Ley 2 de 1959, ya que estas áreas, estarán dispuestas para programas de reforma agraria y desarrollo rural, hasta cuando se realice un proceso de sustracción definitiva, por solicitud de la ANT ante el MinAmbiente, o se realice una solicitud de derechos de uso de baldíos

inadjudicables, de acuerdo con las disposiciones del Acuerdo 058 de 2018¹⁶ modificado y adicionado por el Acuerdo 118 de 2020.

3.4.3 Municipios con ejecución de planes y proyectos de OSPR

En el departamento del Huila fueron focalizados como zonas de formalización masiva los municipios de Saladoblanco, Isnos, Oporapa, San Agustín y Pitalito para dar atención a 780 solicitudes.

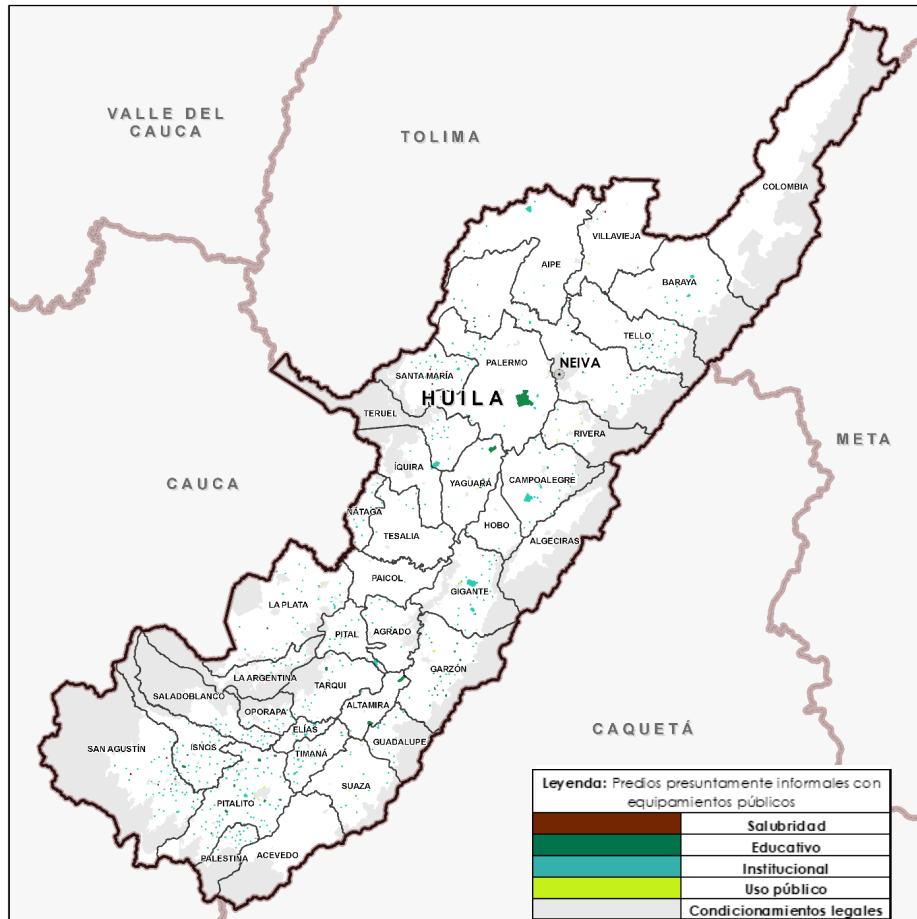
Para el departamento de Huila aún no se han focalizado municipios para la ejecución de planes de OSP, ni para la metodología de catastro multipropósito con el procedimiento de barrido predial.

3.5 Fortalecimiento de infraestructura y equipamientos rurales

Para el departamento de Huila, en el inventario de equipamientos categorizados con destinación a salubridad, institucional, educativo y uso público, se identificaron 1940 predios entre formales e informales. Con presunta informalidad se encontraron 986 predios correspondientes al 50,8 %. La figura 25 presenta la distribución geográfica de los predios informales con equipamientos públicos según su destino económico.

¹⁶ La ANT, mediante el Acuerdo 058 de 2018, fijó el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos adjudicables, entre los cuales se encuentran los predios ubicados en zona de reserva forestal de Ley 2 de 1959 en zona tipo B y zona tipo C.

Figura 25. Distribución de predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos (Huila)



Fuente: UPRA (2020).

En el análisis se encontró que de los 986 predios destinados a equipamientos e infraestructura que presentan informalidad, 790 pertenecen al Estado, mientras que 188 predios pertenecen a privados y ocho predios a otros.¹⁷

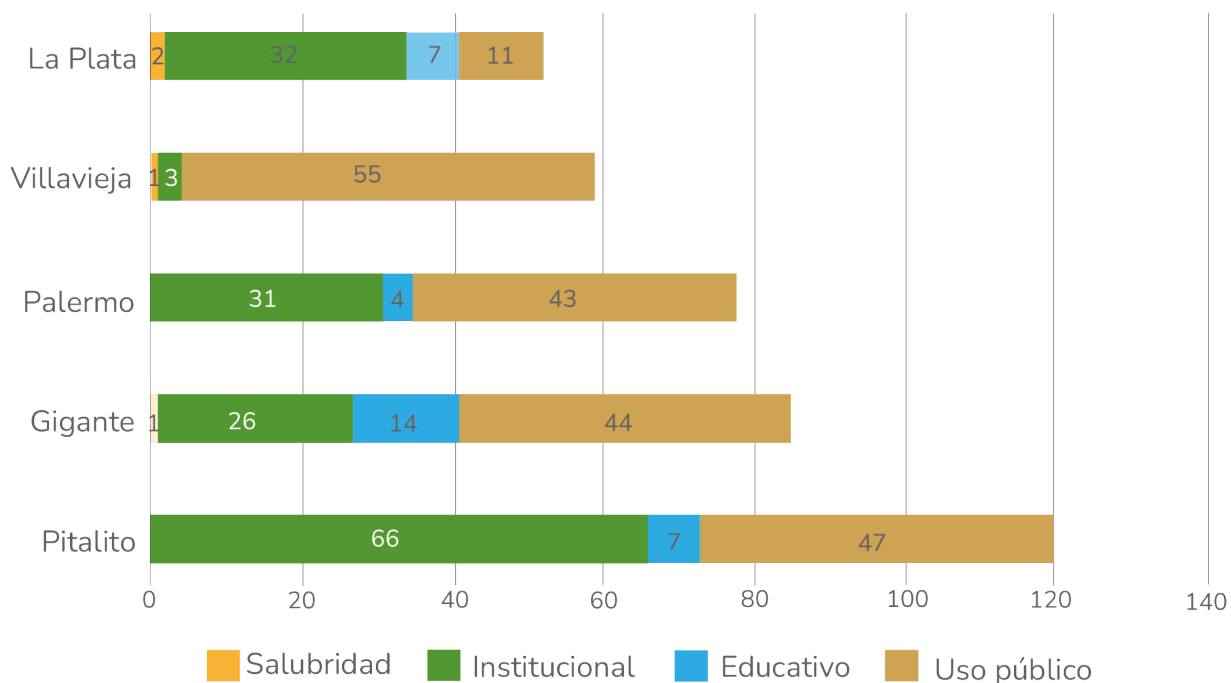
En el departamento del Huila los municipios que presentan mayor concentración de predios con equipamientos públicos y que adicionalmente presentan indicios de informalidad son: Pitalito

¹⁷ Otros son los predios que no se conoce el tipo de propietario.

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

con 120 predios, Gigante con 85, Palermo con 78, Villavieja con 59 y Palermo con 52. En la figura 26 se presenta la destinación económica de los predios anteriormente mencionados.

Figura 26. Predios con equipamientos públicos que presentan indicios de informalidad (Huila)



Fuente: UPRA (2020).

4. Marco lógico de la ETGRPR

Para determinar las acciones de la ETGRPR, se utilizó como metodología el marco lógico, donde se estructura a partir de la caracterización de actores, planteamiento de causas y efectos de un problema central identificado y un árbol de objetivos y la matriz de marco lógico la cual contiene los componentes, los fines, el propósito, los componentes o resultados esperados, actividades o alternativas, indicadores y metas.

4.1 Caracterización de actores de la ETGRPR

La metodología para la construcción del mapa de actores consta de tres fases, la primera es identificación y reconocimiento de los actores involucrados, luego se realizó el análisis de actores clave y se finalizó con la caracterización de actores.

La caracterización de actores busca identificar, caracterizar y analizar los actores involucrados en el proceso de desarrollo de las ETGRPR como insumo para el diseño e implementación de la ya mencionada estrategia y poder armonizar las acciones interinstitucionales para la gestión de la regularización de la propiedad rural.

Es importante destacar el grupo de actores que se considera con una calificación alta en las variables de interés y poder, se calificó en función del nuevo modelo de gestión catastral para el país soportado en el Decreto 148 de 2020 y del nuevo Plan Nacional de Desarrollo en lo relacionado con la nueva meta del catastro multipropósito en donde se espera una actualización de la base catastral a 2022 del 60 % y un 100 % para el 2025.

Otro grupo de actores que queda en la categoría AM, alto interés, medio poder, está dado por la ANT, la Federación Nacional de Departamentos, la secretaria de agricultura, de planeación y de hacienda del departamento, los gremios, alcaldías, la FAO, USAID, en este grupo se le dio un medio poder en función de los recursos y dificultades que se tienen en el país por un lado para hacer una gestión catastral y registral de una forma organizada, articulada y de forma interoperable, adicionalmente los recursos económicos que eso implica. Lo mismo aplica para los grupos MA y MM.

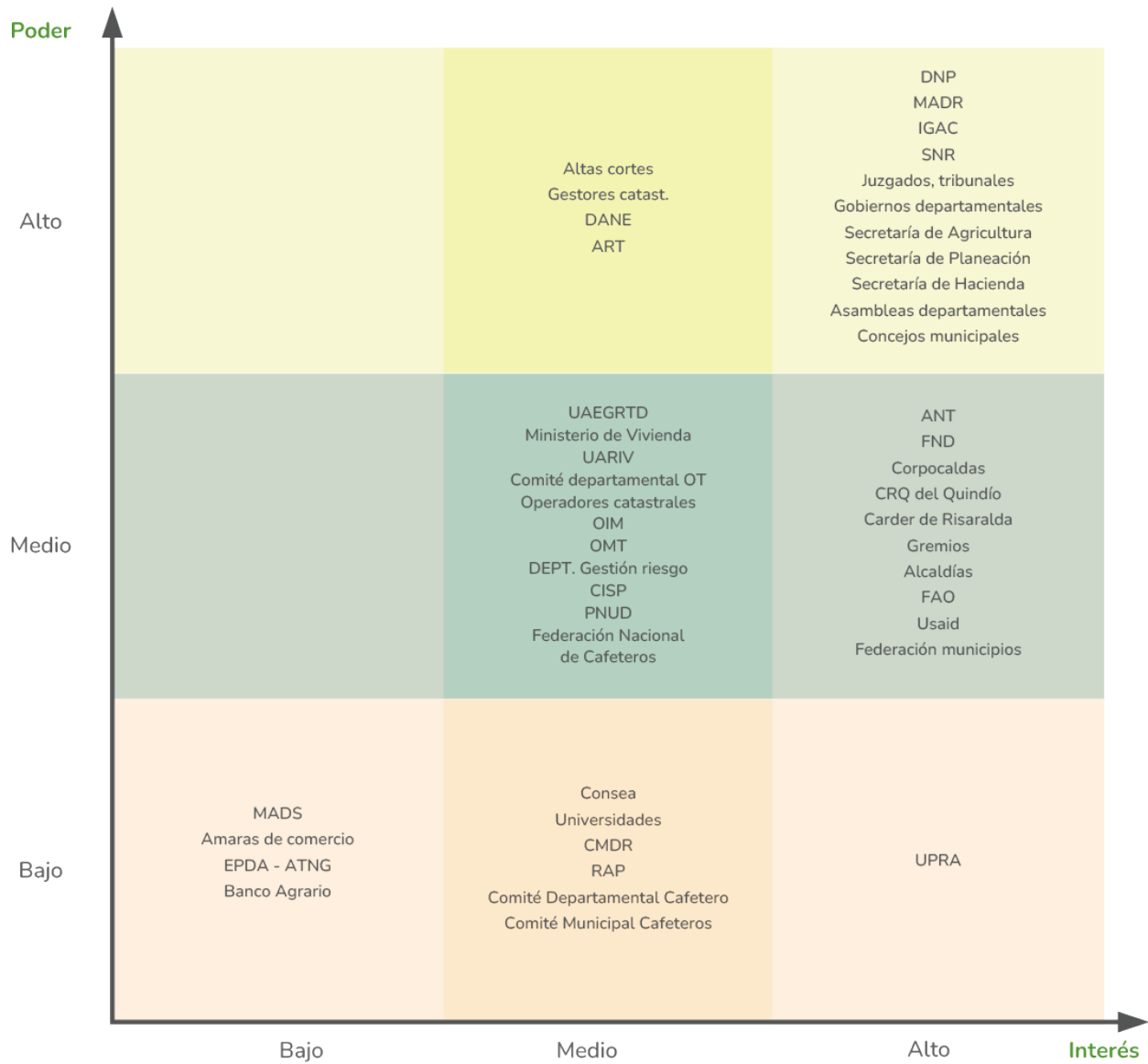
Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

En general para la calificación de los actores se tuvo en cuenta lo que ha venido desarrollando el MinAgricultura en coordinación con la ANT y sus entidades adscritas, y se calificó en el escenario de desarrollo de la ETGRPR en el departamento. Adicionalmente, en la calificación se tuvo en cuenta las experiencias de otros departamentos que han buscado iniciativas de solución a los problemas de informalidad en sus departamentos como es el de caso de Boyacá y Cundinamarca con sus programas de formalización y en los municipios de Rioblanco (Tolima) y Ovejas (Sucre) con la apertura de las oficinas municipales de tierras.



Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

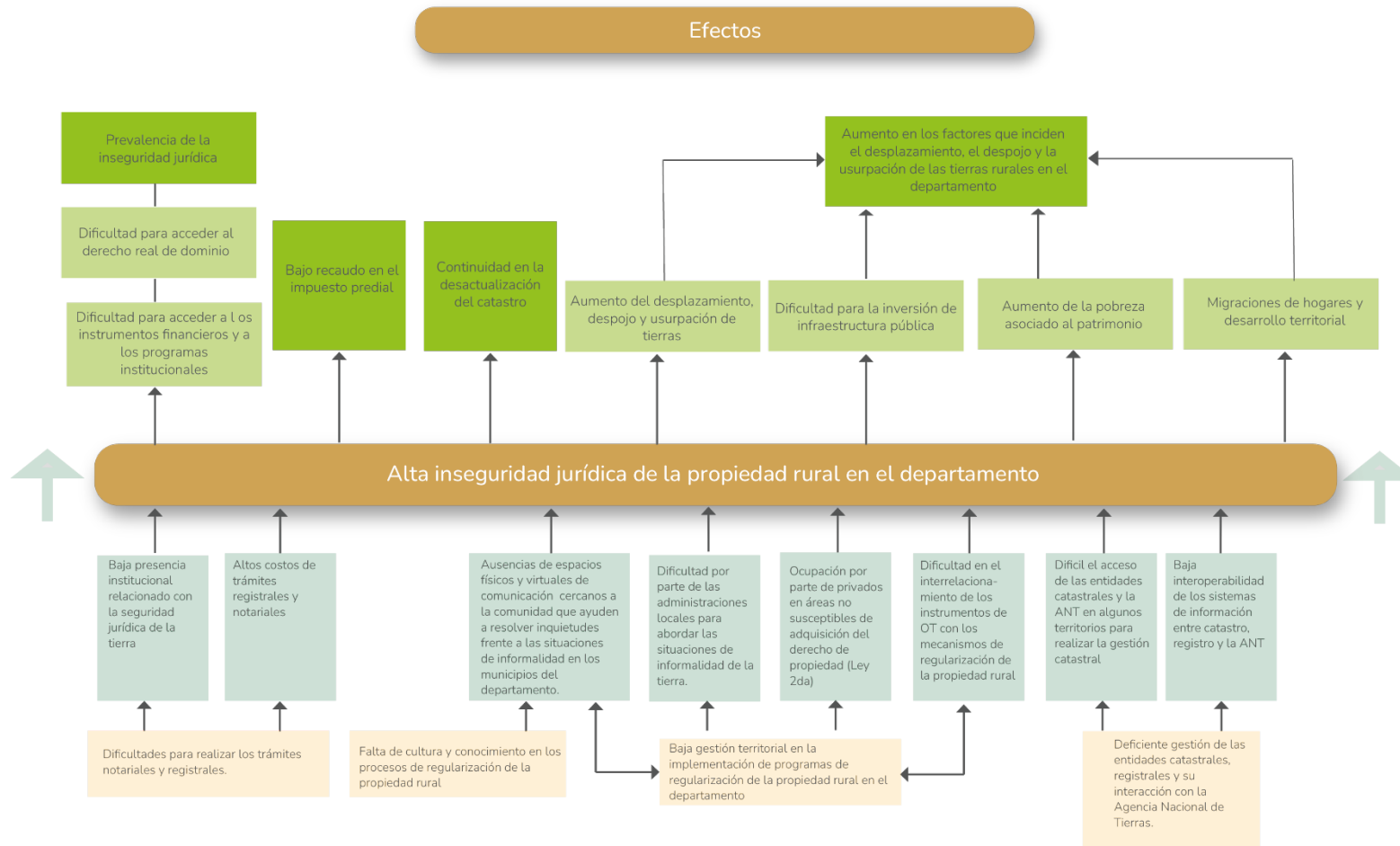
Figura 27. Caracterización de actores de la ETGRPR



Fuente: UPRA (2020).

4.2 Árbol de problemas de la ETGRPR para el departamento

Figura 28. Diagrama de problemas de la ETGRPR



Fuente: UPRA (2020).

Como primera actividad para el desarrollo del árbol de problemas se realizó una lluvia de ideas sobre los problemas de la informalidad de acuerdo a la literatura consultada, la caracterización del OSPR del departamento del Huila realizado en la vigencia 2019 por la UPRA y las socializaciones que se realizaron con actores territoriales, donde se tenía como fin identificar, organizar y clasificar dentro de todos los problemas expuesto el meta problema (problema central), las causas y los efectos de la regularización de la propiedad rural de acuerdo a la metodología expuesta por el autor Ordoñez en libro “*Manual de análisis y diseño de políticas públicas*”.

De acuerdo con las actividades mencionadas anteriormente se identificó que el problema central del departamento de Huila referente al OSPR es la “*alta inseguridad jurídica de la propiedad rural en el departamento*”, lo cual se evidenció en el alto índice de informalidad de 39,77 % plasmado en el documento de la caracterización del OSPR.

Como causas directas se encontraron las *dificultades para realizar los trámites registrales y notariales* de los derechos de propiedad por parte de los ocupantes, poseedores o tenedores, el cual es una de las causas comúnmente citadas en la literatura; donde uno de los mayores inconvenientes para el registro ha sido los *altos costos de trámites registrales notariales y baja presencia institucional relacionada con la seguridad jurídica de la tierra*, donde la autora Duica, en el artículo “*La informalidad de las relaciones sobre la tierra en Colombia: Por qué y a quién le sirve*” afirma que la informalidad en el país se debe a:

[...] 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.

Asimismo, el BID en sus estudios de casos afirma que:

[...] Dentro de los factores que contribuían a mantener elevados niveles de informalidad se encuentran el desconocimiento generalizado acerca de los trámites para el registro, los altos costos de los procesos de formalización, el interés por evadir las obligaciones que se adquieren al

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

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.

En la socialización del diagnóstico de OSPR del departamento de Huila, realizada en 2019 con actores territoriales, los actores departamentales identificaron que en el departamento hay *una baja presencia institucional relacionado con la seguridad jurídica de la tierra*, lo que dificulta la realización de los tramites, esta percepción es tenida dado que la autoridad de tierras que en este momento es la ANT, solo cuenta con siete unidades de gestión territorial (UGT) a nivel nacional. Estas UGT funcionan de manera regional. El departamento del Huila hace parte de la UGT sur de la Amazonia, conformada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Huila, Caquetá y Amazonas. La sede de atención está ubicada en la ciudad de Bogotá. En el departamento funciona un punto de atención de tierras en la ciudad de Neiva, donde realizan atención de trámites y radicación, lo que hace que los procesos se realicen de forma centralizada y el territorio perciba que no hay presencia institucional en el departamento.

De igual manera, esta situación se recalca en la cantidad de municipios que cuentan con notarias, de los 37 municipios del departamento solo en diecisiete hay presencia de estas. Respecto a las ORIP, solo se cuenta con cuatro oficinas en todo el departamento, ubicadas en los municipios de Neiva, Garzón, La Plata y Pitalito, esta situación ocasiona que los pobladores rurales deban desplazarse a otros municipios para poder realizar las transacciones pertinentes incurriendo en más gastos.

Como se mencionó anteriormente otra causa recurrente en la alta informalidad es la *“falta de cultura y conocimiento en los procesos de regularización de la propiedad rural”*, de manera que la adquisición del derecho real de dominio, al igual que los trámites establecidos en nuestra legislación para formalizar la propiedad, se observan como obstáculo, toda vez que la generalidad entre la población rural, es que su percepción heredada de costumbre, da cuenta de que la transferencia de los predios se realice creyendo en la palabra del vendedor a través de cualquier manifestación de la voluntad bien sea con una carta venta, una promesa, teniendo la plena convicción que de esta forma son propietarios, ya que dentro de la población son reconocidos como tales y son quienes explotan los predios, alejándose por completo de la realidad jurídica que ostentan, ya que los presupuestos para que estos actos jurídicos sean eficaces no se cumplen, en dicho caso la ley manda que se desconozca totalmente el acto o que se lo prive de eficacia.

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

Como tercera causa se identifica la *“baja gestión territorial en la implementación de programas de regularización de la propiedad rural en el departamento”* la cual se relaciona con varias subcausas, una de ellas es la falta de espacios físicos y virtuales de comunicación cercanos a la comunidad que ayuden a resolver inquietudes frente a las situaciones de informalidad en los municipios del departamento.

Otra de las causas relacionadas está dada por la dificultad en el interrelacionamiento de los instrumentos de OT con los mecanismos de regularización de la propiedad rural.

Adicionalmente, algo que caracteriza al departamento del Huila es la ocupación por parte de privados en áreas no susceptibles de adquisición del derecho de propiedad. Para el departamento la gestión territorial para los programas de regularización va a estar enfocada en algunos municipios por la ocupación de áreas de Ley 2 por parte de campesinos que tienen diferentes cultivos (café). Los tres municipios que mayores áreas presentan en Ley 2 zona C son Garzón, Timaná y Gigante.

De acuerdo con esta zonificación ambiental, las zonas tipo A en el departamento cuentan con una extensión de 150.822 ha, correspondientes al 33 % del área de reserva forestal. De otra parte, las zonas tipo C, abarcan un total de 32.906 predios correspondiente a 224.813,27. De estos predios en zonas tipo C, son 13.446 predios los que presentan indicios de informalidad, con un área total de 98.193,27 ha (UPRA, 2019-2020, p. 101).

Lo anterior representa una problemática para el OSPR, en cuanto al número de predios y los porcentajes de informalidad de los municipios en áreas de zonas tipo C de Ley 2 de 1959, estas áreas, son potenciales para programas de reforma agraria y desarrollo rural, de acuerdo con las disposiciones del Acuerdo 058 de 2018, modificado por el Acuerdo 118 de 2020.

Por otro lado, existen todavía en el departamento del Huila los POT y EOT de primera generación los cuales no desarrollan plenamente el componente rural en donde debe desarrollarse la temática de informalidad de la tierra rural y por lo tanto estos instrumentos de planificación de OT se encuentran desactualizados para la toma de decisiones relacionadas con los problemas

conexos a la informalidad de la tierra rural. En estos instrumentos de OT es importante que se incluyan las estadísticas de informalidad de la tierra rural por municipio y se tipifiquen.

Adicionalmente, la baja gestión del territorio para implementar programas de regularización no solo depende de la gestión del gobierno departamental, sino que obedece a la gestión de entidades de orden nacional, las cuales han focalizado los territorios más vulnerables del país.

Como última causa tenemos una *“deficiente gestión de las entidades catastrales, registrales y su interacción con la ANT”*, dado que la información catastral en Colombia se encuentra en su mayoría desactualizada (954 municipios), o no formada catastralmente (en 60 municipios y 20 áreas no municipalizadas), según cifras del IGAC en 2019. Además, el promedio de desactualización catastral de los municipios es de 12,2 años, lo cual supera en más del doble el plazo de cinco años que establece la ley para realizar actualizaciones. Si no cambian las condiciones del modelo de gestión catastral actual y no se realizan actualizaciones catastrales en los próximos años, para el 2022 el 99,35 % del territorio estaría desactualizado o no formado, (CONPES 3958).

Para el caso del departamento del Huila tres municipios no cuentan con formación catastral y tan solo tres municipios se encuentran actualizados, siendo el 86,48 % el porcentaje de municipios desactualizados.

Algunas de las razones que explican la persistencia de la desactualización catastral se encuentran en una evaluación de procesos y resultados del catastro nacional realizada en 2013,¹⁸ donde se encontró que:

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.

¹⁸ 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 DIAN, y las CAR, entre otras, logren una mejor gestión; así como realizar la evaluación de los procesos y resultados del catastro nacional y de los catastros descentralizados. Realizada por Economía Urbana.

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.

En cuanto a la información de registro, se presentan dificultades para agilizar y tecnificar la función registral, reorganizar administrativamente el registro de instrumentos públicos y lograr la integración de los sistemas de información de las entidades (CONPES 3958/2019).

Se requiere tener sistematizada la información de la totalidad de los 63 círculos registrales que en la actualidad administran la información del folio manualmente. Al lograr alcanzar una cobertura del 100 % de sistematización se mejorarán los sistemas de acceso a los datos, control de calidad, consultas en tiempo real y seguridad de la información.

Una causa indirecta es el *“difícil acceso de las entidades catastrales y de la ANT en algunos territorios para realizar la gestión catastral”*, esto debido al conflicto armado que se ha presentado en más de cinco décadas en Colombia en diferentes regiones del país; distintas Instituciones del Estado no han podido hacer presencia en el territorio como es el caso de las oficinas de catastro y de la ANT, como consecuencia la implementación de procesos de regularización por parte del Estado no han podido ser efectivas por presencia de estos grupos al margen de la ley; generándose, además, despojo, desplazamiento y usurpación en estos territorios a los que en la mayoría, les hace falta la presencia del Estado. Según Alejandro Reyes Posada, en Colombia:

[...] 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, corrimiento de cercas para englobar predios de desplazados, uso de testaferros o familiares para ocultar la titularidad, hasta la adjudicación a combatientes campesinos, o desplazados por las guerrillas, venta a bajo precio, compra de deudas hipotecarias y crediticias a los bancos y propietarios endeudados por parte de mandos paramilitares y otros particulares, venta forzada y a menor precio, 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.

Asimismo, la *“baja interoperabilidad de los sistemas de información entre catastro, registro y la ANT”* determina que existe una desarticulación entre estas dos entidades y más aun 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 la subdirección de catastro del IGAC, se afecta la seguridad jurídica de las transacciones inmobiliarias y se genera duplicidad de esfuerzos de catastro y registro en la captura de información común en las dos bases de datos institucionales.¹⁹

Según el CONPES 3958 de 2019, en cuanto a los insumos registrales, debido a multiplicidad de inconsistencias existentes, entre otras razones, por errores en la digitación y por contar con información registral en libros antiguos no sistematizados, la información consignada en las bases de datos registrales no se encuentra actualizada ni resulta del todo interoperable (SNR, 2018). La SNR actualmente administra 18.260.120 números de folios de matrículas inmobiliarias en el país, que se realiza por medio de dos sistemas de información: el Folio Magnético²⁰ con 10.36770 folios de matrículas y el Sistema de Información Registral (SIR)²¹ con 7.892.350 folios de matrículas. Sin embargo, esta entidad no cuenta con un diagnóstico integral de archivos, según lo establecido en la Ley 594 de 2000²² y en su Decreto Reglamentario 2609 de 2012.²³ Esto ha dificultado la eficiencia en la planeación y ejecución de actividades asociadas con la intervención de los libros del antiguo sistema²⁴ ya que dicho diagnóstico revelaría de manera concreta el estado actual de la información registral. Es a partir de este que se podría determinar el plan de trabajo a desarrollar en la etapa de conservación, digitalización, sistematización, indexación y migración de los libros del antiguo sistema de registro.

¹⁹ Proyecto de Interrelación catastro registro en Colombia <https://www.yumpu.com/es/document/read/39621631/el-proyecto-de-interrelacion-catastro-registro-en-colombia-cpci>

²⁰ Folio Magnético: aplicativo misional de la SNR desarrollado para la manipulación del registro de la propiedad inmobiliaria del país, en un entorno tipo servidor y con base de datos localizada.

²¹ Sistema de Información Registral (SIR): aplicativo misional de la SNR desarrollado para la manipulación del registro de la información inmobiliaria del país, en un entorno gráfico y con base de datos centralizada.

²² Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.

²³ Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de 2000, 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.

²⁴ Consiste en la digitalización, sistematización, indexación y migración de los libros físicos para que puedan conservarse y usarse de manera digital.

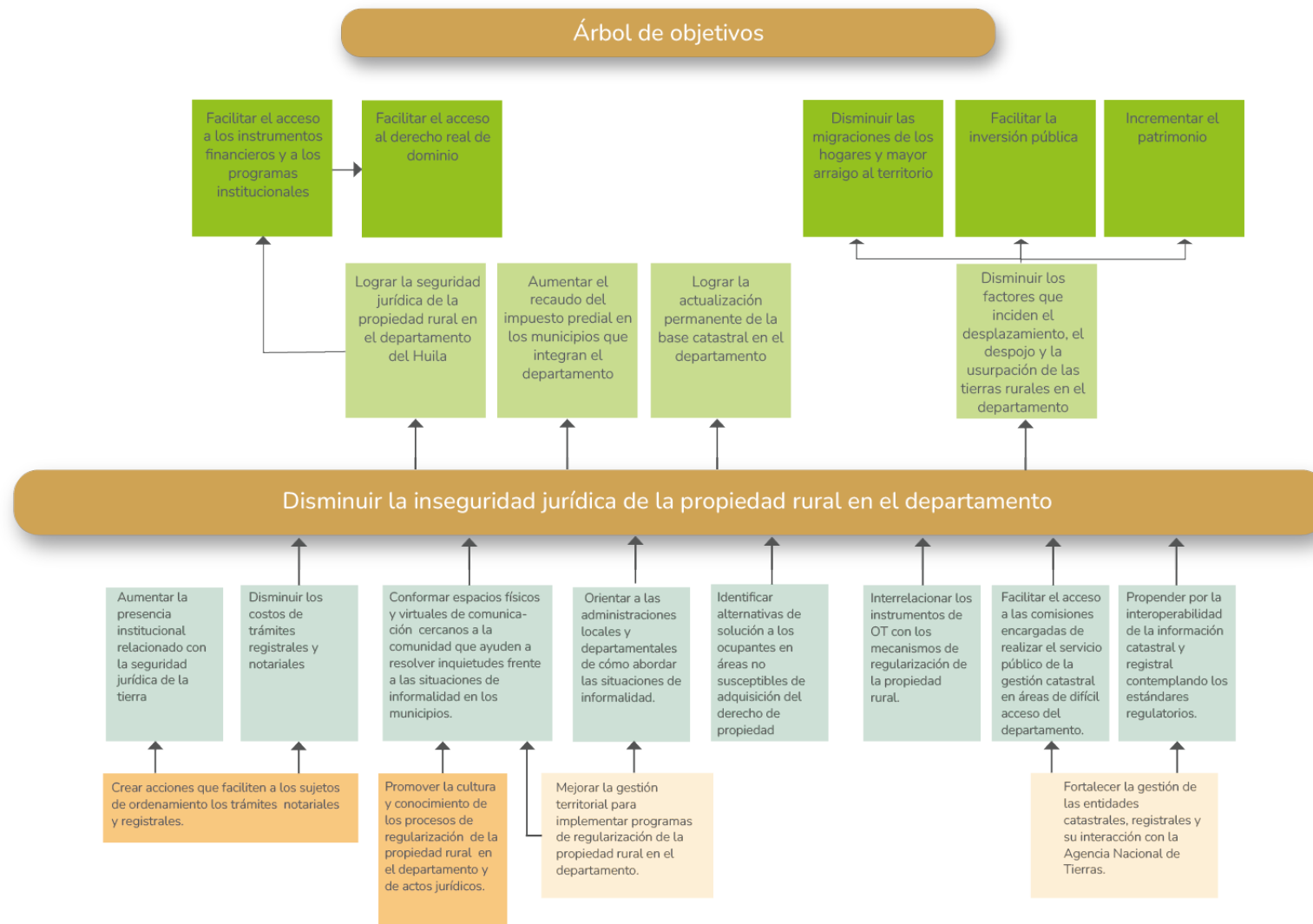
La deficiencia de insumos registrales también genera inconvenientes para realizar la adecuada interoperabilidad entre la información de las bases de datos del registro y los catastros. Adicional a la depuración de este insumo, es necesario que estos se encuentren en una base de datos o repositorio que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

4.3 Árbol de objetivos de la ETGRPR para el departamento

Luego de elaborado el árbol de problemas con sus respectivas causas y efectos se realizó el árbol de objetivos, el cual consistió en convertir los estados negativos del árbol de problemas en soluciones, expresados en forma de estados positivos. Este análisis permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez resuelto los problemas. En la figura 29 se presenta el diagrama de objetivos de la ETGRPR.



Figura 29. Diagrama de objetivos de la ETGRPR



Fuente: UPRA (2020).

4.4 Resumen del marco lógico

De acuerdo con las raíces del árbol del problema las acciones sugeridas se presentan en la figura 30.

Figura 30. Componentes resultados esperados de la matriz del marco lógico



Fuente: UPRA (2020).

4.4.1 Actividades de la ETGRPR para el departamento

Las actividades propuestas en la matriz del marco lógico que componen la ETGRPR se dividen en dos etapas, la etapa preliminar o de alistamiento y la etapa de ejecución.

A) Etapa preliminar

En la etapa preliminar se contemplan todas las acciones que se deben desarrollar para la planificación, las actividades son las siguientes:

- Planificar la gestión de los recursos financieros

El departamento deberá realizar la planificación de la gestión de los recursos financieros, presentados dentro de los Plan de Desarrollo Departamental de cada periodo electoral, destinados para el fomento y formalización de la propiedad rural en el departamento, en las actividades de servicio, de apoyo financiero para la formalización de la propiedad y servicio de apoyo para el fomento de la formalidad.

Se debe contemplar la gestión de recursos económicos, asistencia técnica, metodologías, coordinación, logística ante las organizaciones de Cooperación internacional, con el fin de lograr apoyo en la implementación de la ETGRPR.

- Priorización de municipios

El departamento deberá realizar la priorización de los municipios a 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 a la regularización
- Municipios con voluntad para realizar programas de formalización
- Municipios que presente índice de informalidad entre el 50% y 75 %

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

- Municipios que estén ubicados en la misma subregión que presente índices de informalidad entre el 50 % y 75 %
- Municipios que presenten mayores tiempos de desplazamiento hacia las ORIP
- Municipios que no cuenten con notaria
- Municipios que presenten mayor número de solicitudes de formalización a la ANT.
- Convenios y/o memorandos de entendimiento.

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

- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)

Convenio con el cual la SNR suministra la información para identificación predial, agiliza trámites de inscripción y da apoyo al departamento con brigadas móviles del personal y unidades móviles en los municipios priorizados.

- Agencia Nacional de Tierras (ANT)

El departamento deberá convenir con la ANT buscando su compromiso inicialmente, para que capacite a los funcionarios territoriales sobre los procedimientos de regularización de la propiedad rural tanto de predios privados como predios públicos, determinando las opciones jurídicas de regularización de la propiedad rural, según la naturaleza jurídica de los predios a intervenir.

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

Adicionalmente, con la ANT el departamento buscare su intervención en el proceso de regularización, según sus competencias a través de:

- Procesos de formalización de la propiedad privada.
- Procesos de legalización de bienes baldíos y predios fiscales patrimoniales.
- Procesos de asignación de derechos de uso de baldíos inadjudicables o la gestión ante el MADS para la sustracción de áreas en Ley 2 de 1959, donde se levante la figura

jurídica de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, con el fin de adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural, orientados a la economía campesina.

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Convenio para guiar a los municipios en el avance del proceso para gerenciar su propio catastro; ya sea que el departamento se habilite como gestor catastral, si todos los municipios están de acuerdo, o que se constituya una asociación de municipios con aquellos que estén de acuerdo.

Asimismo, suministrará información de la base catastral de predios a regularizar, realizará los levantamientos topográficos de los predios a intervenir, así como la aclaración de cabida y linderos de los predios que los requieran, conjuntamente deberá realizar los procesos de actualización catastral.

De igual manera convenir la presencia las unidades móviles para realizar jornadas de servicio al ciudadano, ofreciéndole a la comunidad los servicios que adelanta la entidad.

- Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM)

Por medio de este convenio, se espera que la CAM emita los conceptos, realice los cruces con las figuras ambientales del orden regional y suministrar información ambiental de los predios a regularizar.

Asimismo, se espera recibir apoyo para analizar las alternativas de los pobladores rurales que se encuentran dentro de la Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, donde evaluará la pertinencia de sustraer dichas áreas de la reserva, dado que el área no está cumpliendo con el uso del suelo y la función de explotación forestal, 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.

- Convenio judicial

El departamento deberá convenir con el Consejo Seccional de la Judicatura del Huila, para que una vez presentadas las demandas ante los jueces competentes de los municipios intervenidos de aquellos predios que requieran regularizarse a través de esta vía, sean priorizadas por los juzgados de acuerdo con la realidad jurídica que ostenten.

- Proyecto de ordenanza

Para lograr la materialización de la estrategia es preciso realizar un ajuste a la Ordenanza 021 de 2020, ampliando su alcance a la inscripción de los títulos, sentencias judiciales, escrituras públicas, resoluciones de adjudicación y demás actos o negocios jurídicos, mediante los cuales se adelanten procesos de formalización de la propiedad rural en el departamento del Huila y que por norma general estén sujetos al impuesto de registro, que se hayan logrado a través de la ejecución de la estrategia de regularización propuesta en este documento y no solo a los beneficiarios del programa de formalización de la propiedad rural del MinAgricultura asumido por la ANT.

El proyecto de modificación de la ordenanza debe ser el producto de la necesidad de la implementación de la estrategia en cuanto a la reducción de costos a los beneficiarios de esta, que como ya se ha venido indicando, en su gran mayoría presentan niveles de vulnerabilidad que les impide asumir costos y gastos directos que generan la formalización de sus predios.

Sobre lo anterior, y haciendo referencia a procesos de formalización adelantados en otros departamentos del país, la exposición de motivos de la Ordenanza 012 de 2020 emitida por la Asamblea de 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 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 requisitos que deben cumplir los usuarios de la estrategia para acceder a la exoneración.

B) Etapa ejecución

La etapa de ejecución la conforman las siguientes actividades:

- Promover la cultura de regularización de la propiedad rural

Con el fin de promover la cultura de la regularización de la propiedad rural, se tiene previsto iniciar capacitaciones y mesas de trabajo para entes territoriales (administraciones locales y departamentales) de los procedimientos que se deben realizar para regularizar los predios con situaciones de informalidad, adjudicación de baldíos y la oferta institucional de las diferentes entidades directamente involucradas en el proceso.

Una vez priorizados los municipios donde se va a implementar la ETRPR se realizarán socializaciones, mediante talleres de sensibilización y capacitación a los posibles beneficiarios: (poseedores, tenedores, ocupantes, actores institucionales y académicos) donde se realizarán actividades que promuevan la cultura de la formalización de la propiedad rural, con el fin de cambiar la cultura del “no registro” y la costumbre de la legalidad sea aceptada socialmente entre la población rural, mediante campañas publicitarias a través de medios masivos locales tales como emisoras locales, periódicos locales, redes sociales, perifoneo y otros.

Asimismo, presentar la importancia y los beneficios que conllevan a tener los predios formalizados, entre los cuales está el poder acceder a factores productivos y lograr la seguridad jurídica sobre los predios, mediante una transferencia de conocimiento a pobladores rurales con ayuda de material visual, y didáctico, esquematizando la importancia de la regularización y sus beneficios.

- Promover el servicio público de la gestión catastral

Contar con un catastro multipropósito implementado no solo mejoraría el aspecto fiscal de todos los municipios del departamento, sino que facilitaría la regularización de la propiedad rural, por lo cual es muy importante que el departamento o la mayoría de los municipios, cumplan todos los requisitos exigidos por el IGAC para habilitarse como gestores catastrales y así fortalecer la autonomía de los territorios, gestionando y administrando su propio catastro.

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

De no ser posible habilitarse como gestor catastral, lo recomendable sería contratar un gestor catastral, para que en el departamento se pueda prestar el servicio público de la gestión catastral y se cumplan tanto administrativa como técnicamente en lo que concierne a los procesos catastrales.

Es importante que el departamento como gestor catastral cumpla con todas las responsabilidades como prestador del servicio público de la gestión catastral que exige la ley e implemente acciones para avanzar en los lineamientos y buenas prácticas de la metodología del DNP para la ejecución de modelos extendidos del perfil colombiano de la ISO 19152:2012 (LADM_COL), con el fin de fortalecer la generación, estandarización e interoperabilidad de la información catastral, registral y de la ANT y así avanzar hacia la disposición de información integral del territorio, que apoye las funciones del Sistema de Administración Territorial.

Sumado a lo anterior, es importante que como gestor catastral se realice un cronograma y una lista priorizada de los municipios a los cuales se actualizarán o se formaran catastralmente, lo cual se recomienda sea acorde con los municipios inicialmente priorizados para implementar la ETGRPR y así poder cumplir con la meta establecida por el PND 2018-2022 de tener actualizado el catastro al 100 % en el 2025.

- Crear oficina de gestión de tierras en municipios priorizados

Se deben estructurar oficinas de gestión de tierras en los municipios priorizados 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, como centros de salud y escuelas para promover la inversión social
- 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
- Mejorar la planeación del uso del suelo para apoyar el desarrollo rural.

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

Estas oficinas en próximos años se convertirán en las ventanillas únicas integradas para la consulta y gestión de información sobre la administración del territorio, que también estarán integradas al Portal Único del Estado, que trata el CONPES 4007 de 2020.

- Mecanismos de operación de acuerdo con el actor que ejecute

Este dependerá de la existencia de convenio con la ANT o en caso contrario, el departamento apoyará la formalización de la propiedad rural mediante la gestión con las entidades que tienen competencias con la regularización como: IGAC, SNR, Consejo Seccional de la Judicatura del Huila.

- Ruta con convenio ANT

Según el convenio o acuerdo de entendimiento que se realice con la ANT y de la naturaleza jurídica de los predios a intervenir, se buscará el saneamiento a través de formalización masiva para aquellos predios que en su realidad jurídica tengan situaciones imperfectas tales como falsas tradiciones, sucesiones ilíquidas, posesiones regulares e irregulares, predios que no cuenten con los requisitos de ley para registrar o aquellos que cumpliendo los requisitos sus propietarios desconocían sus trámites o no podían hacerlo por falta de recursos económicos.

Actividades para contemplar en el convenio y/o acuerdo de entendimiento:

- Capacitación a municipios interesados y al departamento
- Análisis y situación jurídica del predio
- Medidas que afectan la formalización
- Explicación del procedimiento único
- Identificación de predios por parte de los municipios interesados
- Estudios de previabilidad técnico jurídica
- Intervenir baldíos inadjudicables por encontrarse ubicados en Ley 2, categoría C; ya sea por asignación de derecho de uso o por sustracción de la reserva
- Identificación de potenciales beneficiarios a partir de los Folios de Matrícula Inmobiliaria
- Conformar y capacitar equipo formalizador
- Visita a predios
- Elaboración de documentos preliminar de análisis predial como acta de colindancia, declaración de testigos, inspección ocular y plano de formalización.

- Ruta sin convenio con la ANT

Para darle alcance a la ETGRPR por parte del departamento en forma simultánea, es necesario intervenir el número mayor de casos en una misma zona para así lograr una amplia difusión y aprobación de las actividades entre la comunidad y así se pueda elegir la opción jurídica que más se ajuste según el caso, teniendo en cuenta las siguientes opciones de saneamiento:

- Por vía judicial: perseguir el saneamiento a través del proceso verbal sumario especial; para aquellos predios en donde existan posesiones regularles e irregulares y para aquellos que teniendo título registrado a su nombre con inscripción que conlleve falsa tradición, como resultado de la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio conforme lo establece la Ley 1561 de 2012.

Asimismo, a través del proceso verbal sumario, verbal y ordinario sanear según sea el caso, aquellos predios sobre los cuales exista ocupaciones de hecho, sucesiones ilíquidas donde no exista acuerdo, pertenencias y los de saneamiento de la titulación (errores de registro de instrumentos públicos).

- Por vía notarial: perseguir el saneamiento de aquellos predios sobre los cuales recaigan sucesiones ilíquidas y sus herederos estén de acuerdo, cartas ventas sin registrar, y todos aquellos acuerdos de voluntad no escritos.

- Por medio de la implementación del catastro multipropósito: puede ser contratando un gestor catastral o que el departamento este habilitado como gestor catastral, y mediante barrido predial masivo levantará la información de los componentes físico y jurídico, para actualizar el catastro del municipio y a la vez pasará a la oficina de gestión de tierras en la cual se revisará y se determinará cual ruta de regularización se debe seguir. Es de aclarar que sin convenio con la ANT solo que se podrá realizar la formalización de predios privados y los predios baldíos y fiscales patrimoniales deberán ser remitidos a la ANT, para su regularización.

- Funcionamiento de las oficinas municipales de gestión de tierras: esta oficina orientará a la comunidad respecto de los trámites necesarios para realizar la regularización de la propiedad. Asimismo, podrá servir de puente entre los usuarios y la institucionalidad competente en los temas de regularización. Facilita la llegada de operadores que implementen la formalización, o de no ser posible, pueden realizar la contratación de profesionales interdisciplinarios de manera directa para que adelanten las actividades necesarias para iniciar el proceso de formalización de los predios ubicados en la jurisdicción municipal; abogados para

realizar estudios de títulos y asesorar en general, ingenieros catastrales o topógrafos que desplacen a campo para verificar el predio o realizar el levantamientos topográficos utilizando diferentes medios tecnológicos, así como ingeniero de sistemas o catastral para conformar su propio sistema de información que sirva de soporte, consulta y posterior actualización de la información obtenida en terreno. Con este insumo se tendrá el soporte para el inicio de la formalización dependiendo de las rutas.

4.4.2 Plan de actualización de los componentes rurales de los instrumentos de OT y desarrollo territorial incorporando insumos y mecanismos de regularización y distribución de la propiedad rural

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 a través de la secretaria de planeación departamental promoverá la actualización de los componentes rurales de los instrumentos de OT en los municipios del departamento, 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 requiere de las voluntades políticas de nivel departamental y municipal en lo relacionado con el financiamiento para las actualizaciones de dichos instrumentos. Este lineamiento puede abordarse de la siguiente forma:

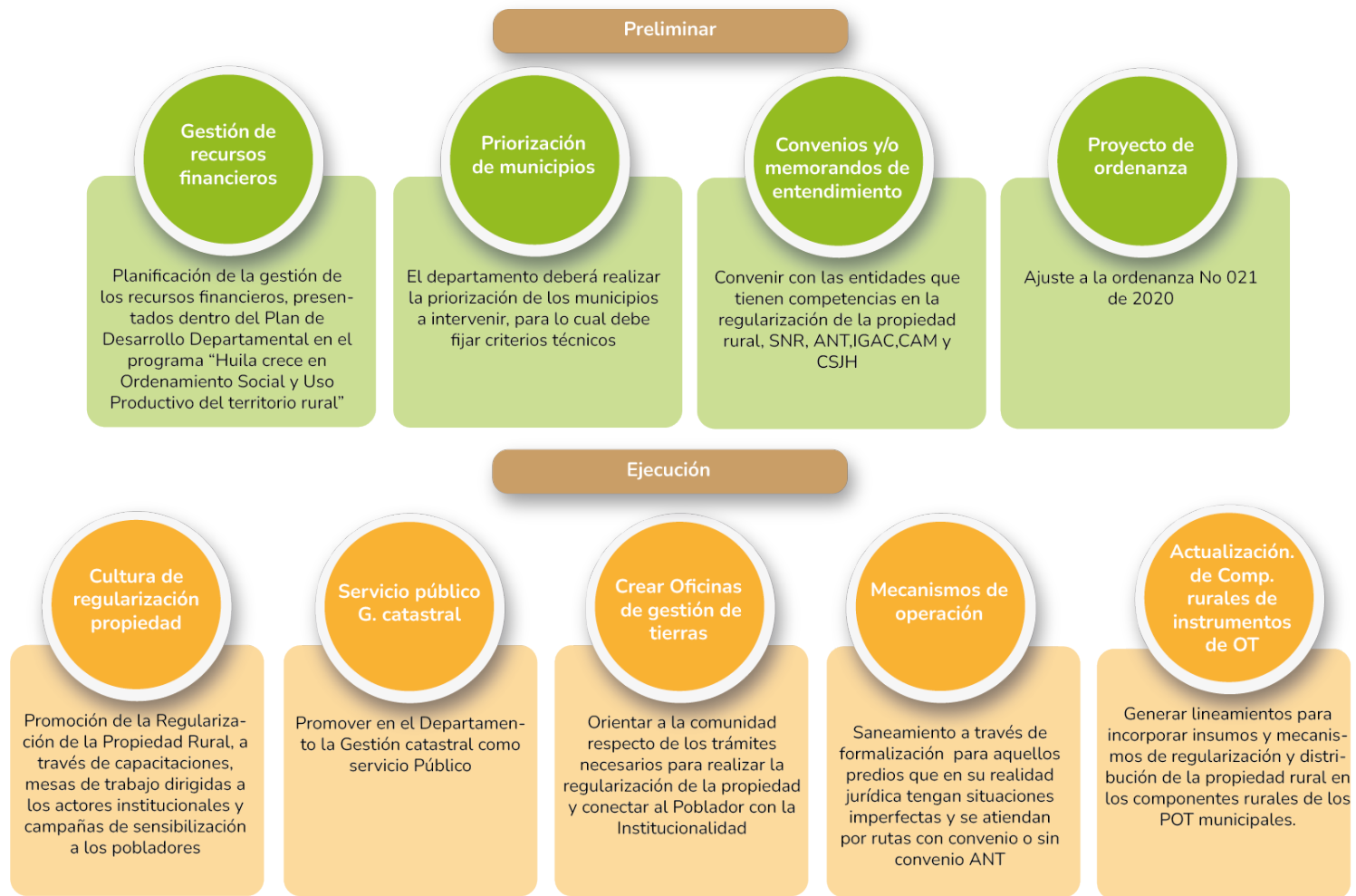
- En primera instancia se deben identificar los insumos, estadísticas de informalidad de la tierra rural a nivel municipal y departamental para incorporarlos en los Instrumentos OT y de desarrollo territorial, teniendo en cuenta la armonización de los derechos de uso y propiedad con las decisiones de los POT en cada uno de los municipios.
- Se deben realizar las actualizaciones de los componentes rurales de algunos instrumentos de ordenamiento territorial (EOT, POT) a nivel municipal y departamental con temáticas relacionadas con el OSP, la gestión catastral y mecanismos de regularización.
- El departamento en compañía de entidades de orden nacional (ANT, IGAC, SNR, UPRA) promoverá procesos de capacitación y socialización de criterios y parámetros legales para prevenir y limitar el fraccionamiento predial y antieconómico.
- Adicionalmente, el departamento deberá incorporar lineamientos y criterios para prevenir y limitar el fraccionamiento predial y antieconómico de la propiedad rural

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la propiedad rural **Huila**

agropecuaria en los POT, PBOT y EOT por parte de los municipios, en concordancia con la legislación agraria.



Figura 31. Actividades de la ETGRPR



Fuente: UPRA (2020).

4.5 Lineamientos de la ETGRPR para el departamento

Se elaboraron unos lineamientos en consonancia a las actividades resultantes del marco lógico con el fin de ser incorporados dentro del plan de ordenamiento departamental (POD) del Huila, los cuales se presentan en los siguientes numerales.

4.5.1 Gestión de recursos

El departamento planificará la gestión de los recursos financieros, presentados dentro de los Planes de Desarrollo Departamental, destinados para el fomento y formalización de la propiedad rural, en las actividades de servicio y de apoyo financiero para la formalización de la propiedad.

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

4.5.2 Priorización de municipios

El departamento debe priorizar municipios para implementar la ETGRPR a partir de criterios que permitan definir las necesidades de estas temáticas y su interés por implementarla.

4.5.3 Convenios y/o memorandos de entendimiento

Con el propósito de afirmar la presencia institucional y dar seguridad jurídica, el departamento realizará una mesa interinstitucional con los principales actores involucrados en los procesos que conllevan a la regularización de la propiedad rural, para presentar la ETPGPR y así celebrar convenios interadministrativos o memorandos de entendimiento buscando la unión de competencias, de pericias institucionales, capital humano y capital financiero y así lograr el alcance de la ETGRPR. Se deberán adelantar convenios con las siguientes entidades:

- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)
- Agencia Nacional de Tierras (ANT)

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)
- Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) convenio judicial

4.5.4 Proyecto de ordenanza

Tramitar ordenanza con el fin de modificar la Ordenanza 021 de 2020, ampliando su alcance a la inscripción de los títulos, sentencias judiciales, escrituras públicas, resoluciones de adjudicación y demás actos o negocios jurídicos, mediante los cuales se adelanten procesos de formalización de la propiedad rural en el departamento del Huila y que por norma general estén sujetos al impuesto de registro, que se hayan logrado a través de la ejecución de la estrategia de regularización propuesta en este documento y no solo a los beneficiarios del programa de formalización de la propiedad rural del MinAgricultura asumido por la ANT.

El proyecto de modificación de la ordenanza propenderá por la implementación de la estrategia en cuanto a la reducción de costos y/o gastos a los beneficiarios de esta. Adicionalmente para que el proyecto de ordenanza tenga un mayor alcance, se requiere mejorar la gestión con las entidades de orden nacional que están relacionadas con los costos y trámites notariales y registrales en beneficio de las personas que hagan parte de los programas de la regularización de la propiedad rural.

4.5.5 Promover la cultura de regularización de la propiedad rural

Promover la cultura de la regularización de la propiedad rural en los municipios priorizados, mediante la realización de capacitaciones y mesas de trabajo para entes territoriales (administraciones locales y departamentales) de los procedimientos que se deben realizar para regularizar los predios con situaciones de informalidad, adjudicación de baldíos y la oferta institucional de las diferentes entidades directamente involucradas en el proceso.

Dentro de la promoción de la cultura de la regularización tendrá especial cabida la sensibilización y capacitación a los posibles beneficiarios (poseedores, tenedores, ocupantes, actores institucionales y académicos) de la estrategia, respecto a la necesidad del registro y la costumbre de la legalidad, adelantando para ello campañas publicitarias a través de medios

masivos locales tales como emisoras locales, periódicos locales, redes sociales, perifoneo y otros.

4.5.6 Promover el servicio público de la gestión catastral

El departamento o municipios asociados realizarán todas las acciones pertinentes habilitarse como gestores catastrales, cumpliendo con los requisitos exigidos por el IGAC y la normatividad catastral vigente, de no ser posible su habilitación se procederá a contratar un gestor catastral habilitado.

El gestor catastral deberá trabajar en los municipios priorizados en la ETGRPR, para actualizar la información catastral.

4.5.7 Crear oficina de gestión de tierras en municipios priorizados

Se deben estructurar oficinas de gestión de tierras en los municipios priorizados para asesorar a la alcaldía municipal y a la población rural en la titulación de predios tanto privados como de derecho público. Asimismo, 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.

Aunado a lo anterior apoyará en la identificación y resolución de conflictos sociales sobre la tenencia de la tierra en los temas atinentes a la regularización de la propiedad.

4.5.8 Mecanismos de operación de acuerdo con el actor que ejecute

La estrategia se ejecutará teniendo en cuenta la existencia de convenio con la ANT o en caso contrario, el departamento apoyará la formalización de la propiedad rural mediante la gestión con las entidades que tienen competencias con la regularización como: IGAC; SNR; Consejo Seccional de la Judicatura del Huila.

En caso de existencia de convenio con convenio ANT, buscar el saneamiento a través de formalización masiva para aquellos predios rurales de naturaleza pública o privada que en su realidad jurídica y técnica tengan situaciones imperfectas.

En caso de no lograr un convenio con la ANT, es necesario intervenir el mayor número de predios privados en una misma zona para así lograr una amplia difusión y aprobación de las actividades entre la comunidad y así se pueda elegir la opción jurídica que más se ajuste según el caso, teniendo en cuenta las siguientes opciones de saneamiento.

- Por vía judicial: proceso verbal especial, proceso verbal sumario, proceso verbal y proceso ordinario
- Por vía notarial: elevación a escritura pública de cartas ventas, compra ventas, sucesiones sin liquidar de común acuerdo.

En el caso de predios baldíos y predios fiscales patrimoniales deberán remitirse a la ANT por competencia.

Para facilitar la ejecución de la estrategia puede ser contratado un gestor catastral o que el departamento este habilitado como gestor catastral, y mediante barrido predial masivo levantará la información de los componentes físico y jurídico, para actualizar el catastro del municipio y a la vez pasará a la oficina de gestión de tierras en la cual se revisará y se determinará cual ruta de regularización se debe seguir. De no realizarse con metodología masiva, se podrá recibir solicitudes puntuales por parte de la población.

4.5.9 Actualización de los componentes rurales de los instrumentos de OT y desarrollo territorial

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, a través de la secretaria de planeación departamental, promoverá la actualización de los componentes rurales de los instrumentos de OT en los municipios del departamento, 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 requiere de las voluntades políticas de nivel departamental y municipal en lo relacionado con el financiamiento para las actualizaciones de dichos instrumentos.

5. Conclusiones

La información base para la realización del análisis del OSPR y su relación con el Ordenamiento Productivo (OP) corresponde a los datos prediales contenidos en el catastro. El departamento del Huila está compuesto por 37 municipios, de los cuales 34 cuentan con formación catastral, pero solo dos tienen un catastro actualizado dentro de los cinco años anteriores. La información catastral se convierte en una herramienta importante para la identificación física, jurídica y económica de los predios del departamento, promoviendo un adecuado ordenamiento y aprovechamiento productivo del territorio; asimismo, permite identificar y gestionar el mejoramiento de los ingresos de los territorios a través del recaudo del impuesto predial. Se debe propender para que, entidades públicas del orden nacional que por su misión deban realizar actividades relacionadas con la gestión catastral, al igual que para entes territoriales o regionales y los esquemas asociativos de entidades territoriales (EAT), se habiliten como gestores catastrales, en el departamento, para mantener la base catastral actualizada sobre todo en aquellos municipios que presentan actualizaciones catastrales con más de cinco años de antigüedad, particularmente en aquellos municipios cuya última actualización ocurrió en la década de los noventa del siglo XX (San Agustín, Íquira, Hobo y Tello).

En el Huila se identificaron 107.516 predios ubicados en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR, de los cuales, 42.764 tienen indicios de informalidad, lo que nos permite establecer que el índice de informalidad en áreas sin condicionamientos legales en el departamento del Huila es del 39.77 %. Razón por la cual es de vital importancia que el departamento tenga voluntad política, administrativa y financiera para resolver la alta inseguridad jurídica de la propiedad rural que presenta actualmente el departamento.

El diagnóstico del OSPR en el departamento identifica los condicionamientos de carácter legal que existen para el desarrollo de acciones en ordenamiento social de la propiedad rural a su interior y el área que abarcan. Es así como en Huila el área con condicionamientos legales para el OSPR abarca 529.649,25 ha, que representan el 29,04 % del área departamental. Entre otros condicionamientos presentes en el departamento se encuentran Parques Nacionales Naturales (110.066,13 ha), Reservas Forestales de Ley 2 de 1959 (287.871,33 ha), páramos (96.566,75 ha), Parques Nacionales Regionales (240.728,12 ha) y resguardos indígenas (14.248,99 ha).

Para apoyar y facilitar la formalización, es preciso considerar la habilitación del departamento como gestor catastral cumpliendo con los requisitos exigidos por el IGAC y la normatividad catastral vigente, y así poder implementar el servicio público de la gestión catastral, para que el departamento administre y gestione su propia información territorial.

La apertura de las oficinas municipales de tierras, coadyuvaran en la implementación de las políticas de tierras de la mano del departamento, brindando seguridad jurídica a través de acompañamiento a la comunidad, para que sean el canal de comunicación entre los pobladores rurales y la institucionalidad para que reciban atención a sus dudas, inquietudes y reciban la asesoría en trámites y documentos que sean necesarios para la formalización predial.

La estrategia plantea, tanto en sus actividades preliminares como de ejecución la existencia de convenios con las entidades competentes en materia de regularización, o en caso contrario la existencia un único convenio con la ANT para la regularización de los predios rurales en el departamento, queriendo con ello significar, que la regularización de los predios no depende única y exclusivamente de la ejecución de actividades de la entidad nacional, sino que también puede ser apoyada desde el departamento con decisión política, administrativa y financiera.

Con las lecciones aprendidas y las experiencias que se han tenido en los programas de formalización se ha evidenciado que la priorización o la focalización de 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 abarata los costos de los procedimientos. Por tanto, la ETGRPR debe ser implementada en municipios priorizados.

Es necesario que el departamento del Huila realice un memorando de entendimiento con la ANT, para buscar solución al problema de ocupación en las áreas de Ley 2 de 1959, en categoría C, del municipio de Garzón, dado que el uso del suelo y la función no es la que se le está dando a esta área, por tal razón es necesario revisar si se realiza la sustracción o se realiza un otorgamiento de derecho de uso.

Para que exista mayor articulación entre los instrumentos de OT con los mecanismos de regularización de la propiedad rural, es preciso que la secretaria de planeación departamental promueva la actualización de los componentes rurales de los POT en los municipios del Huila, generando lineamientos para incorporar insumos y mecanismos de regularización de la propiedad rural.

6. Referencias

- Agencia Nacionalde Tierras. (2017). Resolución 740 de 2017. Por medio de la cual se expide el reglamento operativo de los planes de los planes 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>
- Congreso de la República de Colombia. (1959). Ley 2 de 1959. Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1551. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. DO 48483. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Congreso de la República de Colombia. (2012). 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.

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

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1581. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. DO 48587. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1581_2012.html

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1625. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. DO 48776. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html

Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1712. 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. DO 49084. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. DO 49538. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1955. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Plan por Colombia, Plan por la Equidad”.

Corte Constitucional, Sala plena. (1995). Sentencia C-595 de 1995. Por medio de la cual la Corte afirmó que “si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a

largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc., que también buscan esa finalidad”. [MP Dr. Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional, Sala plena. (2012), 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”. [MP Adriana María Guillen Arango].

Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional. (2014). 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 [MP Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional, Sala plena. (2017). Sentencia C-174 de 2017. Por medio de la cual por lo 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. [MP María Victoria Calle Correa].

Corte Constitucional, Sala Plena. (2018). Sentencia C-073 de 2018. Por medio de la cual se establecen Instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz

estable y duradera-técnica de control/decreto ley mediante el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada en el acuerdo final-asequibilidad parcial e inexecutable de ciertos apartes.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-073-18.htm>

Departamento Nacional de Planeación (2016). Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano. Documento CONPES 3859, Bogotá D.C., Colombia: DNP.
<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, Bogotá D.C., Colombia: DNP.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>

DNP. (2015). El campo colombiano: el camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo. Tomo 1. P.240. Bogotá.

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

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 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. 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

García, M.(ed). (2019). Lectura sobre derecho de tierras. Tomo III. Universidad Externado de Colombia.

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, 07 de octubre). 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.
- Neva, N., 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]. Repositorio Institucional.
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. (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, 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 43300. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1182993>
- 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 45207. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1417678>
- 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 45569. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1865909>

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 45749. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1879008>

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. D O 45757. https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2007/dec_3600_2007.pdf

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.

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.

Presidencia de la República. (2015). Decreto 1077. 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. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>

Presidencia de la República. (2015). Decreto 2367. Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural. DO 49719. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019578>

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.

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.

- Presidencia de la República. (2019). Decreto 1983. 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 51.217. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038782>
- 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
- 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.
- Universidad de los Andes. (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>.
- Universidad Sergio Arboleda. (2020). Principios para implementar exitosamente el Catastro Multipropósito. Observatorio Astronómico Universidad Sergio Arboleda transmitió en vivo. <https://www.facebook.com/551950051623241/videos/701203277307946>
- UPRA. (2015a). Gestión de Territorio para Usos Agropecuarios. Bases para la Formulación de Política Pública. Bogotá D. C.

UPRA. (2016). Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Propuesta Metodológica. Bogotá.

UPRA. (2017a). Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Propuesta metodológica. Bogotá D. C.