



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

# Valle del Cauca



**UPRA**



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**  
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**

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

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

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

Dora Inés Rey Martínez  
**Directora temática**

Nelson Javier Neva Díaz  
**Líder temático**

Nelson Javier Neva Díaz  
Paola Cortés Rodríguez  
Natalia Andrea Montes Delgado  
Heider Danilo Téllez Rincón  
**Autores**

Equipo Oficina TIC  
**Representación cartográfica**

Johana Trujillo Moya  
**Coordinación del equipo de publicaciones**

Diana L. Chávez Guerrero  
Gustavo Patiño Díaz  
**Corrección de estilo**

Constanza Rodríguez Ramírez  
**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 J., Cortés P., Montes N., & Téllez, H. (2018). *Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural del Valle del Cauca*. Bogotá: UPRA. Recuperado de [www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)  
ISBN: 978-628-7697-62-1

# Contenido

Índice de tablas .....	6
Índice de figuras .....	9
Lista de siglas y abreviaturas .....	12
Glosario .....	15
Introducción.....	19
Objetivo.....	20
Alcance.....	20
<b>1. Marco de referencia de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural .....</b>	<b>22</b>
1.1. Marco conceptual.....	22
1.1.1. El ordenamiento y desarrollo territorial.....	24
1.1.2. Política de OSPR y regularización .....	25
1.1.3. Catastro multipropósito y la gestión catastral.....	26
1.2. Antecedentes .....	27
1.2.1. Antecedentes del programa de formalización de la propiedad rural y ordenamiento social de propiedad rural .....	27
1.2.2. Antecedentes del catastro con enfoque multipropósito .....	33
1.3. Contexto sectorial de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural.....	37
1.4. Contexto departamental referente al OSPR.....	39
1.4.1. Fortalecimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial.....	39
<b>2. Marco normativo de la estrategia y procedimientos de la regularización de la propiedad rural.....</b>	<b>43</b>
2.1. Normas constitucionales que soportan las ETGRPR .....	43
2.2. Normas relacionadas con las funciones y misiones de los actores más relevantes de la ETGRPR .....	44
2.3. Normas relacionadas con el Ordenamiento Territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR.....	46

2.4. Normas y documentos relacionados con el catastro multipropósito y la gestión catastral.....	47
2.5. Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural.....	49
2.6. Jurisprudencia aplicable a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural .....	51
2.7. Alternativas para la regularización.....	53
2.8. El rol de la ANT con respecto a la política de OSPR.....	69
2.9. Los planes OSPR.....	70
2.10. Procedimiento único en zonas focalizadas.....	72
2.10.1. Fase administrativa, etapa preliminar.....	76
2.10.2. Fase administrativa: apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio.....	78
2.10.3. Fase judicial .....	80
2.11. Procedimiento único en zonas no focalizadas.....	82
2.11.1. Fase administrativa, etapa preliminar.....	84
2.11.2. Fase administrativa: apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio.....	85
2.11.3. Fase judicial en zonas no focalizadas.....	85
2.12. Procedimientos administrativos especiales agrarios .....	87
<b>3. Resumen ejecutivo de la caracterización del OSPR.....</b>	<b>91</b>
3.1. Información catastral .....	91
3.2. Figuras de ordenamiento en áreas excluidas y condicionadas de la frontera agrícola .....	93
3.2.1. Frontera agrícola.....	94
3.2.2. Figuras de ordenamiento en áreas excluidas y condicionadas de la frontera agrícola..	96
3.3. Tamaño de los predios en áreas dentro de la frontera agrícola.....	128
3.4. Saneamiento de la propiedad para el acceso a incentivos de desarrollo rural en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR.....	148
<b>4. Marco lógico de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural.....</b>	<b>160</b>
4.1. Caracterización de actores de la ETGRPR .....	160
4.2. Árbol de problemas de la ETGRPR para el departamento .....	163
4.3. Árbol de objetivos de la ETGRPR para el departamento .....	179
4.4. Resumen del marco lógico .....	181
4.5. Actividades de la ETGRPR para el Valle del Cauca .....	182

5. Conclusiones.....	193
6. Referencias .....	197
Anexos .....	203

# Índice de tablas

Tabla 1. Primeras zonas de formalización masiva, según la Resolución 346 de 2013.....	28
Tabla 2. Zonas de formalización masiva .....	29
Tabla 3. Rutas para la regularización de la propiedad rural-flujograma .....	56
Tabla 4. Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural-flujograma .....	63
Tabla 5. Clasificación de sujetos de ordenamiento .....	77
Tabla 6. Procedimientos administrativos especiales agrarios .....	88
Tabla 7. Figuras de ordenamiento ambiental, étnico y de interés para el OSP en Valle del Cauca, información a 2020 .....	98
Tabla 8. Complejo de páramos en el Valle del Cauca .....	100
Tabla 9. Cinco municipios del Valle del Cauca con mayor área excluida y condicionada de páramos.....	102
Tabla 10. Número de predios y tipo de propietario dentro del área de páramos declarados al 2020.....	103
Tabla 11. Distribución predial de páramos declarados a 2020 en el Valle del Cauca.....	104
Tabla 12. Área de zona de reserva forestal de Ley 2 tipos A, B y C, información al 2020.....	108
Tabla 13. Zona de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, tipo A.....	110
Tabla 14. Número de predios y tipo de propietario dentro del área predial al interior de la zona de reserva forestal de la Ley 2, tipo A, al 2020 .....	111
Tabla 15. Distribución predial de la Ley 2 de 1959, categoría A, a nivel departamental al 2020.....	112

Tabla 16. Zona de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, tipo B y C .....	114
Tabla 17. Número de predios y tipo de propietario dentro del área predial al interior de la Ley 2, tipo B y C, a nivel departamental al 2020.....	115
Tabla 18. Distribución predial según la Ley 2 de 1959, categorías B y C, a nivel departamental, información a 2020 .....	115
Tabla 19. Área sustraída y número de predios en el Valle del Cauca .....	118
Tabla 20. Áreas potenciales para el otorgamiento de contratos de derecho de uso en el Valle del Cauca.....	119
Tabla 21. Áreas potenciales para el otorgamiento de contratos de derecho de uso en el Valle del Cauca por zona.....	121
Tabla 22. Humedal Ramsar en el Valle del Cauca.....	122
Tabla 23. Relación de área por municipio con presencia de humedales Ramsar en el Valle del Cauca .....	123
Tabla 24. Número de predios y tipo de propietario dentro del área humedales Ramsar al 2020.....	124
Tabla 25. Distribución predial de humedales Ramsar, a nivel departamental al 2020 .....	125
Tabla 26. Número de predios, propietarios y área en el Valle del Cauca.....	128
Tabla 27. Número de predios y sumatoria de área por rangos de tamaño (dentro de FA) .....	130
Tabla 28. Número de predios por rangos de tamaño con destinación agropecuario de propietarios privados (Valle del Cauca) .....	132
Tabla 29. Resultados de los indicadores de distribución en el Valle del Cauca .....	133
Tabla 30. Especificación de los universos de análisis considerados .....	140
Tabla 31. Número de predios y áreas, variación y participación porcentual por rangos de tamaño predial entre 2014 y 2020 .....	141

Tabla 32. Distribución de las UPA en áreas dentro de frontera agrícola en territorios no étnicos por rangos de tamaño .....	147
Tabla 33. Municipios con mayor cantidad de área afectada por la presunción de informalidad con respecto al área total del departamento .....	152
Tabla 34. Predios con equipamientos públicos que presentan indicios de informalidad .....	156
Tabla 35. Destinación económica de los predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos.....	157

# Índice de figuras

Figura 1. Esquema conceptual de la ETGRPR .....	23
Figura 2. Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural.....	55
Figura 3. Metodología y fases de los POSPR.....	71
Figura 4. Asuntos para tratar dentro del procedimiento único (DL. 902/2017, art. 58) .....	73
Figura 5. Fase administrativa y fase jurídica del procedimiento único (DL. 902/2017) .....	74
Figura 6. Fase judicial del procedimiento único. DL. 902/2017 .....	75
Figura 7. Procedimiento único zonas focalizadas-fase administrativa .....	81
Figura 8. Procedimiento único en zonas no focalizadas.....	83
Figura 9. Proceso verbal sumario .....	86
Figura 10. Proceso verbal .....	87
Figura 11. Estado catastral rural del Valle del Cauca, vigencia 2020 .....	92
Figura 12. Porcentajes del estado catastral rural de Valle del Cauca, vigencia 2020 .....	93
Figura 13. Metodología de la identificación de la frontera agrícola.....	94
Figura 14. Sumatoria de áreas de categorías de la frontera agrícola vs. área total geográfica del departamento del Valle del Cauca .....	95
Figura 15. Frontera agrícola del Valle del Cauca (2021) .....	96
Figura 16. Mapa de figuras de ordenamiento ambiental al 2020 .....	99
Figura 17. Mapa de complejos de páramos del Valle del Cauca.....	101

Figura 18. Clasificación UAF en predios en áreas de páramos declarados en el departamento al 2020.....	105
Figura 19. Localización de las zonas de reserva forestal creadas por la Ley 2 de 1959 .....	107
Figura 20. Zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 en el Valle del Cauca.....	109
Figura 21. Clasificación UAF en predios en áreas de la Ley 2, tipo A al 2020 .....	113
Figura 22. Clasificación UAF en predios en áreas de Ley 2, categorías B y C; a nivel departamental, información a 2020 .....	117
Figura 23. Mapa de humedales Ramsar del departamento del Valle del Cauca.....	122
Figura 24. Clasificación UAF en predios en áreas de humedales Ramsar a nivel departamental, información a 2020 .....	126
Figura 25. Territorios étnicos constituidos en el Valle del Cauca .....	127
Figura 26. Participación de municipios con mayor representatividad en área, predios y propietarios dentro de FA.....	129
Figura 27. Distribución de los predios ubicados en áreas dentro de la FA por rangos de tamaño.....	131
Figura 28. Índice de Gini para predios agropecuarios dentro de la FA (Valle del Cauca) .....	135
Figura 29. Índice de Theil para predios agropecuarios en áreas dentro de la FA (Valle del Cauca).....	136
Figura 30. Indicador de disparidad inferior en áreas de predios agropecuarios dentro de la FA (Valle del Cauca).....	137
Figura 31. Indicador de disparidad superior en áreas de predios agropecuarios dentro de la FA (Valle del Cauca).....	138
Figura 32. Número de predios con señales de fraccionamiento predial, según municipio, 2020 .....	142
Figura 33. Número de predios con señales de fraccionamiento predial en el rango de menos de 0,5 ha, según municipio, 2020.....	142
Figura 34. Participación de cada rango UAF según número de predios .....	143

Figura 35. Municipios del Valle del Cauca con el mayor porcentaje de predios agropecuarios en frontera agrícola cuya área es menor al valor mínimo del rango de UAF. Total departamental, 2020.....	144
Figura 36. Distribución en deciles del grupo, correspondientes al 10 % que más concentran tierras en el Valle del Cauca en 2020 .....	145
Figura 37. Distribución de los rangos de informalidad en el departamento.....	150
Figura 38. Porcentaje de presunción de informalidad en los municipios del Valle del Cauca.....	151
Figura 39. Mapa de isócronas en el Valle del Cauca .....	154
Figura 40. Distribución de predios con indicios de informalidad con equipamientos .....	155
Figura 41. Caracterización de actores de la ETGRPR.....	162
Figura 42. Diagrama de problemas de la ETGRPR .....	164
Figura 43. Diagrama de objetivos de la ETGRPR .....	180
Figura 44. Componentes de resultados esperados de la matriz del marco lógico .....	181
Figura 45. Actividades de la ETGRPR en el departamento del Valle del Cauca.....	191

# 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
CN	Constitución Política
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPAP	Documento Preliminar de Análisis Predial
DT	Desarrollo Territorial
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
ETGRPR	Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural
FAO	Food And Agriculture Organization (Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura)
FNA	Fondo Nacional Agrario
FIG	Federación Internacional de Agrimensores

FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento
GC	Gestores catastrales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Incora	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
ITJD	Informe Técnico Jurídico Definitivo
ITPJ	Informe Técnico Jurídico Preliminar
IRU	Índice de riesgo de victimización
LADM-COL	Land Administration Domain Model Colombia
MinAmbiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MinAgricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MB	Medio interés, bajo poder
MM	Medio interés, medio poder
OC	Operadores catastrales
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
OSPR	Ordenamiento social de la propiedad rural
OT	Ordenamiento Territorial
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNUD	United Nations Development Program (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
Pemot	Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial

POSDPR	Plan de Ordenamiento Social y Desarrollo Productivo
POSPR	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad
PPCM	Plan Piloto Catastro Multipropósito
RESO	Registro único de sujetos de ordenamiento
RRR	Rights, Restriccions and Responsabilities (Derechos, restricciones y responsabilidades)
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SMMLV	Salario mínimo legal vigente
TDRD	Titulares del derecho real de dominio
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial para la Gestión y Restitución de Tierras Despojadas
UAF	Unidad Agrícola Familiar
Unece	Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
USAID	Agency International for Development (Agencia Internacional para el Desarrollo)
VUR	Ventanilla única de registro
Zidres	Zonas de interés de desarrollo rural y económico

# Glosario

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

**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” (DANE, 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 (DANE, 2020).

**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, 2017a).

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

**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 estrategia 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 a la mejora del proceso de toma de decisiones de los territorios.

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

**Gestores catastrales:** Son las entidades públicas de 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. Así mismo, Agencia Nacional de Tierras (ANT) en los términos del artículo 80 de la Ley 1955 de 2019. Los gestores catastrales, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio nacional (DANE, 2020).

**Gestión de formalización de la propiedad rural:** Son todas aquellas funciones asumidas por la 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 (zonas no focalizadas) (Presidencia de la República de Colombia, 2015).

**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 (DNP & RIMISP, 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 (DNP & RIMISP, 2017, p. 167).

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

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

**Plan de Ordenamiento Departamental (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 ordenamiento territorial (OT) departamental realizable, enfocado en las determinantes, condiciones, oportunidades y potencialidades de un territorio que propenda por la sostenibilidad y cohesión territorial (DNP, 2016).

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

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

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

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

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

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

**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).

# Introducción

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

La ETGRPR está concebida y dirigida a los departamentos que cuenten con voluntad política y administrativa, para impulsar la ejecución mancomunada de acciones concretas entre las diferentes instituciones competentes en la gestión del territorio, enmarcados en los procedimientos y la normatividad legal vigente.

La estrategia vincula las acciones interinstitucionales de las entidades que tienen dentro de su competencia funciones enmarcadas en la gestión de la regularización de la propiedad tales como la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), gestores catastrales y Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Asimismo, orienta a las entidades territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio.

La ETGRPR se elaboró bajo la metodología del marco lógico, en la cual se realizó como primera actividad una matriz y análisis de actores, donde se identificaron y se calificaron los actores clave, su influencia e interés. Posteriormente se construyó el árbol de problemas con el propósito de identificar el problema central de la informalidad en el departamento del Valle del Cauca, las causas que lo determinan y los efectos que se derivan de las mismos. El árbol de problemas se realizó con base en la caracterización de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) del Valle del Cauca, la revisión del Plan de Desarrollo Departamental, los Planes de Desarrollo Municipal, los Planes de Acción para la Trasformación Regional (PATR) de las subregiones Alto Patía y Norte del Cauca y Pacífico Medio y bibliografía referente a la informalidad de la propiedad rural y gestión catastral del Valle del Cauca. Seguido, se realizó el árbol de objetivos, donde se definió el propósito, los fines, los componentes y las actividades, a las cuales se les generaron indicadores y metas proyectadas a corto, mediano y largo plazo, desarrolladas en la matriz de marco lógico.

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

## **Objetivo**

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

## **Alcance**

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

Esta estrategia no suple los planes de ordenamiento social de la propiedad que formula la Agencia Nacional de Tierras, pero orienta a los entes territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio.



1.

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

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

En esta sección del documento se hará referencia al marco conceptual con las definiciones más importantes para comprender y analizar las distintas temáticas relacionadas con la ETGRPR. Es así como se exponen las generalidades y los antecedentes de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), regularización de la propiedad rural, el ordenamiento y desarrollo territorial, y la gestión catastral en Colombia.

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

## 1.1. Marco conceptual

La Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural 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 e 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).

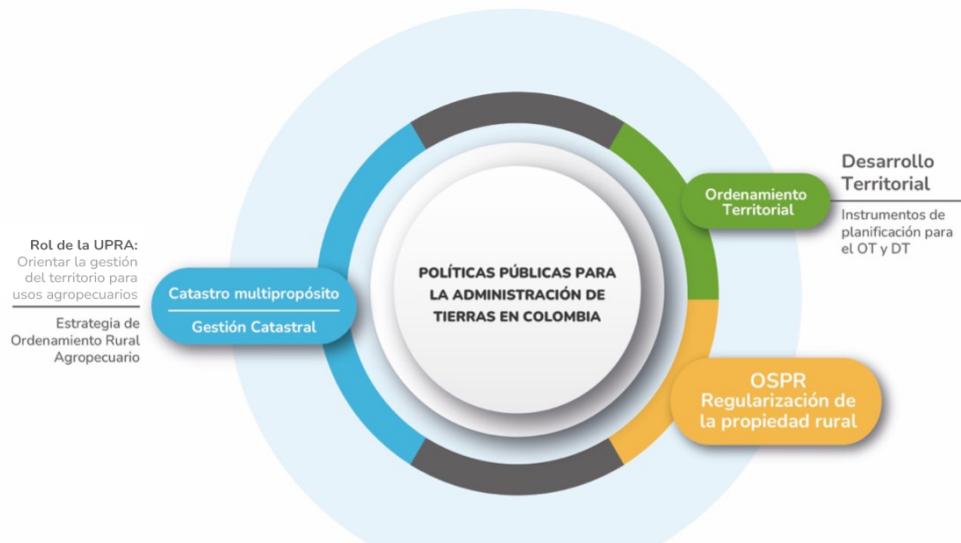
Para iniciar los conceptos que van a estructurar el planteamiento de la ETGRPR, se hace referencia a la administración de tierras y otros términos que se relacionan, que son estructurantes y genéricos para el desarrollo de esta.

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

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

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

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



Fuente: UPRA (2020).

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

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

Los POD “establecen orientaciones generales para el ordenamiento y desarrollo territorial de aquellas dinámicas territoriales supramunicipales que deben ser afrontadas (identificadas y gestionadas) desde una escala superior a la municipal” (DNP, 2017, p. 11); así mismo, buscan trazar directrices para organizar el uso, ocupación y transformación de todo el territorio departamental, sin traspasar las competencias municipales ni nacionales. Estos son reglamentados según la Ley 1454 de 2011.

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

Adicionalmente, se cuenta con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), instrumentos de planificación y gestión a diez años para llevar, de manera prioritaria y con mayor

celeridad, en los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional. Los PDET hacen parte del “Punto 1. Reforma Rural Integral” del *Acuerdo Final para la Terminación el Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

Los PDET comprenden ocho pilares, en los cuales se abarcan las siguientes temáticas: 1) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, 2) Infraestructura y adecuación de tierras, 3) Salud rural, 4) Educación rural y primera infancia, 5) Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural, 6) Reactivación económica y producción agropecuaria, 7) Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, 8) Reconciliación, convivencia y construcción de paz.

Los pilares representan temas centrales para lograr la superación de la pobreza rural y mejorar la calidad de vida de las y los colombianos. Dentro de estos ocho pilares, definidos en el *Acuerdo Final*, se destaca **el Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo**, el cual hace referencia al conjunto de procesos, reglas y acciones para organizar las dinámicas alrededor de la propiedad de la tierra. Así mismo, busca su distribución equitativa y protección jurídica, a partir de la promoción del acceso equitativo, su formalización, restitución y la administración de los predios rurales (ART, 2018).

De otra parte, cabe destacar que los si bien los Programas Nacionales Integrales de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) no son un instrumento de planificación territorial, sí son programas de desarrollo alternativo que tienen como objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito (D L 896/2017, art. 2).

## 1.1.2. Política de OSPR y regularización

Con el informe de la Misión para la Transformación del Campo, el concepto de *Ordenamiento social de la propiedad* tomó un verdadero auge. El término había sido mencionado por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos” pero no fue conceptualizado (Neva y Rodríguez, 2020). 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*, el cual fue adoptado por la Resolución 129 de 2017 del MinAgricultura.

En dicha resolución se definió el *Ordenamiento social de la propiedad* como:

[el] proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural. (MinAgricultura, Res. 129/2017, p. 13)

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”.

### **1.1.3. Catastro multipropósito y la gestión catastral**

El artículo 2.2.2.1.1. del Decreto 148 de 2020 define el catastro con enfoque multipropósito como:

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

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

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 descentralizadas y delegados titulares de la gestión catastral; también lo es la ANT en los términos del artículo 80 de la Ley 1955 de 2019 por la 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 148/2020).

En el mismo sentido, la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, desarrolla lo relacionado con la consolidación del catastro multipropósito, se dispone que el IGAC será el gestor catastral prevalente en los territorios y territorialidades de los pueblos indígenas y en los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT).

## 1.2. Antecedentes

### 1.2.1. Antecedentes del programa de formalización de la propiedad rural y ordenamiento social de propiedad rural

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

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

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

En consecuencia, el MinAgricultura, mediante la Resolución 452 de 2010, creó el programa de Formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora, con el objetivo de promover el acceso a la propiedad de la tierra y mejorar la calidad de vida de la población campesina. 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. Dichos criterios y lineamientos fueron reglamentados en la Resolución 112 de 2013, los cuales fueron:

- Alta concentración de informalidad en la tenencia de la tierra por zona rural.
- Zonas con bajos índices de despojo (con índices de despojo más altos se hará en articulación con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas [UAEGRTD]).
- Zonas priorizadas por política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Demanda de procesos de formalización expresada por las entidades territoriales, gremios agropecuarios u otros programas del Gobierno nacional.
- 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 (tabla 1):

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

Municipio	Departamento
Moniquirá	Boyacá
Villa de Leyva	Boyacá
Ramiriquí	Boyacá
Sáchica	Boyacá
Buenos Aires	Cauca
Popayán	Cauca
Morales	Cauca
Timbío	Cauca
Piendamó	Cauca
Caldono	Cauca

Mercaderes	Cauca
Santander de Quilichao	Cauca
Miranda	Cauca
Padilla	Cauca
San Juan de Rioseco	Cundinamarca
Pitalito	Huila
San Agustín	Huila
La Unión	Nariño
Jamundí	Valle del Cauca
Manizales	Caldas
Pereira	Risaralda
Ciénaga	Magdalena

Fuente: MinAgricultura (2013).

La Resolución 347 de 2013 adoptó la primera *Guía metodológica para la formalización masiva de la propiedad rural por barrio 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

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

Yarumal	Antioquia
Cómbita	Boyacá
Chivatá	Boyacá
Oicatá	Boyacá
Samacá	Boyacá
Zetaquirá	Boyacá
Motavita	Boyacá
Pensilvania	Caldas
Samaná	Caldas
Bosconia	Cesar
El Paso	Cesar
La Paz	Cesar
San Diego	Cesar
Chocontá	Cundinamarca
Villa Pinzón	Cundinamarca
Quibdó	Chocó
Fonseca	La Guajira
La Jagua del Pilar	La Guajira
San Juan del Cesar	La Guajira
Urumita	La Guajira
Isnos	Huila
Oporapa	Huila
Saladoblanco	Huila
Santa Marta	Magdalena
Zona Bananera	Magdalena
Acacías	Meta
Granada	Meta
San Juan de Arama	Meta
Gramalote	Norte de Santander
Silos	Norte de Santander
Belén de Umbría	Risaralda
Santa de Rosa de Cabal	Risaralda
Santuario	Risaralda
California	Santander
Charta	Santander
Matanza	Santander
Suratá	Santander
Tona	Santander
Vetas	Santander
Caimo	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 distrito de manejo integrado (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 18 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 [Instituto Colombiano de Desarrollo Rural] 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 año 2014, el Gobierno nacional creó La Misión Rural para el Campo Colombiano. En su informe se menciona que el ordenamiento social de la propiedad rural es un elemento transversal. Por tanto, vieron la necesidad de priorizar y lanzar una política ambiciosa de ordenamiento social de la propiedad rural donde se debían diferenciar seis procesos diferentes: 1) formalización de títulos; 2) restitución de tierras; 3) constitución de un fondo de tierras con fines de redistribución que preveía el Acuerdo de paz; 4) ampliación de minifundios; 5) fomento de formas de arrendamiento consistentes con los propósitos de democratizar la propiedad; y 6) consolidación de territorios comunales (resguardos indígenas y territorios comunales de las comunidades de afrodescendientes) (DNP, 2014).

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

Según el 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 Trasformación 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 estableció la “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 (L 1753/2015, art. 107, lit. A), mediante el Decreto 2363 de 2015 creó la ANT, como máxima autoridad de las tierras de la nación. Entre sus funciones está ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el MinAgricultura, la cual se está implementando con los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Igualmente, se le asignó la función de asumir la materialización y ejecución del programa de Formalización de la Propiedad Rural, a partir del 1 de enero de 2016.

En 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 establecieron los parámetros de los sujetos de ordenamiento, la creación del Registro de sujetos de ordenamiento (RESO), la creación del Fondo de Tierras, el procedimiento y los programas para el acceso a tierra, la formalización de la propiedad rural y la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural por barrio 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.

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

## 1.2.2. Antecedentes del catastro con enfoque multipropósito

El catastro surge en principio de la necesidad de financiamiento territorial, por lo que implementó la modernización de la tributación, el mercado de tierras, los procesos de adjudicación de baldíos, 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 este 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 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) con datos del 1 de enero del 2020 muestra cifras más críticas 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 noventa 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 Sistema de Información Geográfica del IGAC (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 1997 surgió el programa de Titulación y Modernización del Registro y Catastro (Contrato de Préstamo BID 1027/OC-CO). Su objetivo era llevar a cabo acciones destinadas a consolidar el mercado de tierras en Colombia. 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 2001 se continuó con el programa 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 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con la intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro 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 2008 y 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 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 (COMPES 3859/2016, p.12).

- En 2012 surgió la norma técnica ISO19152:2012 (LADM-COL). Esta corresponde a un modelo propuesto para el Sistema de Administración de Tierras y es el perfil nacional de la norma ISO; la construcción de este modelo responde a un trabajo conjunto entre la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), 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 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 prerequisito 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 (COMPES 3958/2019).
- 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, 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 de 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 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 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 esta gestión, 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 2020 surgen algunas resoluciones del IGAC (Resolución 388 de 2020, Resolución 509 de 2020, Resolución 471 de 2020, Resolución 529 de 2020) 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.
- Para 2021, el IGAC expide la Resolución 333, por la cual se definen las actividades asociadas a la implementación de los proyectos de catastro multipropósito que se articulan con las iniciativas consignadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), como insumo para viabilizar las iniciativas o proyectos priorizados identificadas en municipios incluidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque

Territorial (PDET). Posteriormente, ese mismo año se expide la Resolución 1149, por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito.

En el CONPES 3958 de 2019, se estableció como meta actualizar el 60 % de la información catastral entre los años 2019 y 2022, y en un 100 % para el 2025; sin embargo, para el año 2022 el estado catastral colombiano tan solo contaba con el 9,4 % de los predios del país actualizados que corresponde a 10,7 millones de hectáreas (B, 2022), (LR, 2022).

Por otro lado, para adelantar las anteriores metas, 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 Instituto Geográfico Agustín Codazzi (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. Contexto sectorial de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural

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

En el marco de la gestión con las nuevas administraciones territoriales y a partir de la experiencia de formulación de los Planes Departamentales de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad, la UPRA evolucionó hacia una Estrategia de Ordenamiento Territorial Agropecuario para departamentos, con el fin de generar insumos que fortalezcan los instrumentos de la actuación en el componente rural de los planes de ordenamiento territorial e incidir como sector en la toma de decisiones (UPRA, 2020, pp. 43).

La UPRA desarrolló actividades durante la vigencia 2018 en función de orientar a los departamentos en la formulación de dichos instrumentos. Internamente, la UPRA a través de

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

sus distintos grupos interdisciplinarios, elaboró 14 caracterizaciones de ordenamiento social de la propiedad rural departamentales —entre estos el departamento de Valle del Cauca— 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 15 Caracterizaciones de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para los departamentos de Cundinamarca, Caquetá, Atlántico, La Guajira, Santander, Norte de Santander, Valle del Cauca, Tolima, Córdoba, Valle del Cauca, 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, pp. 5 y 17).

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

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

Asimismo, en las vigencias 2021 y 2022, brindó apoyo técnico al proyecto Biocarbono en la formulación de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural para la región de la Orinoquía (Arauca, Casanare, Meta y Vichada).

Del mismo modo, la UPRA celebró convenios interadministrativos con las gobernaciones de los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca, en los cuales se incluyó la formulación de la ETGRPR de los departamentos, por lo cual, en la vigencia 2022 formuló la Estrategia del departamento de Antioquia.

## 1.4. Contexto departamental referente al OSPR

El Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2020–2023 “Valle invencible” no contiene proyectos relacionados con la regularización de la propiedad rural ni con la actualización catastral de los municipios; aborda las temáticas que inciden en el desarrollo rural agropecuario haciendo énfasis en la construcción y mantenimiento vial, y la construcción de infraestructura para el desarrollo del campo.

A nivel municipal, algunos Planes de Desarrollo Municipal incluyen proyectos para la actualización del catastro y la regularización de predios rurales y urbanos. Sin embargo, no se evidencian los recursos para la ejecución de estos.

En lo que respecta a la oferta institucional, la ANT focalizó los municipios de Pradera y Florida para la formulación e implementación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural; y el municipio de Jamundí fue priorizado para el programa de Formalización de la Propiedad Rural para dar atención a 110 solicitudes.

En cuanto a los municipios que están cobijados por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en el departamento del Valle del Cauca se focalizaron los municipios de Pradera, Florida y Buenaventura.

Por otra parte, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) focalizó los municipios de Dagua, Bolívar y El Dovio.

### 1.4.1. Fortalecimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial

Con la Ley 61 de 1978, denominada Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (LODU), se estableció que todo núcleo urbano con más de 20 mil habitantes debía formular su plan integral de desarrollo. La Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989 y Ley 2 de 1991) obligó a los municipios a elaborar y adoptar planes de desarrollo que incluyeran un plan y un reglamento de usos del suelo, un plan de servicios públicos y de obras públicas y un programa de inversiones que contemplara primordialmente los servicios públicos (CONPES 3870 de 2016: Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos).

El artículo 288 de la Constitución Política de Colombia 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.

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

Aunque después, en la elaboración de estos POT de primera generación, se presentaron debilidades en su componente rural y en la visión regional, puesto que estuvieron más enfocados en 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 creó la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) como instancia técnica y asesora del Gobierno nacional y del Congreso de la República en materia de descentralización y ordenamiento territorial.

Para 2012, con las normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, el artículo 9 de la Ley 1551 reiteró la competencia que tienen los municipios en la adopción de los 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 Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.

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

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

Posteriormente, con el Acuerdo COT 010 de 2016, la Comisión de Ordenamiento Territorial expidió y recomendó lineamientos y criterios para la formulación y adopción de los POD, que comprenden un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial supramunicipal, con una perspectiva de largo plazo (DNP, MinInterior, 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 el documento CONPES 3870 del 2016, que desarrolla la idea de los POT Modernos, una apuesta

para ofrecer herramientas técnicas y acompañamiento a las entidades territoriales para la formulación y actualización de sus POT y POD. Dentro de su marco general, este programa propone nueve innovaciones relacionadas con las siguientes temáticas:

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

Es de interés para la Estrategia de gestión de regularización de la propiedad rural (planteamiento UPRA) las innovaciones 6, 7, 8 y 9, debido a que esta estrategia se enfoca en 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 y 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 Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural en las regiones y apoyar algunos de los departamentos en lo relacionado con el Ordenamiento Territorial.



2.

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

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

### 2.1. Normas constitucionales que soportan las ETGRPR

El Estado social de derecho enmarca el derecho a la propiedad como un derecho económico y social protegido constitucionalmente y que, en búsqueda de su efectividad, especialmente en la población rural en condiciones más vulnerables, enfocado en promover 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. Para lo cual, 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, para lo cual se debe presentar una sentencia judicial o administrativa y tendrá motivo a indemnización, salvo situaciones específicas como una guerra en cuyo caso no habrá lugar a indemnización.

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

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

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 la 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 clave de la gestión catastral, entre los 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 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.

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

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

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

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

**Decreto Ley 2369 de 2015.** Por medio del cual, la Presidencia de la República modifica la estructura del MinAgricultura, creando la Dirección Mujer Rural.

**Decreto Ley 902 de 2017.** Por medio del cual, la Presidencia de la República de Colombia expide la adopción de las medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral 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 MinAgricultura y se determinan las funciones de sus dependencias.

## 2.3. Normas relacionadas con el Ordenamiento Territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR

La Constitución Política de Colombia de 1991, sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente 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 POT como instrumento de ordenamiento y gestión del territorio.

**Ley 614 de 2000.** Por medio de la cual el Congreso decreta la norma que adiciona a la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los POT.

**Ley 1454 de 2011.** Por medio de la cual el Congreso de la República dicta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en el ámbito nacional, 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 la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

**Decreto Ley 2367 de 2015.** Por el cual se crea el “Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural”.

**Decreto 879 de 1998.** Compilado en los artículos 2.2.2.1.1.1., 2.2.2.1.1.2. y 2.2.2.1.1.3 del Título 2. Planeación para el Ordenamiento Territorial, del Decreto 1075 de 2015.

**Decreto 2201 de 2003.** Compilado en el artículo 2.2.2.1.2.1.2, subsección 1 del Título 2. Planeación para el Ordenamiento Territorial, del Decreto 1077 de 2015.

**Decreto 1788 de 2004.** Compilado en los artículos 2.2.5.1.4, 2.2.5.21.5, 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 de la cual, el Congreso de la República crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Ley 1753 de 2015. Por 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.

**Ley 2294 de 2023.** Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026. En la sección V se desarrolla lo relacionado con la consolidación del catastro multipropósito, se dispone que el IGAC será el gestor catastral prevalente en los territorios y territorialidades de los pueblos indígenas y en los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT). Se destaca el artículo 37 sobre la obligatoriedad del uso de la información catastral para las entidades competentes de adelantar procesos de formalización, adjudicación y regularización de la propiedad, y el artículo 45 acerca de la gestión catastral en territorios y territorialidades de comunidades indígenas y en territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

**Decreto 1983 de 2019.** 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”.

**Decreto 148 de 202.** Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”.

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

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

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

**Resolución 471 de 2020.** Por medio de la cual, el IGAC establece las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia.

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

**Resolución 1101 IGAC/11344 SNR.** Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad, y la corrección de área o linderos mediante escrituras aclaratorias.

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

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

## 2.5. Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural

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

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

**Ley 1561 de 2012.** Por medio de la cual el Congreso de la República establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, 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.

**Ley 2294 de 2023.** Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Plan Plurianual de Inversiones en lo relacionado con la compra, acceso,

ordenamiento, regularización y uso productivo del suelo rural y urbano, como parte de las inversiones estratégicas departamentales. Artículo 296 de la Formalización de la propiedad privada.

**Decreto Ley 4145 de 2011.** Por medio del cual, la Presidencia de la República 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 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 Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (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 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 Barrio Predial.

**Resolución 147 de 2015.** Por medio de la cual, el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural modifica las Resoluciones 452 de 2010 y 347 de 2013.

**Resolución 98 de 2015.** Por medio de la cual, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural declara las 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 los planes ordenamiento social de la propiedad, el proceso único de ordenamiento social de la propiedad y se dictan otras disposiciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

En la **Sentencia C-595 de 1995**, 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.

En la **Sentencia C-644 de 2012**, la Corte 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.

Por medio de la **Sentencia T-488 de 2014 y sus autos 222 y 040**, 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.

Por medio de la **Sentencia C-174 de 2017**, 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.

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

**Comunicado 26 del 18 de agosto de 2022**, Sentencia SU-288-22 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo Expediente T-6.087.412 AC, mediante el cual la Corte Constitucional constata grave incumplimiento del régimen especial de baldíos y del deber del estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos.

## 2.7. Alternativas para la regularización

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

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

Sin embargo, la realidad de la informalidad en el territorio representada en títulos no registrados, sucesiones ilíquidas, falsa tradición, posesión y ocupación, obligan a los pobladores rurales a realizar actividades para 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 engoroso técnica, jurídica y económicamente.

Teniendo en cuenta esta realidad en el territorio rural se han venido generando alternativas para solucionar dicha situación, entre estas: 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 y el derecho de dominio.

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

Cuatro por vía administrativa:

- Registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP).
- Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.
- Adjudicación de predios baldíos por la ANT.

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

- Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios.

Dos por vía notarial:

- Liquidación y adjudicación sucesión.
- Extensión de la escritura pública.

Cuatro por vía judicial:

- Sucesión judicial.
- Titulación de la posesión y falsa tradición (Ley 1561 de 2012).
- Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario (CGP).
- Declaración de pertenencia por proceso verbal y proceso verbal sumario (CGP).



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



Fuente: adaptada de MinAgricultura (2016).

**Tabla 3. Rutas para la regularización de la propiedad rural-flujograma**

Ítem	Descripción
1	<p><b>Registro del título en la ORIP:</b></p> <p>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 por una escritura pública:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. <b>Pago del impuesto departamental de registro:</b> Una vez obtenga copia de la escritura debe pagar el impuesto departamental de registro o como boleta fiscal.</li><li>2. <b>Liquidar, pagar y radicar la escritura en las ORIP:</b> Una vez que determine la oficina a la que pertenezca el inmueble, se debe hacer la solicitud de registro con los siguientes documentos:<ul style="list-style-type: none"><li>• Copia de la escritura.</li><li>• Boleta fiscal entregada al pagar el impuesto departamental de registro.</li></ul></li><li>3. <b>Calificación:</b> 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 (Ley 1437 de 2011).</li><li>4. <b>Expedición del certificado:</b> 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 <a href="https://certificadotradicionylibertad.com/">https://certificadotradicionylibertad.com/</a> de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).</li></ol> <p>Las tarifas para el ejercicio registral están reguladas por la SNR y se actualizan anualmente.</p>

## 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.

2

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 aquél, y las estipulaciones especiales que los interesados acuerden o indique el declarante único, redactado todo en lenguaje sencillo, jurídico y preciso.

---

## Liquidación y adjudicación sucesión:

Se concibe 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.

3

A lo anterior se suma que como condición previa para que pueda llevarse a cabo de manera voluntaria un trámite de sucesión ante notario, según lo estipulado en el Decreto Ley 902 del 10 de mayo de 1988, que autorizó dicho trámite, modificado por el Decreto 1729 de 1989 y el Decreto 2651 de 1991, es necesario que todos los herederos, legatarios y el cónyuge sobreviviente o sus cesionarios sean plenamente capaces y procedan de común acuerdo.

Una vez cumplida esta condición y reunidos los requisitos que la ley establece, se presenta la solicitud ante el notario designado por los herederos, de los cuales al menos uno debe ser mayor de edad. La solicitud debe ir acompañada de inventarios, avalúos y el trabajo de partición y adjudicación previamente acordado por 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 reparta los derechos y obligaciones en partes iguales.

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

Este procedimiento especial será aplicable únicamente a los predios cuya naturaleza jurídica se ratifique como de origen privado, es decir, desvirtuar la presunción de baldío en los términos de la sentencia T488 de 2014 de la Corte Constitucional, la Ley 160 de 1994 y la instrucción conjunta n.º 13 de 2014. Esta ruta aplica en dos (2) casos concretos:

## 5

1. **Titulación de la posesión material:** Si se trata de una posesión donde el solicitante no cuenta con un título válido registrado que lo acredite como propietario, pero el predio tiene antecedente registral y existen titulares de derecho real de dominio en la última inscripción, es decir, 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 (Ley 1448/2011 y Decreto 4829/2011), 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.

Así mismo, 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 Plan de Ordenamiento Territorial (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 Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente, la Fiscalía General de la Nación y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

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

Ahora, de darse la admisión de la demanda el juez dictará el auto admsorio de la demanda (art. 14) y procederá paralelamente a dictar la medida cautelar oficiosa, adicionalmente con la admisión se dispondrá: i. La notificación personal a los demandados, ii. Valla en el predio, iii. Curador *ad item*, es decir los contenidos propios del art. 14 de la ley. Emplazamiento a colindantes, traslado de la demanda: 10 días, fijación de fecha de diligencia: 3 días, diligencia: 10 días. Vencidas las anteriores actuaciones, se realizará la diligencia de inspección en los términos del artículo 15.

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

**6**

**Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario (CGP):**

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

Con la implementación de la oralidad en Colombia, la Ley 1564 de 2012 que promulgó el Código General del Proceso establece en su art. 3 que las actuaciones deben cumplirse en forma oral, pública y en audiencias y para cumplir tal propósito enmarca el proceso verbal en cuantías disponiendo en su art. 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 art. 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el art. 624 del Código General del Proceso y en atención a lo previsto por el art. 625 de la misma codificación.

**7**

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

Con la implementación de la oralidad en Colombia, la Ley 1564 de 2012 que promulgó el Código General del Proceso establece en su art. 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 art. 368 a 373 y 390 esta es la línea general del cual se establecen y desprenden los demás procesos, es decir, los procesos se dirigen hacia la actuación del juez de manera oral en audiencias y la sentencia, salvo casos excepcionales que la sentencia deberá proferirse de manera escrita.

Este proceso se surte en dos fases: una fase escrita que corresponde al momento en el que se traba la litis y que incluye la formulación de la demanda, la contestación y el 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.

## Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral:

8

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 (Art. 27 *ibidem*) su adjudicación o la aplicación de instrumentos de acceso a tierras como la celebración de contratos de uso o aprovechamiento en ejercicio de su administración.

## Adjudicación de predios baldíos por ANT:

9

La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables únicamente puede adquirirse mediante título traslaticio 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 art. 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 art. 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 de 1996 del Incora, ratificada a través del Acuerdo 08 de 2016 y demás normas que la modifiquen.

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

## 10

### Procedimientos administrativos especiales agrarios:

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

El Título 19 del Decreto 1071 de 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 del entonces 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 Agencia Nacional de Tierras ante el juez competente en consideración con los arts. 58, 60 y el capítulo 3 del Decreto Ley 902 de 2017, sin perjuicio de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-073 de 2018.

Fuente: adaptada de MinAgricultura (2016).

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

Ítem	Descripción
<b>A</b>	<p><b>¿Antecedente registral?</b></p> <p>Como consecuencia de las decisiones plasmadas en la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014, se emitió la Instrucción Conjunta 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR-Incoder, modificado por la Instrucción Administrativa 1 de 2017, en la cual se establece el procedimiento para la emisión del certificado de carencia de antecedentes registrales. Este certificado se emite en el evento en que no se encuentren inscripciones en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos; certificados de tradición y libertad o anotaciones en los libros del antiguo sistema.</p> <p>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.</p>
<b>B</b>	<p><b>¿Existencia de TDRD en predios privados?</b></p> <p>Es necesario corroborar mediante un estudio de títulos el Derecho Real de Dominio (TDRD), pese a que existe un certificado de tradición y libertad o inscripciones en los libros del antiguo sistema, la existencia de Titulares de Derecho Real de Dominio (TDRD) para poder determinar si se evidencian derechos reales de dominio debidamente inscritos en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP).</p> <p>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. (SNR e Incoder, 2014, Instrucción Conjunta 13).</p> <p>Los Titulares de Derecho Real de Dominio pueden ser privados (personas naturales o jurídicas), o públicos (entidades estatales). Si se encuentran TDRD privados, el proceso puede direccionarse por alguna de las rutas de formalización de la propiedad privada.</p>

**¿TDRD con vida y las partes están de acuerdo?**

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

**C**

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

En caso de que las rutas mencionadas anteriormente no puedan concretarse por características propias de la solicitud, una alternativa es emplear el trámite judicial de titulación de la posesión material previsto en la Ley 1561 de 2012, siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos en dicha Ley.

---

**¿Viabilidad del trámite sucesoral por vía notarial?**

**D**

Una de las características fundamentales para poder dar inicio al trámite sucesoral por vía notarial es que las partes estén de acuerdo tanto en la partición de los predios, en cuanto a su cabida y porcentajes como en lo que le pueda corresponder a cada una de las partes de la sucesión.

---

**¿Área menor o igual a una UAF?**

La Ley 1561 de 2012 establece un proceso especial para otorgar el título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada *falsa tradición*.

**E**

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

El artículo 3 de la citada Ley define que: “Quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial allí establecido, deberá demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco (5) años para posesiones regulares y de diez (10) años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por la Resolución 041 de 1996”.

En este orden, la aplicación de este procedimiento especial restringe como primera medida, que el predio sea menor o igual a una (1) 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 T488 de 2014 de la Corte Constitucional y la Instrucción Conjunta 13 de 2014 (SNR-INCODER), modificado por la Instrucción Administrativa 1 de 2017.

## ¿El proceso es de mínima cuantía?

Con la implementación de la oralidad en Colombia, el Código General del Proceso establece que, para definir la 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 25, así:

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).

F

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

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

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

#### ¿Existen Titulares de Derecho Real del Dominio de predios de origen público?

En esta actividad, se valorarán los casos en que efectivamente existen Titulares de Derecho Real de Dominio 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.

**G**

En estos casos el objetivo es formalizar la situación jurídica de predios que por transferencia del Incora o el Incoder a la ANT, se encuentran en este Fondo y que en algún momento fueron adjudicados a terceros, pero que por alguna circunstancia no han sido registrados en las correspondientes ORIP o no figuran en los listados oficiales de la autoridad de tierras.

En caso de que se evidencie un predio del FNA pero que además existan TDRD privados registrados con posterioridad, se entenderá que el predio ya salió del inventario de la nación, por ende, se asumirá como un predio privado.

---

#### ¿Existe resolución de adjudicación sin registrar?

En el caso de no encontrar antecedente registral aparente, posiblemente se trate de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del Incora, Incoder o ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá proceder a realizarlo.

**H**

De no existir, se deberá revisar si es presunto baldío, para lo cual deberán tenerse en cuenta las disposiciones derivadas en la sentencia T-488 de 2014, Ley 160 de 1994, Circular Conjunta 13 de 2014 Instrucción Administrativa 1 de 2017 y el Decreto Ley 902 de 2018.

---

#### ¿Es un predio baldío? Concepto ANT

En esta actividad, la determinación de la naturaleza jurídica de un predio privado o baldío lo definirá la ANT, conforme lo estable la sentencia T-488 de 2014, mediante un acto administrativo, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Cuando exista un título traslaticio de dominio por parte del Estado.
- Cuando existan títulos otorgados con anterioridad al 5 de agosto de 1994, que estén debidamente inscritos, donde consten cadenas traslaticias de

dominio por un lapso no menor al término que señalan las leyes para las prescripciones extraordinarias.

## **Inscripción en ORIP como baldío**

Si la ANT da 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).

**J**

En concordancia con lo anterior y considerando que la sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, le ordena al Incoder (ahora ANT) realizar el inventario de baldíos de la nación. Esta acción permitirá 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 para así apoyar en la consolidación del inventario de predios de la nación.

## **¿Es viable la adjudicación?**

**K**

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

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

**L**

En el evento en que se pueda determinar que la naturaleza jurídica del predio es privada, se debe reconocer la existencia de un Titular 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 fluograma de rutas.

M

**¿Existe resolución de adjudicación sin registrar?**

Cuando, existiendo un Titular de Derecho Real de Dominio de Bienes de la Nación que no se encuentra registrado a nombre del adjudicatario, posiblemente se trata 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 dicha oficina.

N

El Acuerdo 349 de 2014: “Por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario en cabeza del Incoder y deroga el Acuerdo número 266 de 2011” establece que el Fondo presenta dos tipos de predios: los bienes aptos para ser adjudicados, en 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. De otra parte, están los bienes no aptos, que son los bienes inmuebles que no reúnen alguno de los requisitos para ser considerados 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.

**Regularización de predios ocupados de manera regular y lícita**

Si el bien es apto de adjudicación, se procederá a emitir el acto administrativo de adjudicación para los beneficiarios por la autoridad competente, para posteriormente ser registrado en la ORIP.

Ñ

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. Así mismo, 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.

**Bien no apto.**

O

Si el bien no es apto, el dominio podrá ser trasferido a entidades de derecho público.

Fuente: adaptada de MinAgricultura (2016).

## 2.8. El rol de la ANT con respecto a la política de OSPR

Las situaciones jurídicas imperfectas, como se mencionó anteriormente, pueden ser saneadas mediante la ejecución del procedimiento único. Este procedimiento 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 de otorgar un título constitutivo de propiedad que corresponda a la forma de propiedad respectiva, de origen público o privado, para así propiciar el desarrollo sostenible y coadyuvar a la solución de un problema histórico en la ruralidad colombiana.

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

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

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

**Oferta:** De acuerdo con el Decreto Ley 2363 de 2015, se consideró que la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural debería ser ejecutada por oferta, de manera planeada, articulada, participativa y expedita. Lo anterior teniendo en cuenta que este tipo de atención puede realizarse de forma masiva, en los municipios focalizados para la implementación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

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

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

## 2.9. Los planes POSPR

El Decreto Ley 2363 de 2015 faculta a la ANT para formular, implementar y evaluar los POSPR, definidos 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 de 2017 ratificó lo dispuesto en el Decreto Ley 2363 de 2015 y se ordenó a la ANT la implementación de POSPR 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 art. 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 art. 44 del Decreto Ley 902 de 2017 contempla 13 aspectos, en los que se encuentra la caracterización de los predios, la población y los 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 las metodologías para desarrollar las funciones asignadas.

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

**Figura 3. Metodología y fases de los POSPR**



Fuente: ANT (2020).

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

**Fase de implementación:** Consiste en la puesta en marcha del Plan, mediante el **Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad**, en esta fase se ejecutan las acciones propias de la consolidación de la información previa aprobación del POSPR por el director(a) de la ANT, utilizando la metodología del catastro multipropósito que se desarrolla en los siguientes puntos (Res. 740/2017, art. 5):

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

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.

## 2.10. Procedimiento único en zonas focalizadas

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

Con el procedimiento único se implementan los POSPR, mediante un barrido predial masivo, evitando dilaciones y demoras burocráticas en la entrega de los predios del Fondo de Tierras, 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 (figura 5):

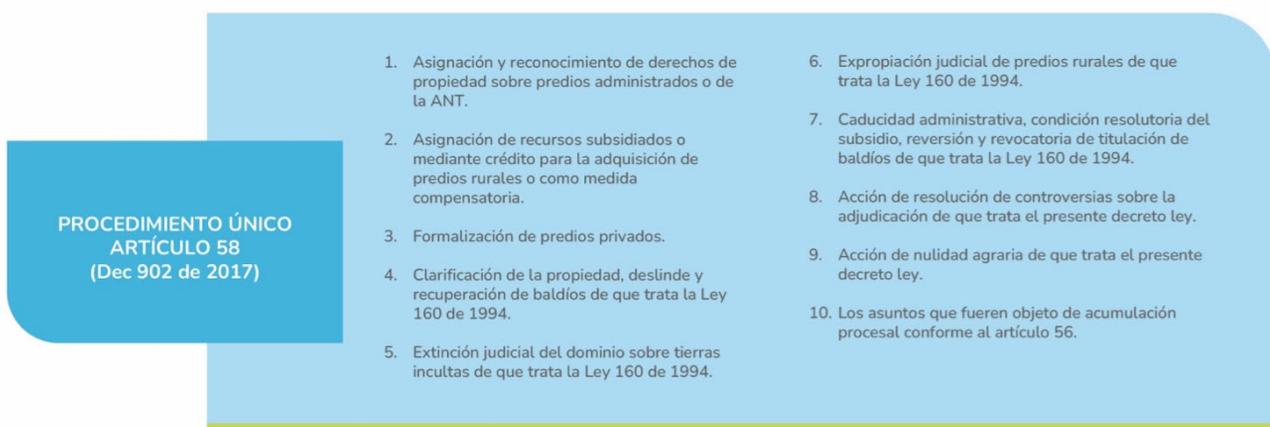
- **Administrativa:**

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

- **Judicial:**

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

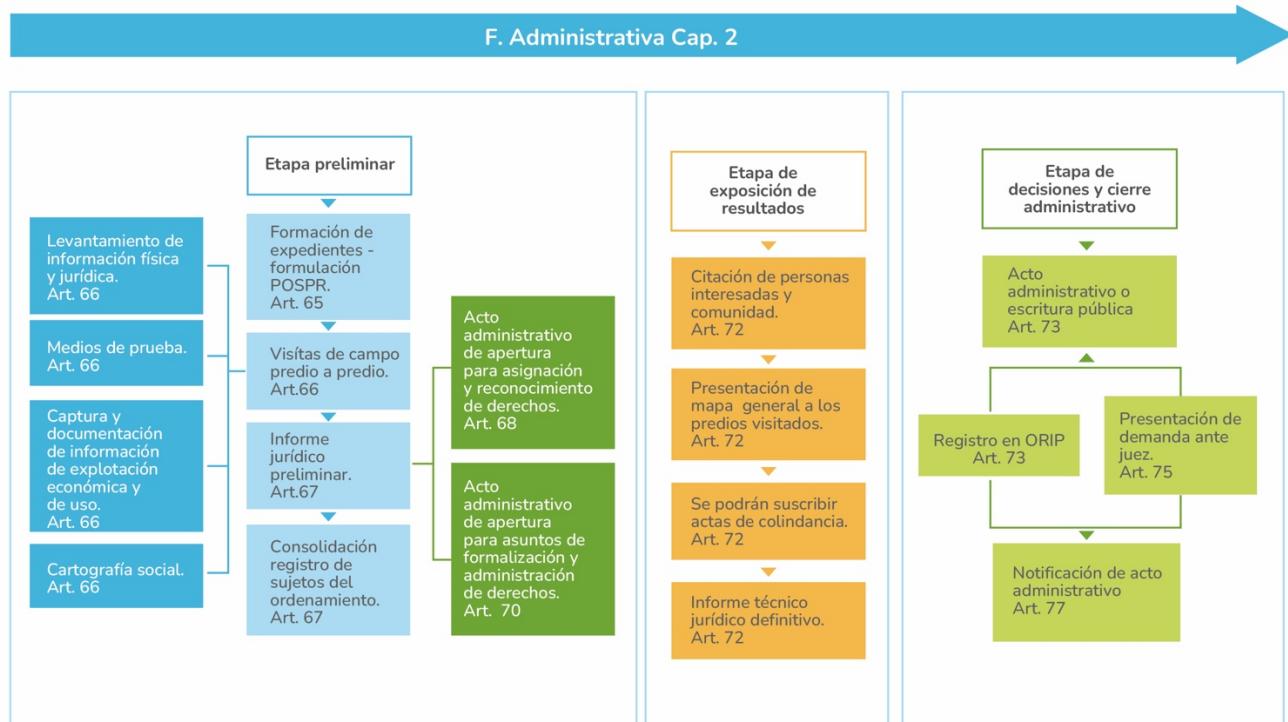
**Figura 4. Asuntos para tratar dentro del procedimiento único (DL. 902/2017, art. 58)**



Fuente: UPRA (2020).

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

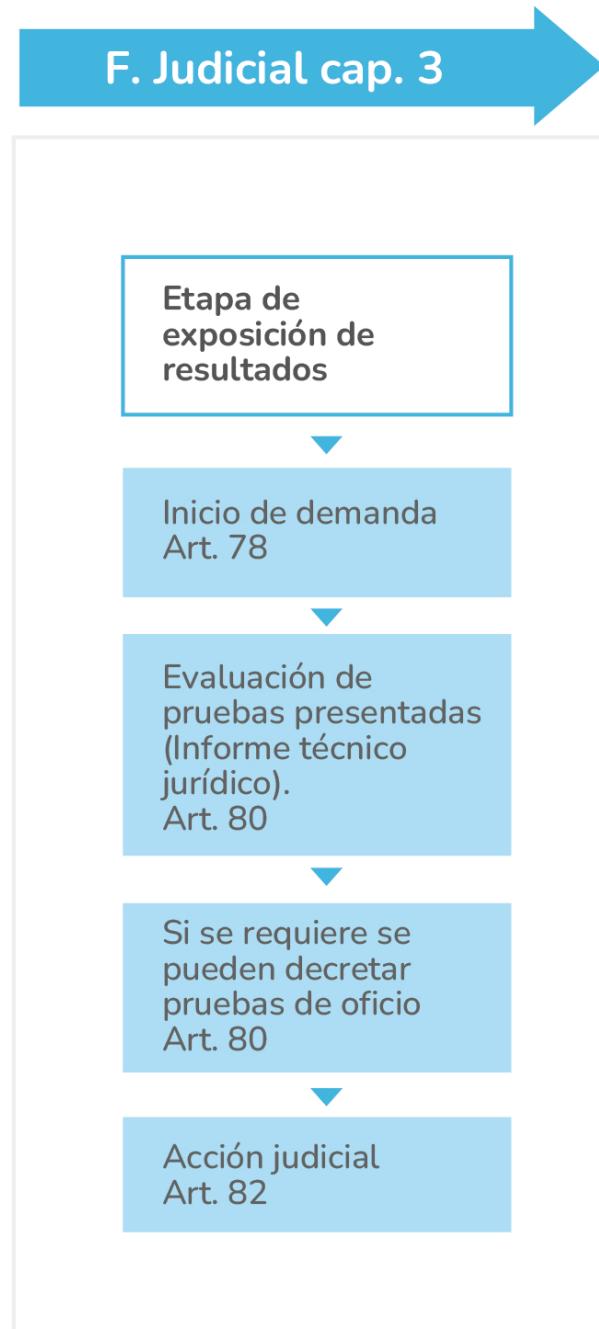
**Figura 5. Fase administrativa y fase jurídica del procedimiento único (DL. 902/2017)**



Fuente: OSPR y UPRA (2018).



Figura 6. Fase judicial del procedimiento único. DL. 902/2017



Fuente: OSPPR y UPRA (2018).

### 2.10.1. 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 al 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 los siguientes objetivos:

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 registro de sujetos de ordenamiento (RESO).

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

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

**Tabla 5. Clasificación de sujetos de ordenamiento**

Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito. (DL 902/2017, art. 4, modificado por L 2294/2023, art. 57)	Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito. (DL 902/2017, modificado por L 2204/2023, art. 58)	Sujetos de formalización a título oneroso. (DL 902/2017, art. 6)
<p>1. No poseer un patrimonio neto que supere las mil trescientas sesenta y siete coma cincuenta y cuatro (1.367,54) Unidades de Valor Tributario (UVT) al momento de participar en el programa de acceso a tierras.</p> <p>2. No ser propietario de predios rurales 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>1. Poseer un patrimonio neto que supere las mil trescientas sesenta y siete coma cincuenta y cuatro (1.367,54) Unidades de Valor Tributario (UVT) y que no exceda de diecinueve mil ciento cuarenta y cinco coma cincuenta y dos (19.145,52) Unidades de Valor Tributario (UVT) al momento de participar en el programa de acceso a tierras.</p> <p>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.</p> <p>3. No ser propietario de predios rurales o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda rural o urbana.</p> <p>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.</p> <p>5. No haber sido declarado como 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.</p>	<p>1. Patrimonio mayor que 700 S.M.M.V</p> <p>2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras.</p> <p>3. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.</p> <p>4. No haber sido declarado ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza.</p> <p>5. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.</p>

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

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

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, al procedimiento.

### 2.10.2. 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 Oficina de Instrumentos Públicos 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 DPAP y concluye que no hay mérito para continuar la segunda parte de la fase administrativa, no será necesario expedir acto administrativo de no inicio 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 art. 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 art. 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 concluyen las necesidades de los sujetos y las problemáticas de cada predio, relacionando cuántos predios están en informalidad, cuántos tienen títulos insuficientes para acreditar dominio ajeno, cuántos incumplen la función social de la propiedad sin justa causa, 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 SIAT, dependiendo de la disponibilidad.

A la apertura al trámite administrativo, se deberá hacer una jornada de notificación personal, donde se harán 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 art. 59 de la Resolución 740 de 2017.

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

Por otra parte, teniendo en cuenta el art. 75, y haciendo énfasis a los asuntos indicados en los numerales 3, 4 y 8 del art. 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 ordenará la presentación de las demandas respectivas. Ahí iniciará la fase judicial del procedimiento.

## 2.10.2. Fase judicial

Tal como se indicó anteriormente, la fase judicial se dará para los asuntos contenidos en el numeral 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 art. 58 del Decreto Ley 902 de 2017.

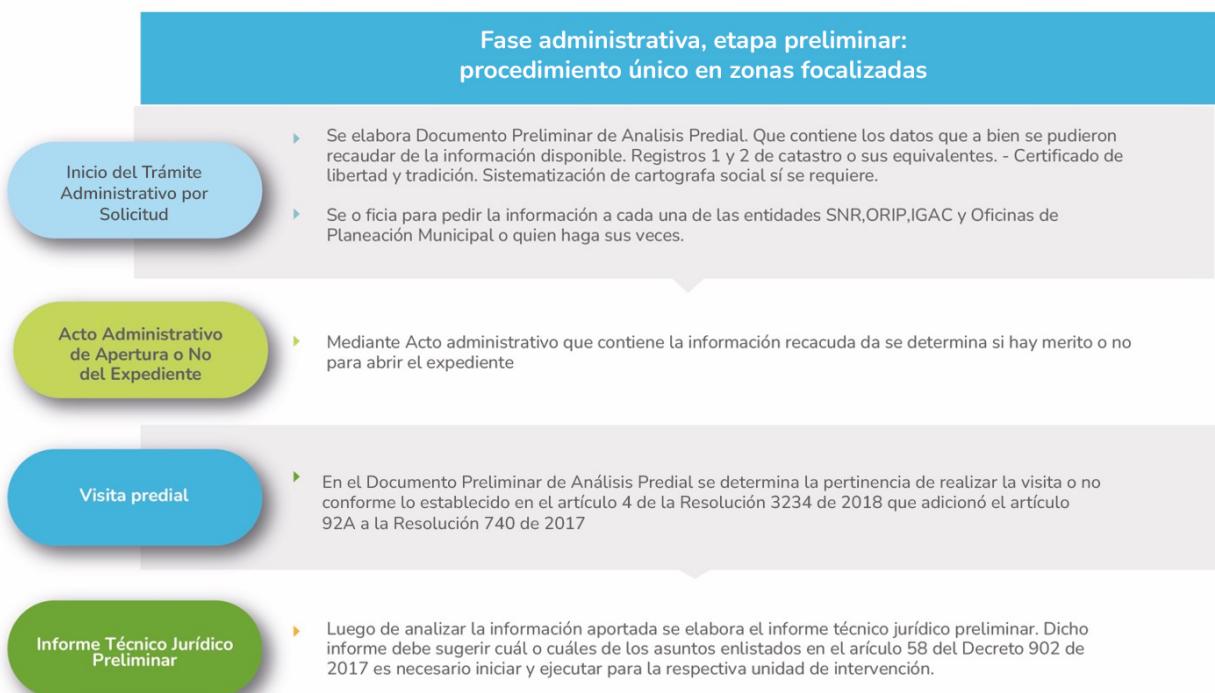
En los casos donde las pretensiones se encuentren fuera de las zonas focalizadas, el procedimiento único mantendrá las etapas mencionadas anteriormente y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos.

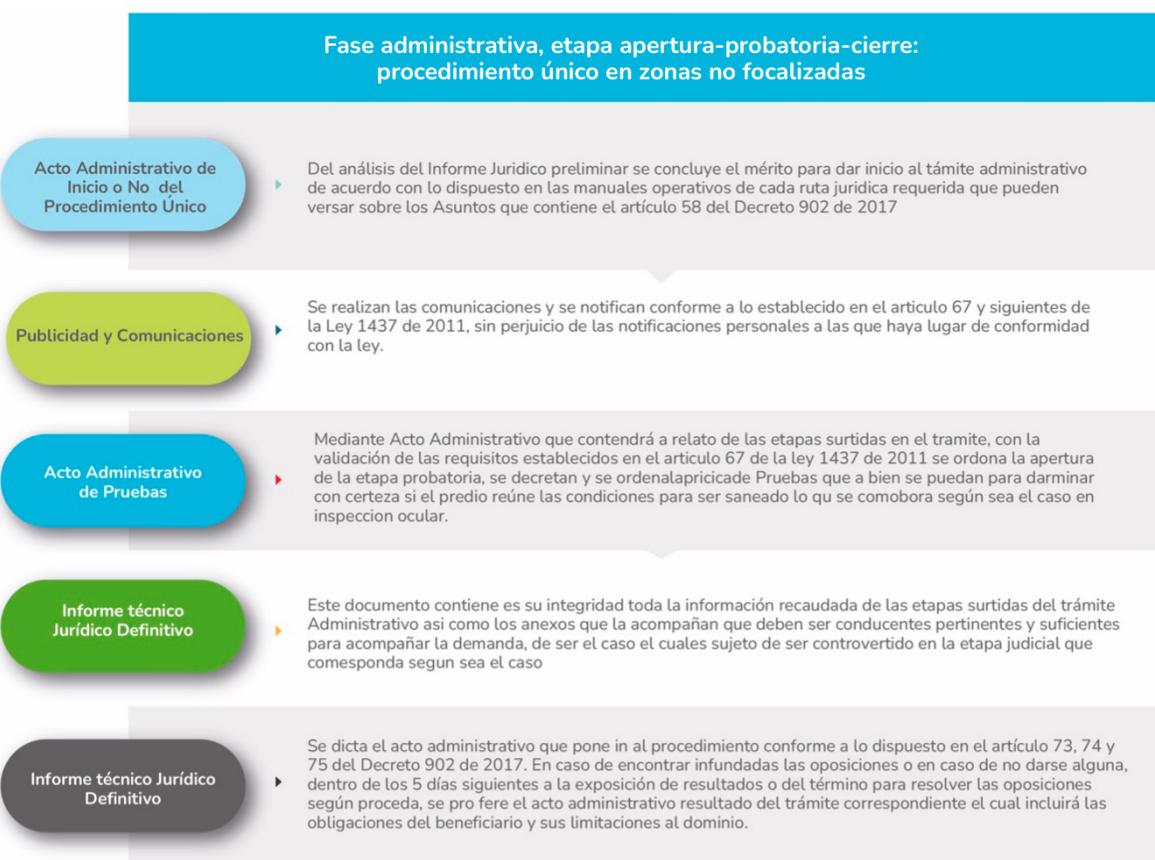
Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 7 y 10 del art. 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista un acuerdo o conciliación entre las partes procesales (DL 902/2017, art. 61).

Ahora, para dirimir las oposiciones y dar solución a los asuntos ya enumerados en el art. 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 estas, con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.

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

**Figura 7. Procedimiento único en zonas focalizadas, fase administrativa**





Fuente: elaboración propia con base en la Resolución 740 (2017) y fluograma de procedimiento único de OSP, Documento POSPR-P-006 (2017).

## 2.11. Procedimiento único en zonas no focalizadas

Según lo dispuesto en el art. 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 art. 61 del mencionado decreto, es decir, se mantienen las etapas (fases) mencionadas en el art. 60, que trata el procedimiento único en zonas focalizadas, y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos.

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

**Figura 8. Procedimiento único en zonas no focalizadas**



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

### 2.11.1. 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 la situación física, jurídica y de tenencia del inmueble, teniendo en cuenta lo contenido en el art. 4 de la Resolución 3234 de 2018, que adicionó el art. 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 art. 58 del Decreto Ley 902 de 2017 son necesarios 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 art. 58 del Decreto Ley 902 de 2017 no se profiere acto administrativo de apertura, igualmente cuando la solicitud verse sobre la asignación o el reconocimiento de derechos y el informe técnico-jurídico determine su improcedencia, lo que claramente deja sin fundamento la iniciación de la segunda parte de la fase administrativa; esto con fundamento en la Resolución 3234 de 2018.

Mediante acta de notificación o registro de asistencia en cumplimiento de lo ordenado en el acto administrativo de apertura de asignación de derechos sobre la tierra, se realizan jornadas en las que, de manera masiva según 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 art. 59 de la Resolución 740 del 13 de junio de 2017.

## 2.11.2. 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 período 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 decretar de oficio 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 período 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.

## 2.11.3. Fase judicial en zonas no focalizadas

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

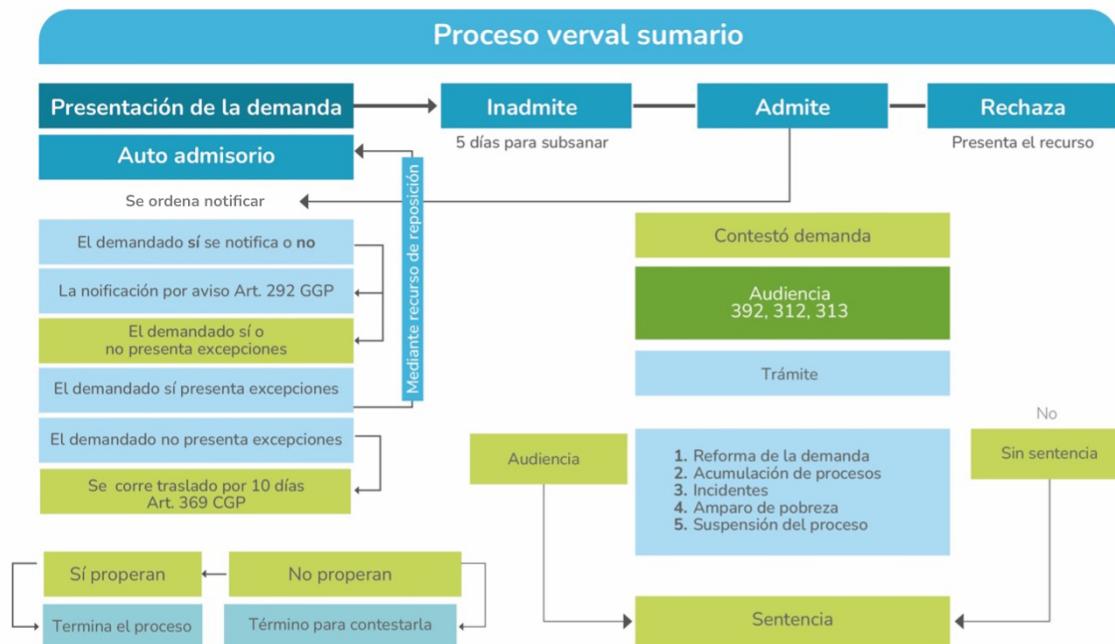
enunciado indica que los asuntos de los numerales 4 al 7 y 10 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo hubiere existido 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.

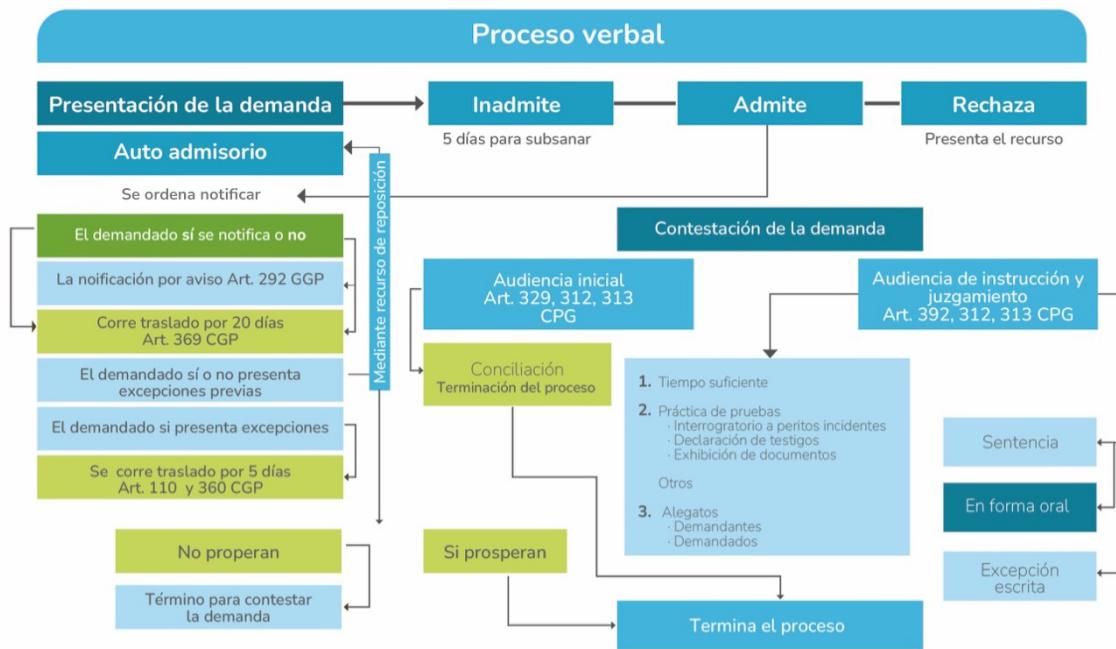
Sobre este particular, la sentencia C-073 de 2018, haciendo referencia al art. 79 en cuestión, indica el tipo de procedimiento que se seguirá dentro de la fase judicial, refiriéndose al Decreto Ley 902 de 2017 sobre el proceso verbal sumario (figura 9) de que tratan los arts. 390 y siguientes de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) y que, así mismo, se articula con el art. 52, 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.

**Figura 9. Proceso verbal sumario**



Fuente: Vivas (2014).

Figura 10. Proceso verbal



Fuente: Vivas (2014).

## 2.12. Procedimientos administrativos especiales agrarios

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

Estos procedimientos administrativos especiales agrarios están pautados 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).

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

- Recuperación de predios baldíos indebidamente ocupados.
- Revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos.
- Reversión de baldíos adjudicados.

Con la creación de la ANT, mediante el Decreto Ley 2363 de 2015, le fueron asignadas las funciones a la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras para adelantar y culminar los procedimientos agrarios especiales que fueron iniciados por el Incoder e Incora y se encuentran aún en curso de actuaciones administrativas y deben 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 art. 58 de ese decreto ley.

**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 Articulo 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 Articulo 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.

<b>RECUPERACIÓN DE BALDÍOS INDEBIDAMENTE OCUPADOS</b>	Recuperar y restituir al patrimonio del estado las tierras baldías adjudicables, inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares.	* Constitución Artículos 63, 64 y 102. * Decreto Único 1071 de 2015 (Art. 2.14.19 5.1 y ss.) * Decreto Ley 902 de 2017 (Art. 58).
<b>REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS</b>	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.
<b>REVERSIÓN DE BALDÍOS ADJUDICADOS</b>	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
<b>EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	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 UPRA (2015).



3.

## Resumen ejecutivo de la caracterización de OSPR

### 3. Resumen ejecutivo de la caracterización del OSRP

El presente capítulo es el resumen ejecutivo, del documento técnico de la Caracterización del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del Departamento del Valle del Cauca, el cual presenta un análisis general de los principales elementos del OSRP del departamento, tales como la identificación de áreas condicionadas para actividades agropecuarias y de OSRP, 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 OSRP del departamento. Para conocer información con mayor detalle de los municipios, se puede remitir al documento de la Caracterización del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del departamento del Valle del Cauca.

#### 3.1 Información catastral

El estado del catastro para la vigencia 2020 en el departamento del Valle del Cauca se representa en la figura 11, donde se identifican los municipios que fueron objeto de actualización catastral con vigencias entre los años 2016 y 2020; entre 2011 y 2015; entre 2006 y 2010; y entre 2001 y 2005.

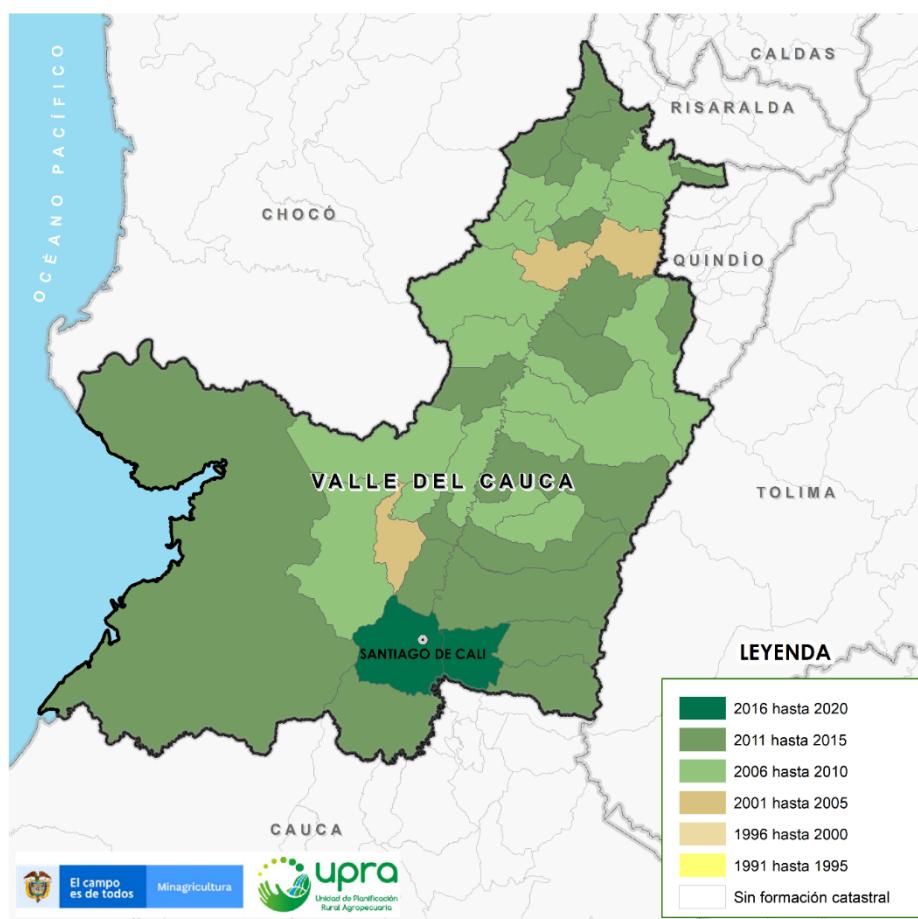
A continuación, se presentan los principales hechos sobre el estado de actualización catastral en el departamento hasta la vigencia 2020.

- 42 municipios del departamento del Valle del Cauca han sido objeto del proceso de formación catastral.
- Tan solo dos municipios: Cali y Candelaria cuentan con un catastro rural actualizado en los últimos cinco años entre el período de 2016 a 2020, los municipios mencionados se resaltan con color verde más oscuro en la figura 11 y tienen la vigencia más actualizada (vigencia 2016) en el departamento.
- 19 municipios, equivalentes al 45,2 % del total de municipios, realizaron su última actualización catastral en el período comprendido entre los años 2011 y 2015; algunos de estos municipios son Víjés, Riofrío, El Cairo y El Águila, en 2011.
- En el período comprendido entre los años 2006 y 2010 un total de 18 municipios realizaron su proceso de actualización catastral equivalentes a cerca del 42,9 % del total

de municipios, algunos de estos municipios son Guacarí, Dagua, Yotoco, Calima, El Dovio, Toro y Ulloa en 2006.

- Tres municipios actualizaron su catastro por última vez entre los años 2001 y 2005, es decir, presentan un rezago superior a los 16 años, siendo más notorio el caso de Roldanillo, cuya información se encuentra fechada en 2002, mientras que para La Cumbre y La Victoria el año de actualización es 2004.

**Figura 11. Estado catastral rural del Valle del Cauca, vigencia 2020**

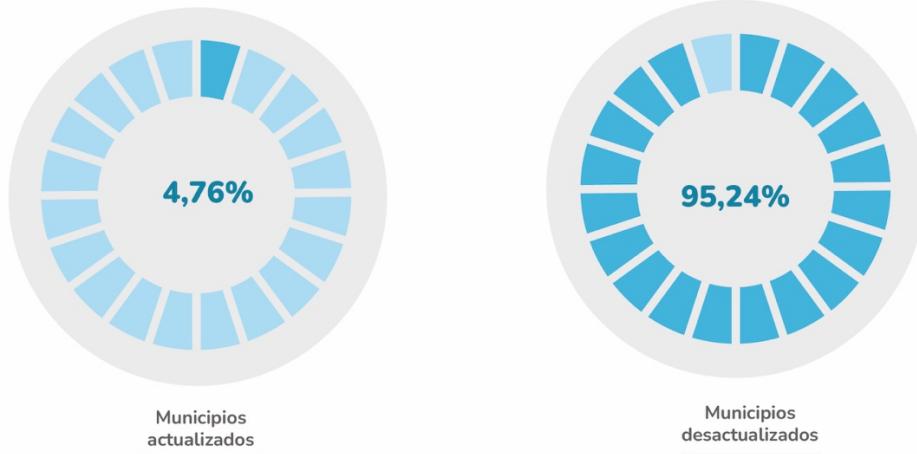


Fuente: UPRA (2022).

En términos generales, para la vigencia 2020 que está representada en la figura 12, el 95,24 % de los municipios del Valle del Cauca se encuentran con un catastro desactualizado, con diferentes períodos de rezago. Esto va en contra de la gestión financiera de estas entidades territoriales, ya que probablemente no están recaudando tanto como deberían en términos de impuestos, de tal forma que pueden ser municipios dependientes de las transferencias del

gobierno central. El atraso es más preocupante para tres municipios cuya última actualización ocurrió en los años de 2002 y 2004.

**Figura 12. Porcentajes del estado catastral rural de Valle del Cauca, vigencia 2020**



Fuente: UPRA (2022).

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

### 3.2.1. Frontera agrícola

De acuerdo con el artículo 1 de la Resolución 261 de 2018 del MinAgricultura, la frontera agrícola nacional se define como el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley.

La frontera agrícola (FA) tiene como objetivo contribuir a la formulación y focalización de la gestión de la política pública del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, además de promover el uso eficiente del suelo rural, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias. Para el sector ambiental, la FA se constituye como un insumo para el diseño de estrategias

conjuntas entre los sectores (ambiental, agropecuario y pesquero y de desarrollo rural), puesto que acompaña el Acuerdo de cero deforestación, según el cual las actividades se realizarán considerando las determinantes ambientales que existen para el uso eficiente del suelo rural (UPRA, 2020).

#### Identificación de la frontera agrícola

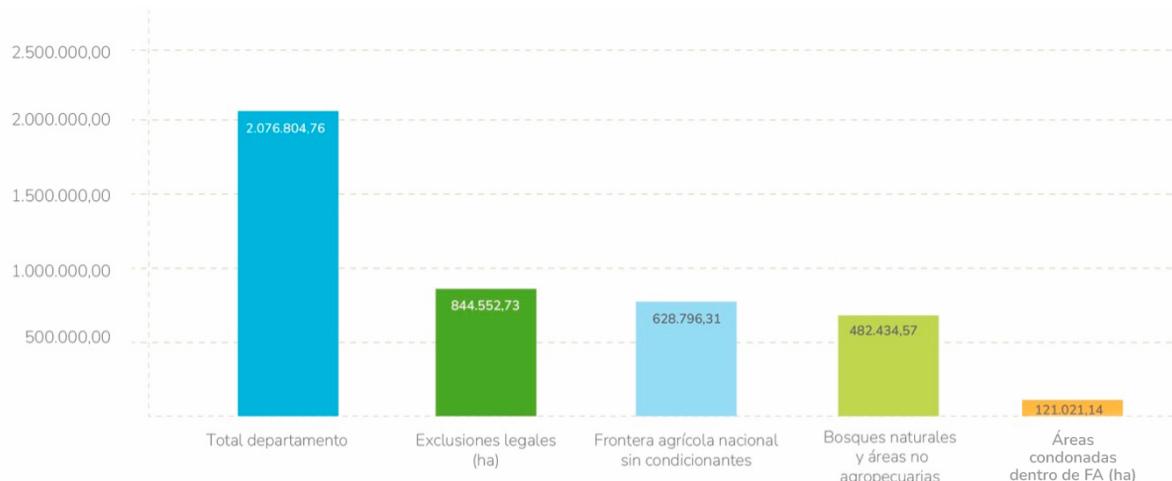
En el modelo cartográfico planteado se delimitaron las áreas en actividad agropecuaria, las cuales se obtienen a partir de las áreas transformadas para actividades agropecuarias Corine Land Cover y las áreas con agricultura familiar, restándoles las áreas con bosques naturales al 2010. Luego fueron restadas las áreas de exclusión ambiental y de patrimonio arqueológico para actividades agropecuarias, obteniendo un mapa preliminar de frontera agrícola, adicionalmente, se realizó un proceso de generalización cartográfica obteniendo finalmente las versiones de frontera agrícola (figura 13).

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



Fuente: UPRA (2021).

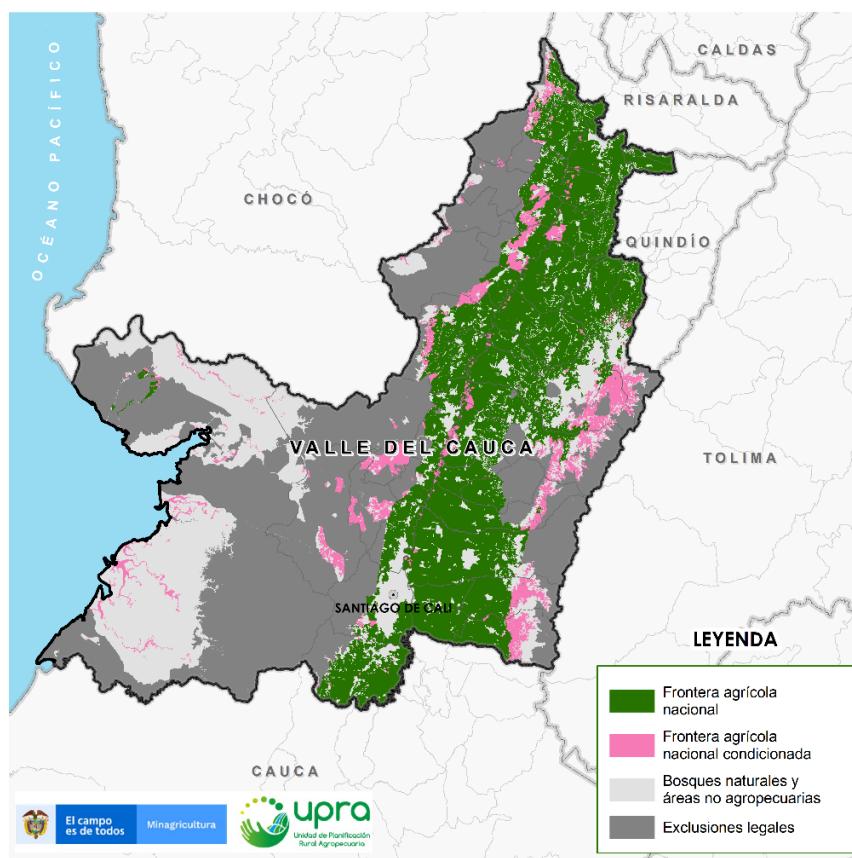
**Figura 14. Sumatoria de áreas de categorías de la frontera agrícola vs. área total geográfica del departamento del Valle del Cauca**



Fuente: UPRA (2022).

En la figura anterior se observan las áreas de las categorías de la frontera agrícola y el área geográfica del Valle del Cauca. El departamento tiene aproximadamente 2.076.804,76 ha derivado del área continental del país que corresponde aproximadamente a 114.074.970 ha; por lo que el departamento del Valle del Cauca representa el 1,82 % del área geográfica del país. Las zonas dentro de la frontera agrícola del departamento son representativas y corresponden a 749.817,45 ha (36,10 %) del área geográfica departamental; sin embargo, hay que distinguir que estas zonas de frontera tienen áreas condonadas que corresponden a 121.021,14 ha y que, si se restan, se obtiene un área de frontera sin condonamientos de 628.796,31 ha. Además, se observan las zonas correspondientes a la categoría de bosques naturales y áreas no agropecuarias y corresponde a 482.434,57 ha (23,22 %). Finalmente, las zonas de exclusión para las áreas más restrictivas del departamento y donde se debe fomentar la conservación de páramos, parques y otros ecosistemas estratégicos son de 844.552,73 ha (40,66 %).

Figura 15. Frontera agrícola del Valle del Cauca (2021)



Fuente: UPRA (2022).

En el mapa, se observa que la zona occidental del departamento del Valle del Cauca que limita con el Chocó y Cauca presentan menos zonas restringidas para la actividad agropecuaria, pero tienen alta potencialidad para las actividades de conservación y manejo integral de bosques y áreas protegidas, mientras que en la parte central del departamento recae la mayor área de frontera agrícola.

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

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, se indican a los determinantes como normas de superior jerarquía para tener en cuenta en el desarrollo de lineamientos generales o específicos que contribuyan al ejercicio de la planificación territorial. Los cuales abordan:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos naturales.
2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.
3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.
4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal.

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

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

A continuación, se presentan las áreas de frontera agrícola excluidas y condicionadas del Valle del Cauca dentro de las figuras de ordenamiento de interés para el ordenamiento social de la propiedad y sus respectivas extensiones.

**Tabla 7. Figuras de ordenamiento ambiental, étnico y de interés para el OSP  
en Valle del Cauca, información a 2020**

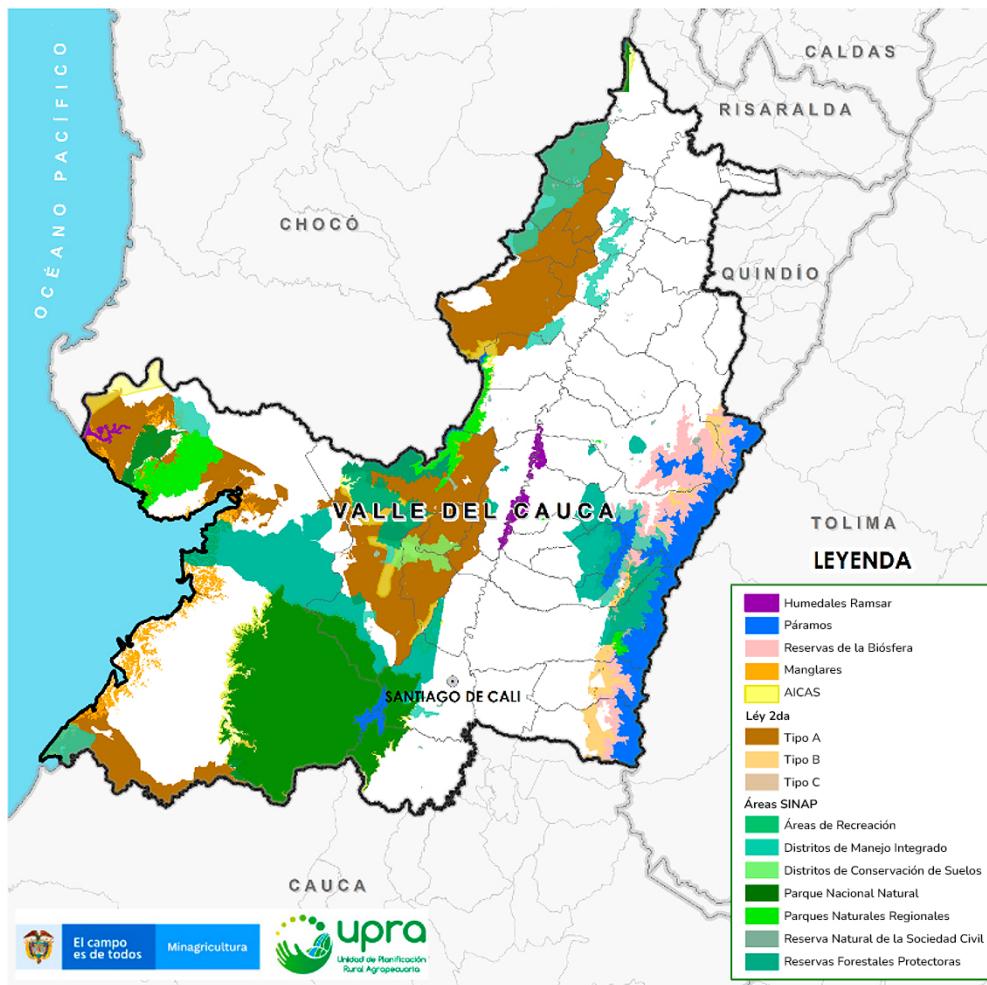
Figura	Área (ha)	Tipo de área
Parque Nacional Natural	234.747,29	Exclusión
Parques Naturales Regionales	42.910,59	Exclusión
Páramos	82.094,66	Exclusión
Ley Segunda Categoría A	435.232,51	Exclusión
Reservas Forestales Protectoras Nacionales	160.386,46	Exclusión
Reservas Forestales Protectoras Regionales	24.668,14	Exclusión
AICAS	257.856,55	Condicionada
Humedales	7.825,86	Condicionada
Distritos de Conservación de Suelos	10.747,95	Condicionada
Distritos Regionales de Manejo Integrado	92.525,62	Condicionada
Reserva Natural de la Sociedad Civil	8.999,25	Condicionada
Ley Segunda Categoría B y C	72.124,09	Condicionada
Resguardos Indígenas	31.426,76	Condicionada
Comunidades Negras	442.391,12	Condicionada

Fuente: UPRA (2022).

En el siguiente mapa se presentan las figuras de ordenamiento ambiental del Valle del Cauca relacionadas en la tabla 7. Es de precisar que algunas de estas figuras se sobreponen entre sí.

# Valle del Cauca

Figura 16. Mapa de figuras de ordenamiento ambiental al 2020



Fuente: UPRA (2022).

## Áreas excluidas de la frontera agrícola

De las áreas excluidas de la frontera agrícola del departamento del Valle del Cauca, se analizaron los ecosistemas de páramo y la zona de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 tipo A, por municipio, así como áreas excluidas del orden ambiental con importancia para el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, dado su nivel de ocupación.

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

### Ecosistemas de páramo

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

A continuación, se presentará los complejos de páramo delimitados en el departamento del Valle del Cauca.

**Tabla 8. Complejo de páramos en el Valle del Cauca**

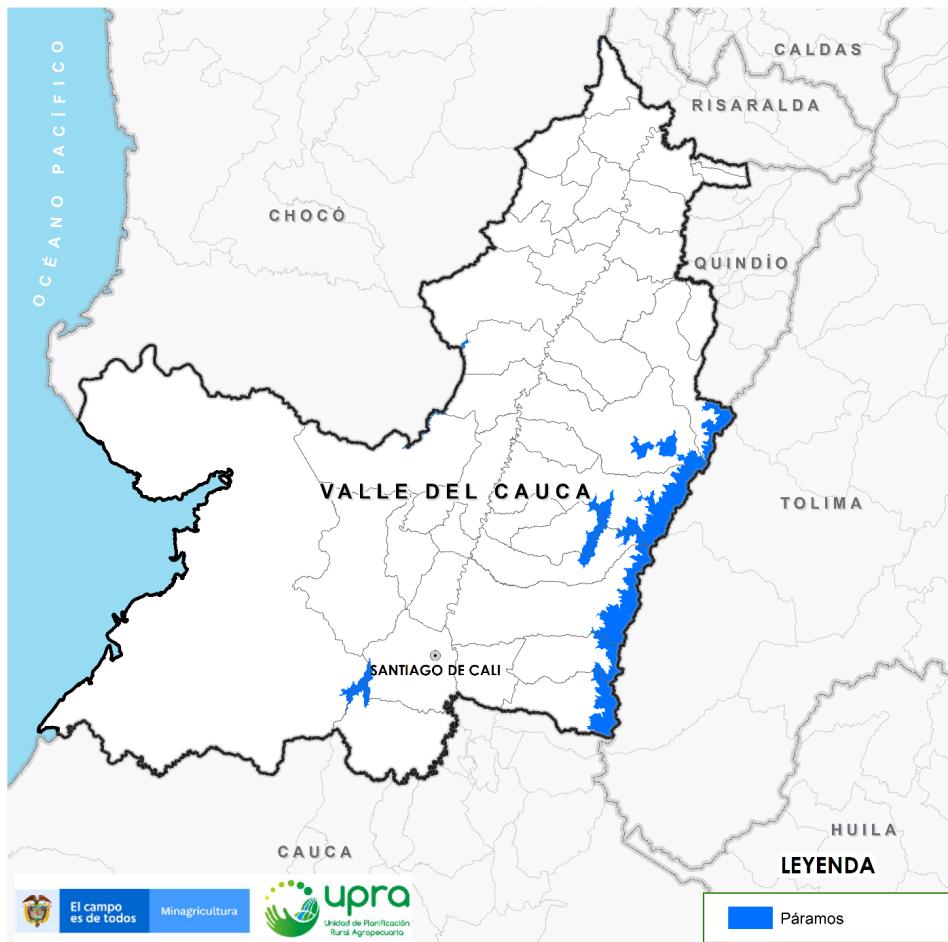
Nombre del complejo de páramos	Normatividad delimitación	Número de municipios con jurisdicción en el complejo
Páramo Chili Barragán	Resolución 1553 de 2016	1
Páramo El Duende	Resolución 1502 de 2018	4
Páramo Las Hermosas	Resolución 0211 de 2017	8
Nevado del Huila-Moras	Resolución 182 de 2018	1
Páramo Farallones de Cali	Resolución 0492 de 2016	3
Páramo Tatamá	Resolución 0495 de 2016	1

Fuente: UPRA (2022).

En figura 17, se presenta la ubicación de los anteriores complejos de páramos en el departamento del Valle del Cauca.

# Valle del Cauca

Figura 17. Mapa de complejos de páramos del Valle del Cauca



Fuente: UPRA (2022).

El departamento del Valle del Cauca tiene seis complejos de páramo delimitados, en 18 municipios con un área de ocupación de 82.094,66 ha, correspondiente al 3,95 % del total departamental, cuya área total es de 2.076.804,758 ha<sup>1</sup>.

En la delimitación de los páramos se definieron áreas donde no se pueden realizar actividades agropecuarias y áreas condicionadas a actividades agropecuarias de bajo impacto. Las actividades agropecuarias de bajo impacto están avaladas por el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018, donde establece:

<sup>1</sup> Esta información se obtiene de las áreas cartográficas del departamento.

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

El área total de páramos en área excluida es de 80.508,92 ha y 1.585,74 ha en área condicionada para actividades de bajo impacto. En la tabla 9 se presentan los cinco municipios del Valle del Cauca con mayor área excluida y condicionada de páramos.

**Tabla 9. Cinco municipios del Valle del Cauca con mayor área excluida y condicionada de páramos**

Número	Municipio	Nombre del páramo	Tipo de área	Área (ha)
1	Buga	Páramo Las Hermosas	Exclusión	19.549,44
2	Palmira	Páramo Las Hermosas	Exclusión	16.935,44
3	Florida	Páramo Las Hermosas	Exclusión	10.130,90
4	Tuluá	Páramo Las Hermosas	Exclusión	7.534,06
5	Sevilla	Páramo Chilí Barragán	Exclusión	6.246,73
1	Tuluá	Páramo Las Hermosas	Condicionada	633,32
2	Buga	Páramo Las Hermosas	Condicionada	494,79
3	El Cerrito	Páramo Las Hermosas	Condicionada	300,4
4	Pradera	Páramo Las Hermosas	Condicionada	113,89
5	Florida	Páramo Las Hermosas	Condicionada	29,79

Fuente: UPRA (2022).

El municipio que mayor extensión presenta en áreas **excluidas** que se traslapan con páramo es Buga con 19.549,44 ha, seguido de Palmira con 16.935,44 ha y Florida con 10.130,90 ha, áreas correspondientes al complejo de páramo Las Hermosas.

Respecto a las áreas de páramo **condicionadas** tenemos que el municipio que presenta mayor extensión es Tuluá con 633,32 ha, seguido de Buga con 484,79 ha y El Cerrito con 300,40 ha, áreas correspondientes al Páramo de las Hermosas.

### Distribución predial de los páramos

En este aparte del capítulo, se realizará un análisis de la distribución predial de los páramos teniendo en cuenta el tamaño de los predios, el tipo de propietario y la UAF de los predios ubicados en dichas áreas. Se resalta que, para el análisis de distribución predial, únicamente se

han tenido en cuenta los predios que espacialmente coincidieron con las figuras ya mencionadas y que tienen un área de coincidencia o intercepción predial mayor o igual al 50 %.

De un total declarado en ecosistemas de páramos de 82.094,66 ha, según el registro 1 y 2 de la base catastral rural IGAC 2020, se tiene en el departamento un total de 257 predios que se interceptan con el área de páramos declarados, lo que corresponde a 68.556,59 ha; por lo tanto, existe un área predial con información equivalente al 83,51 %, mientras que el 16,49 % no tiene información predial. Del total de los predios mencionados anteriormente, el 88,72 % pertenecen a propietarios de tipo privado en áreas excluidas de la frontera agrícola, en un área de 15.686,38 ha. En la tabla 10 se presenta dicha información.

**Tabla 10. Número de predios y tipo de propietario dentro del área de páramos declarados al 2020**

Tipo de propietario	Cantidad de predios	% predios	Área predial al interior del páramo (ha)	% de área predial al interior del páramo
Estado	25	9,73	15.686,38	22,88
Privados	228	88,72	50.720,59	73,98
Sin información (por omisión y comisión)	4	1,56	2.149,62	3,14
<b>Subtotal área con información predial</b>	<b>257</b>	<b>100</b>	<b>68.556,59</b>	<b>100,00</b>
Sin información predial			13.538,08	
<b>Total</b>	<b>257</b>	<b>100</b>	<b>82.094,67</b>	<b>100,00</b>

Fuente: UPRA (2022).

El tamaño predial con mayor representación en número de predios es el rango “Mayor a 100 ha hasta 200 ha” con el 23,74 % correspondiente a 61 predios con un área de 8.643,57 ha, seguido del rango “Mayor a 200 ha hasta 500 ha” con el 22,18 %. Asimismo, en este rango se presenta la extensión más representativa con un total de 17.348,47 ha correspondiente a 57 predios, lo cual se puede observar en la tabla 11:

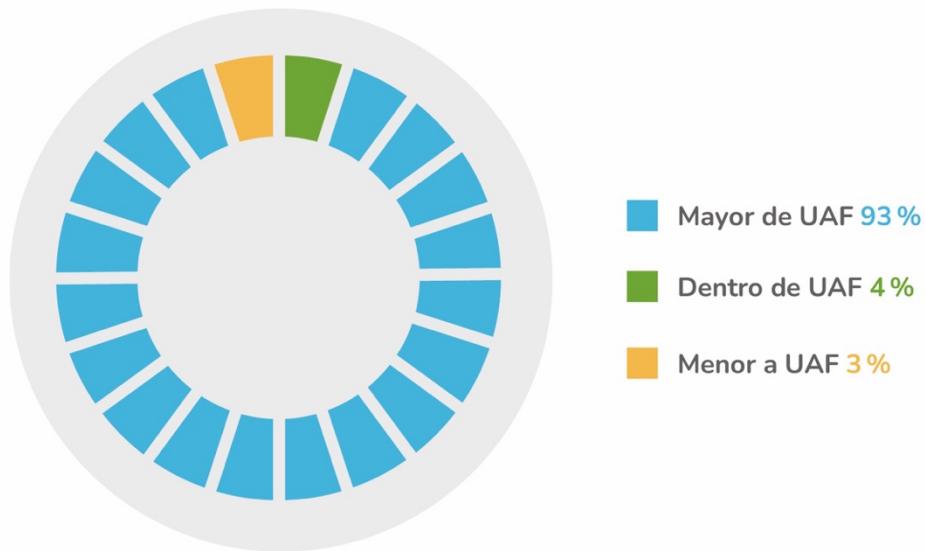
**Tabla 11. Distribución predial de páramos declarados a 2020 en el Valle del Cauca**

Tamaño predial	Cantidad de predios	% de predios	Área de predios dentro del páramo (ha)
Hasta 0,5 ha	3	1,17	0,65
Mayor a 0,5 ha - hasta 1 ha	3	1,17	1,92
Mayor a 2,5 ha - hasta 3 ha	1	0,39	2,55
Mayor a 3 ha - hasta 5 ha	3	1,17	10,76
Mayor a 5 ha - hasta 10 ha	2	0,78	15,11
Mayor a 10 ha - hasta 20 ha	6	2,33	93,72
Mayor a 20 ha - hasta 50 ha	37	14,40	1.328,83
Mayor a 50 ha - hasta 100 ha	55	21,40	4.153,26
Mayor a 100 ha - hasta 200 ha	61	23,74	8.643,57
Mayor a 200 ha - hasta 500 ha	57	22,18	17.348,47
Mayor a 500 ha - hasta 1.000 ha	16	6,23	11.263,97
Mayor a 1.000 ha - hasta 2.000 ha	9	3,50	12.187,81
Mayor a 2.000 ha - hasta 5.000 ha	4	1,56	13.505,97
<b>Subtotal área con información predial</b>	<b>257</b>	<b>100</b>	<b>68.556,59</b>
Sin información predial			13.538,08
<b>Total</b>	<b>257</b>	<b>100</b>	<b>82.094,67</b>

Fuente: UPRA (2022).

Asimismo, se analizó la clasificación de la UAF calculada por zonas relativamente homogéneas de acuerdo con las extensiones contenidas en las Resoluciones 041 de 1996 y 020 de 1998; de este análisis se obtiene que el 93 % de los predios están en un rango mayor a la UAF, como se evidencia en la figura 18.

**Figura 18. Clasificación UAF en predios en áreas de páramos declarados en el departamento al 2020**



Fuente: UPRA (2022).

## Zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959

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

Otra de las figuras ambientales a analizar en el capítulo son las zonas de reserva forestal (ZRF) de la Ley 2 de 1959. Para lo cual es necesario indicar que la Ley 2 dispuso de 62.938.741 ha del territorio continental como zona de reserva para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, y establece siete zonas de reserva forestal distribuidas de la siguiente forma: 1) Zona de reserva forestal del Pacífico; 2) Zona de reserva forestal central; 3) Zona de reserva forestal del río Magdalena; 4) Zona de reserva forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta; 5) Zona de reserva forestal de la serranía de Los Motilones; 6) Zona de reserva forestal del Cocuy y la 7) Zona de reserva forestal de la Amazonía.

Según datos del MinAmbiente (2018), se cuenta con un registro de sustracciones que equivalen a 14.725.519 ha; por lo tanto, el área actual es de un total de 48.213.223 ha. Ahora bien, de acuerdo con las resoluciones de zonificación del MinAmbiente, solo se zonificaron 13.966.394 ha, en el

entendido que las restantes 34.246.829 ha contaban con una previa decisión de ordenamiento, relacionada con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y territorios colectivos, principalmente.

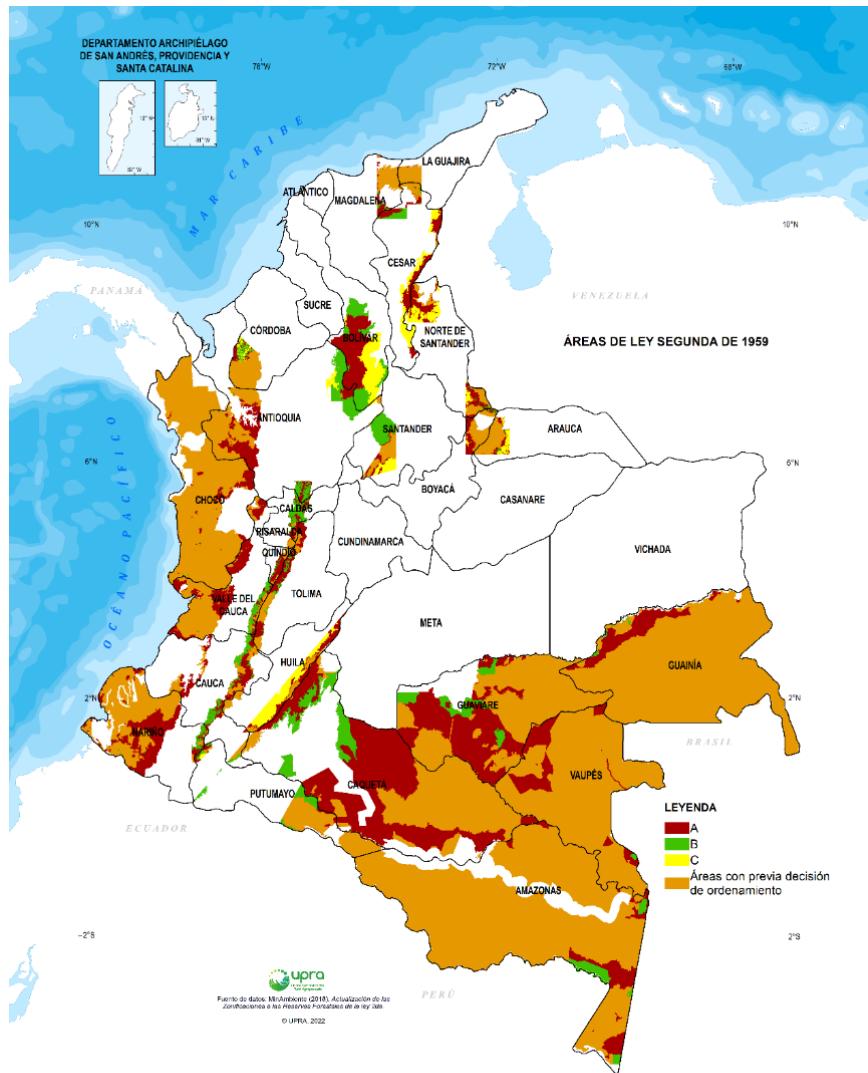
En el año 2013, el MinAmbiente realizó la zonificación de las reservas forestales de Ley 2 de 1959, definiendo las siguientes categorías, las cuales no generan cambios de uso del suelo ni modificaciones a la naturaleza de la categoría de reserva forestal:

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

En la figura 19 se representa gráficamente esta información.

# Valle del Cauca

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



Con el Decreto 2811 de 1974, se estableció la prohibición para la adjudicación de baldíos sobre las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959; en ese sentido, surge un conflicto social, económico y ambiental, por la imposibilidad de acceso a la seguridad jurídica de la tierra por parte de los pobladores rurales que ocupan estas áreas y que han realizado actividades diferentes a las que fue concebido las zonas de reserva forestal, como son las actividades agropecuarias. Razón por la cual, el Estado en aras de realizar un ordenamiento social de la propiedad rural en estas

áreas ha establecido normatividad para solucionar esta problemática. Para las zonas B y C; se estableció el proceso de sustracción definitiva por solicitud de la ANT ante el MinAmbiente; para las zonas A, B y C, se estableció el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables de acuerdo con las disposiciones del Acuerdo 058 de 2018, modificado por el Acuerdo 118 de 2020.

### Ley 2 de 1959 en el departamento del Valle del Cauca

El Valle del Cauca presenta una extensión de 1.138.451,01 ha en ZRF de la Ley 2 entre áreas en zonas A, B y C y áreas con previa decisión de ordenamiento. La extensión de las áreas zonificadas en categorías A, B y C es de 507.356,60 ha y 631.094,41 ha en áreas con previa decisión de ordenamiento.

A continuación, se realiza una descripción del contexto general de las reservas forestales declaradas mediante la Ley 2 de 1959.

**Tabla 12. Área de zona de reserva forestal de Ley 2 tipos A, B y C, información al 2020**

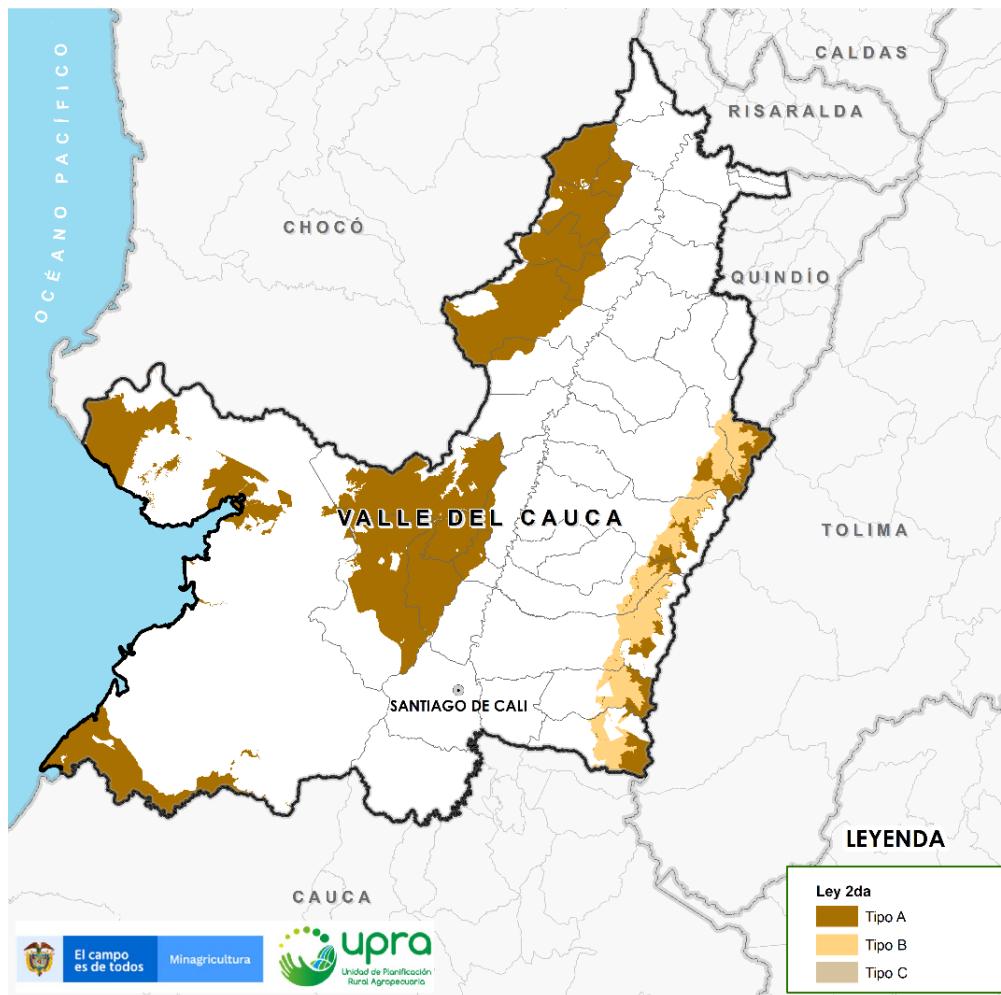
ZRF de la Ley 2 de 1959	Área total ZRF ha	Área zonificada			Subtotal área con zonificación ha	%	Áreas con previa decisión de ordenamiento ha	%
		A	B	C				
Central	145.696,46	37.028,29	72.032,59	0	109.060,88	74,855	36.635,58	25,15
Pacífico	992.754,55	398.204,22	13.157	78,34	398.295,72	40,12	594.458,83	59,88
Área total	1.138.451,01	435.232,51	72.045,75	78,34	507.356,60		631.094,41	

Fuente: UPRA (2022).

En la figura 20, se presenta la ubicación de las ZRF de la Ley 2 en el departamento del Valle del Cauca.

# Valle del Cauca

Figura 20. Zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 en el Valle del Cauca



Fuente: UPRA (2022).

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

A continuación, se presenta la información referente a las ZRF Ley 2 tipo A, para el Valle del Cauca por municipio y a la zona de reserva a la que pertenece.

**Tabla 13. Zona de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, tipo A**

Municipio	ZRF	Área (ha)
Buenaventura	Pacífico	102.631,43
Calima (El Darién)	Pacífico	57.708,59
Dagua	Pacífico	53.719,67
Bolívar	Pacífico	52.024,00
La Cumbre	Pacífico	25.218,59
El Cairo	Pacífico	20.996,30
Versalles	Pacífico	20.692,25
El Dovio	Pacífico	18.420,02
Restrepo	Pacífico	13.501,61
Argelia	Pacífico	8.853,58
Roldanillo	Pacífico	8.144,59
Florida	Central	7.292,54
Sevilla	Central	7.212,64
Vijes	Pacífico	6.649,99
Buga	Central	5.592,08
Tuluá	Central	5.566,30
Pradera	Central	5.315,43
Trujillo	Pacífico	4.813,38
Palmira	Central	3.863,26
Yotoco	Pacífico	3.720,89
El Cerrito	Central	2.186,04
La Unión	Pacífico	834,49
Riofrío	Pacífico	120,21
Toro	Pacífico	76,52
Yumbo	Pacífico	42,02
Ansermanuevo	Pacífico	32,90
Cali	Pacífico	3,21
<b>Total</b>		<b>435.232,51</b>

Fuente: UPRA (2022).

El área de extensión de la ZRF de la Ley 2 de 1959, tipo A, en Valle del Cauca es de 435.232,51 ha, correspondiente al 20,95 % del total del área departamental, presente en 27 municipios del departamento. La zona de reserva forestal del Pacífico abarca la mayor área con

un total de 398.204,22 ha, correspondiente al 91,49 % del área total de Ley 2, tipo A del departamento, distribuida mayoritariamente en los municipios de Buenaventura, Calima, Dagua, Bolívar, La Cumbre, El Cairo, Versalles y El Dovio.

## Distribución predial de ZRF de la Ley 2 de 1959, tipo A

Para esta parte del capítulo se realizará un análisis de la distribución predial de las ZRF de la Ley 2 de 1959, tipo A, teniendo en cuenta el tamaño de los predios, el tipo de propietario y la UAF de los predios ubicados en dichas áreas.

De un total de áreas zonificadas como categoría tipo A equivalentes a 435.232,51 ha, se tiene a nivel departamental según los registros 1 y 2 de la base catastral rural IGAC 2020, un total de 38.244 predios a nivel departamental que se interceptan con el área de categoría tipo A, correspondiente a un área de 286.868,15 ha; por lo tanto, existe un área predial con información equivalente al 65,91 % y un 34,09 % sin información predial. Del total de los predios mencionados anteriormente el 95,78 % pertenecen a privados, en un área de 250.715,55 ha. En la tabla 14 se presenta dicha información.

**Tabla 14. Número de predios y tipo de propietario dentro del área predial en la zona de reserva forestal de la Ley 2, tipo A, al 2020**

Tipo de propietario	Cantidad de predios	% predios	Área predial al interior de Ley 2 tipo A (ha)	% de área predial al interior de Ley 2 tipo A
Estado	1.200	3,14	12.794,41	4,46
Colectivo	7	0,02	168,66	0,06
Privado	36.630	95,78	250.715,55	87,40
Otros	30	0,08	26,78	0,01
Sin información (por omisión y comisión)	377	0,99	23.162,75	8,07
<b>Subtotal área con información predial</b>	<b>38.244</b>	<b>100</b>	<b>286.868,15</b>	<b>100,00</b>
Sin información predial			148.364,36	
<b>Total</b>	<b>38.244</b>	<b>100</b>	<b>435.232,51</b>	<b>100,00</b>

Fuente: UPRA (2022).

El tamaño predial con mayor representación es el rango “Hasta las 0,5 ha” con el 45,34 %, seguido del rango “Mayor a 1 ha hasta 2,5 ha” con el 13,65 %; sin embargo, el área más representativa está en el rango de “Mayor a 20 ha hasta 50 ha” con una extensión de 47.126,73 ha, como lo indica la tabla 15:

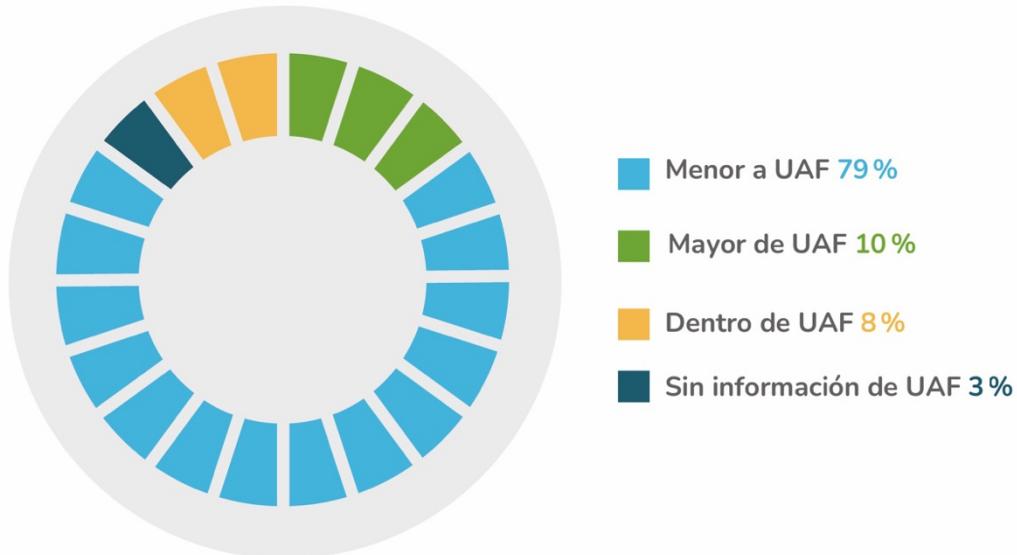
**Tabla 15. Distribución predial de la Ley 2 de 1959, categoría A,  
a nivel departamental al 2020**

Tamaño predial	Cantidad de predios	% de predios	Área de predios dentro de Ley 2 tipo A (ha)
Hasta 0,5 ha	17.338	45,34	3.318,04
Mayor a 0,5 ha - hasta 1 ha	4.840	12,66	3.434,05
Mayor a 1 ha - hasta 2,5 ha	5.219	13,65	8.474,86
Mayor a 2,5 ha - hasta 3 ha	945	2,47	2.590,05
Mayor a 3 ha - hasta 5 ha	2.612	6,83	10.217,86
Mayor a 5 ha - hasta 10 ha	2.806	7,34	19.917,72
Mayor a 10 ha - hasta 20 ha	2.013	5,26	28.553,75
Mayor a 20 ha - hasta 50 ha	1.524	3,98	47.126,73
Mayor a 50 ha - hasta 100 ha	537	1,40	37.143,02
Mayor a 100 ha - hasta 200 ha	255	0,67	34.849,79
Mayor a 200 ha - hasta 500 ha	117	0,31	33.853,15
Mayor a 500 ha - hasta 1.000 ha	21	0,05	13.696,52
Mayor a 1.000 ha - hasta 2.000 ha	13	0,03	17.935,55
Mayor a 2.000 ha - hasta 5.000 ha	3	0,01	8.947,20
Mayor a 10.000 ha	1	0,00	16.809,87
<b>Subtotal área con información predial</b>	<b>38.244</b>	<b>100</b>	<b>286.868,15</b>
Sin información predial			148.364,36
<b>Total</b>	<b>38.244</b>	<b>100</b>	<b>435.232,51</b>

Fuente: UPRA (2022).

Asimismo, se analizó la clasificación de la UAF calculada por zonas relativamente homogéneas de acuerdo con las extensiones contenidas en las Resoluciones 041 de 1996 y 020 de 1998; de este análisis se obtiene que el 79 % de los predios están en un rango menor a la UAF, como se evidencia en la figura 21.

Figura 21. Clasificación UAF en predios en áreas de la Ley 2, tipo A al 2020



Fuente: UPRA (2022).

## Áreas condicionadas de la frontera agrícola

En este aparte del documento se analizarán las áreas condicionadas con relevancia para el ordenamiento social de la propiedad dentro de frontera agrícola del Valle de Cauca, como lo son las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, tipo B y C, los humedales Ramsar y las comunidades étnicas.

### ZRF de la Ley 2 de 1959, en las zonas tipo B y C

En la tabla 16 se presenta la extensión de las ZRF de la Ley 2 de 1959, tipo B y C, por municipio y el área que ocupan en el departamento del Valle del Cauca.

**Tabla 16. Zona de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, tipo B y C**

Municipio	ZRF	Área
Palmira	Central	15.484,01
Buga	Central	11.065,39
Florida	Central	10.313,61
Pradera	Central	9.621,07
Tuluá	Central	9.446,92
Sevilla	Central	8.197,51
El Cerrito	Central	7.904,09
Buenaventura	Pacífico	51,16
Argelia	Pacífico	34,05
El Cairo	Pacífico	6,29
<b>Total</b>		<b>72.124,09</b>

Fuente: UPRA (2022).

El área de extensión de la ZRF de Ley 2 de 1959, categorías B y C, en Valle del Cauca es de 72.124,09 ha, correspondiente al 3,47 % del total del área departamental; asimismo, se observa que la ZRF Central tiene la mayor área con un total de 72.032,59 ha, distribuida en los municipios de Palmira, Buga, Florida, Pradera, Tuluá, Sevilla y El Cerrito correspondiente al 99,74 % del área total de Ley 2, tipos B y C del departamento.

#### Distribución predial de ZRF de Ley 2 de 1959, tipo B y C

Para esta parte del documento, se realizará un análisis de la distribución predial de las ZRF de la Ley 2 de 1959, categoría B y C, teniendo en cuenta el tamaño de los predios, el tipo de propietario y la UAF de los predios ubicados en dichas áreas.

De un total de áreas zonificadas como categoría tipo B y C equivalentes a 72.124,09 ha, según los registros 1 y 2 de la base catastral rural IGAC 2020, se tiene a nivel departamental un total de 2.282 predios a nivel departamental que se interceptan con el área de categoría tipo B y C, correspondiente a un área de 69.998,89 ha; por lo tanto, existe un área predial con información equivalente al 97,05 % y al 2,95 % sin información predial. Del total de los predios mencionados anteriormente, el 95,88 % pertenece a privados, en un área de 67.438,36 ha. En la tabla 17 se presenta dicha información.

**Tabla 17. Número de predios y tipo de propietario dentro del área predial al interior de la Ley 2, tipo B y C, a nivel departamental a 2020**

Tipo de propietario	Cantidad de predios	% predios	Área predial al interior de Ley 2 tipo B y C (ha)	% de área predial al interior de Ley 2, tipo B y C
Estado	70	3,07	1.742,58	2,49
Colectivo	4	0,18	566,89	0,81
Privado	2.188	95,88	67.438,36	96,34
Sin información (por omisión y comisión)	20	0,88	251,06	0,36
<b>Subtotal área con información predial</b>	<b>2.282</b>	<b>100</b>	<b>69.998,89</b>	<b>100</b>
Sin información predial			2.125,20	
<b>Total</b>	<b>2.282</b>	<b>100</b>	<b>72.124,09</b>	<b>100,00</b>

Fuente: UPRA (2022).

El tamaño predial con mayor representación en número de predios es el rango de “Hasta 0,5 ha” con el 17,22 %, correspondiente a 393 predios, con una ocupación de área de 62,64 ha; seguido del rango “Mayor a 20 ha-hasta 50 ha” con el 12,58 % con 287 predios y un área de 9192,82 ha. Sin embargo, la mayor área la presenta el rango “Mayor a 100 ha-hasta 200 ha”, lo cual se puede observar en la tabla 18:

**Tabla 18. Distribución predial según la Ley 2 de 1959, categorías B y C, a nivel departamental, información a 2020**

Tamaño predial	Cantidad de predios	% de predios	Área de predios dentro de Ley Segunda Zona B y C (ha)
Hasta 0,5 ha	393	17,22	62,64
Mayor a 0,5 ha - hasta 1 ha	175	7,67	124,52
Mayor a 1 ha - hasta 2,5 ha	279	12,23	460,77
Mayor a 2,5 ha - hasta 3 ha	71	3,11	195,20
Mayor a 3 ha - hasta 5 ha	207	9,07	818,45
Mayor a 5 ha - hasta 10 ha	269	11,79	1.876,96
Mayor a 10 ha - hasta 20 ha	259	11,35	3.647,14
Mayor a 20 ha - hasta 50 ha	287	12,58	9.192,82

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

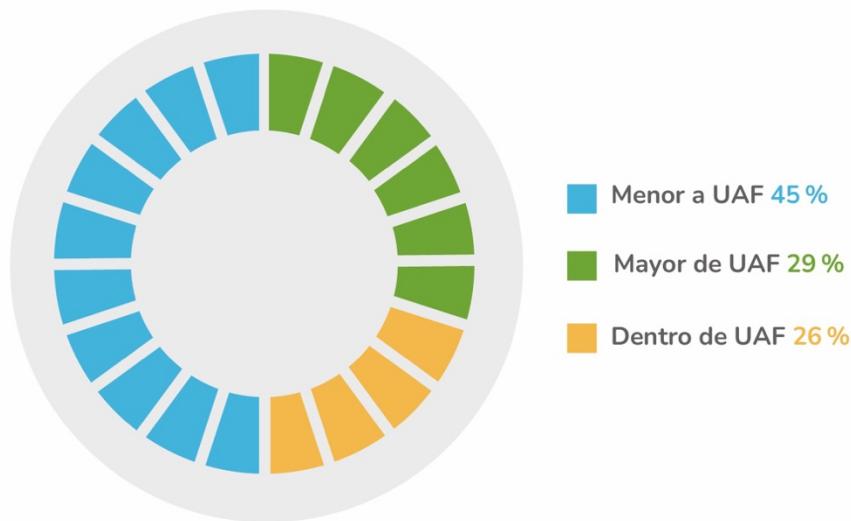
Tamaño predial	Cantidad de predios	% de predios	Área de predios dentro de Ley Segunda Zona B y C (ha)
Mayor a 50 ha - hasta 100 ha	155	6,79	11.235,41
Mayor a 100 ha - hasta 200 ha	117	5,13	16.559,67
Mayor a 200 ha - hasta 500 ha	57	2,50	16.480,66
Mayor a 500 ha - hasta 1000 ha	12	0,53	7.773,35
Mayor a 1000 ha - hasta 2000 ha	1	0,04	1.571,29
<b>Subtotal área con información predial</b>	<b>2.282</b>	<b>100</b>	<b>69.998,89</b>
Sin información predial			2.125,20
<b>Total</b>	<b>2.282</b>	<b>100</b>	<b>72.124,09</b>

Fuente: UPRA (2022).

Igualmente, se analizó la clasificación de la UAF calculada por zonas relativamente homogéneas de acuerdo con las extensiones contenidas en las Resoluciones 041 de 1996 y 020 de 1998; de este análisis se obtiene que el 45 % de los predios están en un rango menor a la UAF, como se evidencia en la figura 22.



**Figura 22. Clasificación UAF en predios en áreas de Ley 2, categorías B y C; a nivel departamental, información a 2020**



Fuente: UPRA (2022).

## Sustracciones de las ZRF de la Ley 2 de 1959

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

si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. (D 2811/1974, art. 10)

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

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

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

Con el procedimiento de sustracciones encontramos que de un total de áreas identificadas como sustracciones de ZRF de la Ley 2 de 1959, equivalentes a 14.725.519 ha, que se tiene a nivel nacional, en el departamento del Valle del Cauca se ha sustraído un total de 19.756,61 ha, correspondiente a 6.386 predios, lo cual se presenta en la tabla 19:

**Tabla 19. Área sustraída y número de predios en el Valle del Cauca**

Municipio	Área (ha)	N.º de predios
Restrepo	8.938,04	2.204
La Cumbre	7.386,42	3.090
Buenaventura	2.266,93	700
Calima	406,98	135
Trujillo	302,10	5
Bolívar	145,63	11
Dagua	100,29	138
El Cairo	91,82	2
El Águila	63,39	3
Yocoto	35,74	63
Vijes	13,71	18
Yumbo	5,56	17
<b>Total</b>	<b>19.756,61</b>	<b>6.386</b>

Fuente: UPRA (2022).

Con la información de anterior, se observa que los tres municipios del Valle de Cauca con mayor área sustraída de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959 es Restrepo con un total de 8938,04 ha correspondiente a 2.204 predios, seguido de La Cumbre con 7386,42 ha,

correspondiente a 3.090 predios (asimismo, es el municipio que más predios ha sustraído) y Buenaventura con 2266,93 ha correspondiente a 700 predios.

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

En el año 2018, la Agencia Nacional de Tierras reglamentó el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables, entre ellos, los baldíos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, clasificadas en tipo A, B y C por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la expedición del Acuerdo 058 de 2018 modificado por el Acuerdo 118 de 2020, el cual define *el derecho de uso sobre baldíos inadjudicables* como:

la mera tenencia y goce que se ejerce sobre los predios baldíos inadjudicables reconociendo el dominio de la nación, conforme las disposiciones legales y reglamentarias y normatividad ambiental vigente, esto con el fin de una posibilidad de regularizar la ocupación. (art. 3)

El departamento del Valle del Cauca tiene un área potencial para el otorgamiento de contratos de derecho de uso correspondiente a 26.852 predios con una extensión de 160.145,34 ha, siendo Dagua el municipio que tiene mayor área potencial con 25.835,64 ha en 11.531 predios, seguido de Bolívar con 19.341,01 ha en 1.757 predios, como se puede observar en la tabla 20.

**Tabla 20. Áreas potenciales para el otorgamiento de contratos de derecho de uso en el Valle del Cauca**

Municipio	Área	N.º de predios
<b>Argelia</b>	<b>7520,90</b>	<b>766</b>
A	7494,26	763
C	26,64	3
<b>Bolívar</b>	<b>19.341,01</b>	<b>1.757</b>
A	19.341,01	1.757
<b>Buenaventura</b>	<b>172,06</b>	<b>26</b>
A	172,06	26
<b>Buga</b>	<b>6982,40</b>	<b>76</b>
A	48,18	1
B	6934,22	75
<b>Cali</b>	<b>2,42</b>	<b>13</b>
A	2,42	13
<b>Calima</b>	<b>11.070,22</b>	<b>3.075</b>
A	11.070,22	3.075

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

<b>Dagua</b>	<b>25.835,64</b>	<b>11.531</b>
A	25.835,64	11.531
<b>El Cairo</b>	<b>8653,42</b>	<b>981</b>
A	8653,42	981
<b>El Cerrito</b>	<b>383,94</b>	<b>5</b>
B	383,94	5
<b>El Dovio</b>	<b>17.094,65</b>	<b>1.688</b>
A	17.094,65	1.688
<b>Florida</b>	<b>7760,03</b>	<b>224</b>
A	1481,24	46
B	6278,79	178
<b>La Cumbre</b>	<b>4821,17</b>	<b>2.055</b>
A	4821,17	2.055
<b>La Unión</b>	<b>648,45</b>	<b>133</b>
A	648,45	133
<b>Palmira</b>	<b>2373,65</b>	<b>58</b>
A	4,75	1
B	2368,90	57
<b>Pradera</b>	<b>8087,13</b>	<b>91</b>
A	3,86	1
B	8083,27	90
<b>Restrepo</b>	<b>2577,06</b>	<b>556</b>
A	2577,06	556
<b>Riofrío</b>	<b>465,40</b>	<b>11</b>
A	465,40	11
<b>Roldanillo</b>	<b>5825,05</b>	<b>681</b>
A	5825,05	681
<b>Sevilla</b>	<b>8606,03</b>	<b>99</b>
A	61,12	1
B	8544,91	98
<b>Tuluá</b>	<b>5138,97</b>	<b>101</b>
B	5138,97	101
<b>Versalles</b>	<b>10.372,73</b>	<b>1.216</b>
A	10.372,73	1.216
<b>Vijes</b>	<b>3795,74</b>	<b>937</b>
A	3795,74	937
<b>Yotoco</b>	<b>2617,28</b>	<b>772</b>
A	2617,28	772
<b>Total</b>	<b>160.145,34</b>	<b>26.852</b>

Fuente: UPRA (2022).

La zona tipo A es la que mayor área se presenta como potencial para otorgar contratos de uso con 122.385,769 ha, correspondientes a 26.245 predios, como se puede observar en la tabla 21.

**Tabla 21. Áreas potenciales para el otorgamiento de contratos de derecho de uso en el Valle del Cauca por zona**

Zona	Área (ha)	N.º de predios
A	122.385,69	26.245
B	37.733,02	604
C	26,63	3
<b>Total</b>	<b>160.145,34</b>	<b>26.852</b>

Fuente: UPRA (2022).

## Humedales Ramsar en el departamento del Valle del Cauca

Los humedales Ramsar están dentro de los ecosistemas estratégicos de Colombia, ya que son de gran importancia ecológica. Son áreas con denominación internacional ante la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional Ramsar, los cuales son designados por la Autoridad Administrativa Nacional, responsable de la Convención de Ramsar, que para el caso de Colombia es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La designación se ratifica para Colombia mediante la Ley 357 de 1997, por medio de la cual se aprueba la “Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas”, suscrita en Ramsar en 1971, cuyo artículo 10 define que por su condición de ecosistemas estratégicos mantienen total restricción para su adjudicación de estos ecosistemas, específicamente tiene lugar a partir de la Resolución 769 de 2002 del MinAmbiente. De acuerdo con la Convención Ramsar, en el departamento del Valle del Cauca se encuentra un área bajo esta denominación, el complejo de humedales alto río Cauca asociado a la laguna de Sonso, presente en siete municipios del departamento.

A continuación, se presenta la información antes indicada, con la normatividad de designación.

Tabla 22. Humedal Ramsar en el Valle del Cauca

Humedal Ramsar	Normatividad de designación	N.º de municipios con jurisdicción en humedales Ramsar
Complejo de humedales alto río Cauca asociado a la laguna de Sonso	Decreto 251 de 2017	7

Fuente: UPRA (2022).

En el siguiente mapa, se presenta la ubicación del complejo de humedales alto río Cauca asociado a la laguna de Sonso.

Figura 23. Mapa de humedales Ramsar del departamento del Valle del Cauca



Fuente: UPRA (2022).

El complejo de humedales alto río Cauca, asociado a la laguna de Sonso, abarca siete municipios del departamento con un área de ocupación de 5532,67 ha, correspondiente al 0,26 % del total departamental, cuya área total es de 2.076.804,758 ha<sup>2</sup>.

En la tabla 23 se presentan los municipios y las áreas correspondientes del complejo de humedales alto río Cauca asociado a la laguna de Sonso en el departamento del Valle del Cauca.

**Tabla 23. Relación de área por municipio con presencia de humedales Ramsar en el Valle del Cauca**

Nombre del humedal Ramsar	Municipio	Área (ha)
Complejo de humedales alto río Cauca asociado a la laguna de Sonso	Buga	2.890,89
	Yotoco	1.406,58
	San Pedro	888,53
	Guacarí	305,39
	Tuluá	25,95
	El Cerrito	7,75
	Riofrío	7,58
<b>Total</b>		<b>5.532,67</b>

Fuente: UPRA (2022).

Buga tiene la mayor extensión en áreas de humedales Ramsar con 2.890,89 ha, seguido de Yotoco con 1.406,58 ha y San Pedro con 88,53 ha áreas, correspondientes al complejo de humedales alto río Cauca asociado a la laguna de Sonso.

- *Distribución predial de los humedales Ramsar*

En este aparte del capítulo, se realizará un análisis de la distribución predial de los humedales Ramsar del departamento teniendo en cuenta el tamaño de los predios, el tipo de propietario y la UAF de los predios ubicados en dichas áreas. Se resalta que, para el análisis de distribución predial, únicamente se han tenido en cuenta los predios que

---

<sup>2</sup> Esta información se obtiene de las áreas cartográficas del departamento.

espacialmente coincidieron con las figuras ya mencionadas y que tienen un área de coincidencia o intercepción predial mayor o igual al 50 %.

De un total designado en ecosistemas de humedales Ramsar de 5532,67 ha, se tiene según los registros 1 y 2 de la base catastral rural IGAC 2020, a nivel departamental un total de 259 predios se interceptan con el área de humedales Ramsar, correspondiente a un área de 4184,91 ha; por lo tanto, existe un área predial con información equivalente al 75,64 % y el 24,36 % sin información predial. Del total de los predios mencionados anteriormente, el 72,20 % pertenece a propietarios de tipo privado, en un área de 4059,84 ha (tabla 24).

**Tabla 24. Número de predios y tipo de propietario dentro del área humedales Ramsar al 2020**

Tipo de propietario	Cantidad de predios	% predios	Área predial al interior de humedales Ramsar (ha)	% de área predial al interior de humedales Ramsar
Estado	72	27,80	125,07	2,99
Privados	187	72,20	4.059,84	97,01
<b>Subtotal área con información predial</b>	<b>259</b>	<b>100</b>	<b>4.184,91</b>	<b>100,00</b>
Sin información predial			1.347,76	
<b>Total</b>	<b>259</b>	<b>100</b>	<b>5.532,67</b>	<b>100,00</b>

Fuente: UPRA (2022).

El tamaño predial con mayor representación en número de predios es el rango “Hasta 0,5 ha” con un 60,23 % correspondiente a 156 predios con un área de 7,10 ha, seguido del rango “Mayor a 1 ha - hasta 2,5 ha” con el 9,27 %. El área en extensión más representativa está en el rango de “Mayor a 100 ha hasta 200 ha”, con un total de 1200,42 ha correspondiente a nueve predios, lo cual se puede observar en la tabla 25:

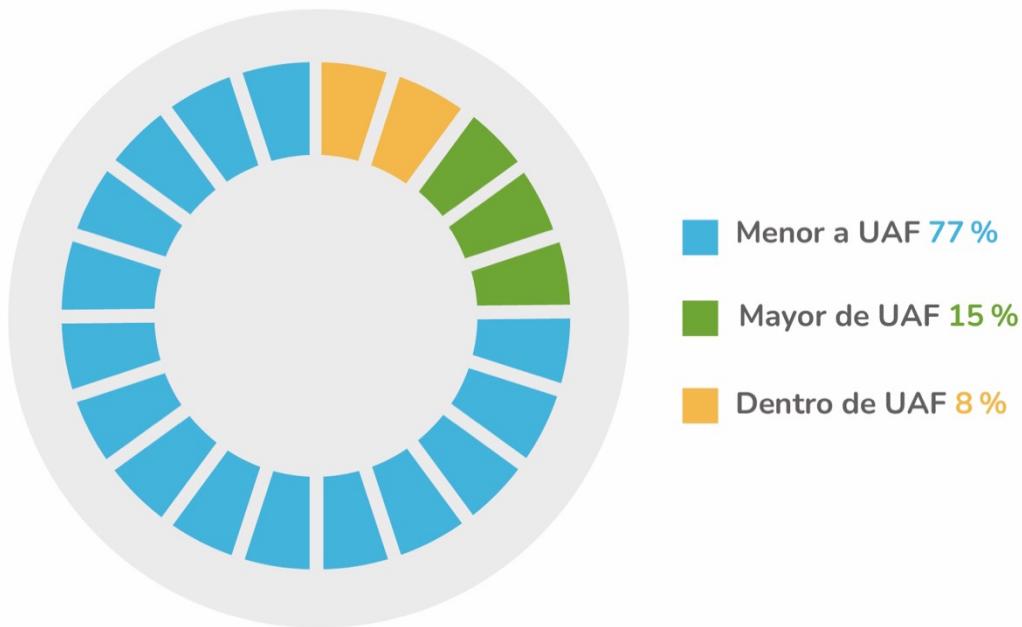
**Tabla 25. Distribución predial de humedales Ramsar, a nivel departamental a 2020**

Tamaño predial	Cantidad de predios	% de predios	Área de predios dentro del humedales Ramsar (ha)
Hasta 0,5 ha	156	60,23	7,10
Mayor a 0,5 ha - hasta 1 ha	10	3,86	7,28
Mayor a 1 ha - hasta 2,5 ha	24	9,27	38,48
Mayor a 2,5 ha - hasta 3 ha	3	1,16	8,15
Mayor a 3 ha - hasta 5 ha	11	4,25	42,94
Mayor a 5 ha - hasta 10 ha	8	3,09	59,94
Mayor a 10 ha - hasta 20 ha	8	3,09	108,31
Mayor a 20 ha - hasta 50 ha	15	5,79	455,90
Mayor a 50 ha - hasta 100 ha	13	5,02	980,05
Mayor a 100 ha - hasta 200 ha	9	3,47	1.200,42
Mayor a 200 ha - hasta 500 ha	1	0,39	483,28
Mayor a 500 ha - hasta 1.000 ha	1	0,39	793,05
<b>Subtotal área con información predial</b>	<b>259</b>	<b>100</b>	<b>4.184,91</b>
Sin información predial			1.347,76
<b>Total</b>	<b>259</b>	<b>100</b>	<b>5.532,67</b>

Fuente: UPRA (2022).

Asimismo, se analizó la clasificación de la UAF calculada por zonas relativamente homogéneas de acuerdo con las extensiones contenidas en las Resoluciones 041 de 1996 y 020 de 1998; de este análisis se obtiene que el 77 % de los predios están en un rango menor a la UAF, como se evidencia en la figura 24.

**Figura 24. Clasificación UAF en predios en áreas de humedales Ramsar a nivel  
departamental, información a 2020**



Fuente: UPRA (2022).

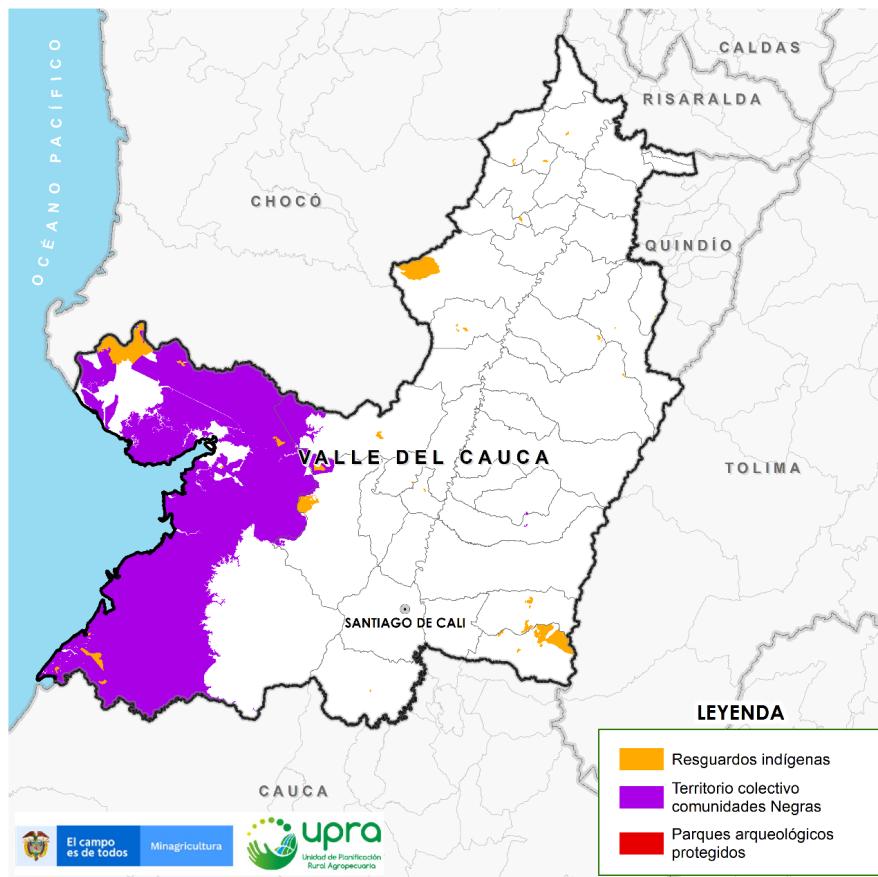
### Comunidades étnicas

Dentro del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural se aborda el acceso progresivo al territorio por parte de los grupos étnicos aunado al reconocimiento definido en la Constitución Política que, en el dimensionamiento colectivo bajo un enfoque diferencial, identifica tres grandes grupos como son (i) las comunidades indígenas, (ii) negras, afrocolombianas, los palenqueros y raizales; y (iii) el pueblo Rom.

A continuación, se presenta el mapa de la distribución de los territorios étnicos constituidos con corte al año 2021, a partir de la información de la ANT.

# Valle del Cauca

Figura 25. Territorios étnicos constituidos en el Valle del Cauca



Fuente: UPRA (2022).

De acuerdo con la figura anterior, los resguardos indígenas presentes en el Valle del Cauca ocupan un total de 31.426,76 ha, áreas que hacen parte de los municipios de Ansermanuevo, Argelia, Bolívar, Buenaventura, Bugalagrande, Caicedonia, Calima (El Darién), Dagua, El Cairo, El Dovio, Florida, Jamundí, Pradera, Restrepo, Sevilla, Trujillo, Tuluá, Víjares. Por su parte, los territorios colectivos, pertenecientes a las comunidades negras, cuentan con 442.391,12 ha. Como se observa en el mapa, los territorios colectivos se localizan sobre la parte occidental del departamento, en los municipios de Bolívar, Buenaventura (en su gran mayoría), Calima (El Darién), Dagua, El Cairo, El Cerrito, El Dovio, Ginebra, Riofrío, Trujillo y Versalles.

### 3.3 Tamaño de los predios en áreas dentro de la frontera agrícola

#### Análisis de distribución predial dentro de frontera agrícola

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 esta sección se realizará un análisis de distribución para predios en áreas dentro de la frontera agrícola, luego se destacarán algunas estadísticas que hacen referencia a la identificación de varias dinámicas extremas respecto al tamaño predial y la desigualdad en la distribución predial (con base en información catastral, vigencia 2020) y, en la última parte, se resaltarán algunas estadísticas del censo nacional agropecuario (CNA) 2014 sobre la relación tamaño y uso de las unidades productoras agropecuarias (UPA).

#### Estadísticas prediales del Valle del Cauca dentro de la FA

Se presentan las estadísticas para el departamento del Valle del Cauca, en donde a partir del total de 204.654 predios (2.294.022,05 ha), tan solo 74.105 predios (725.711,895 ha) se encuentran ubicados en áreas dentro de la FA y representan el 36,21 % y el 31,63 %, respectivamente (tabla 26).

**Tabla 26. Número de predios, propietarios y área en el Valle del Cauca**

Departamento	Total del departamento			Dentro de FA			Fuera de FA			Vacías, sin datos de FA		
	Nº de predios totales *	Nº de propietarios o poseedores totales	Área total de predios (ha)	Número de predios dentro de FA	Nº de propietarios o poseedores dentro de FA	Área de predios dentro de FA (ha)	Nº de predios fuera de FA	Nº de propietarios o poseedores fuera de FA	Área de predios fuera de FA (ha)	Nº de predios sin dato de FA	Nº de propietarios o poseedores en zonas sin dato de FA	Área de predios Sin dato de FA (ha)
Valle del Cauca	204.654	303.583	2.294.022,05	74.105	122.687	725.711,895	110.911	156.935	955.508,325	19.638	23.961	612.801,835
Porcentajes respecto al total (%)				36,21	40,41	31,63	54,19	51,69	41,65	9,60	7,89	26,71

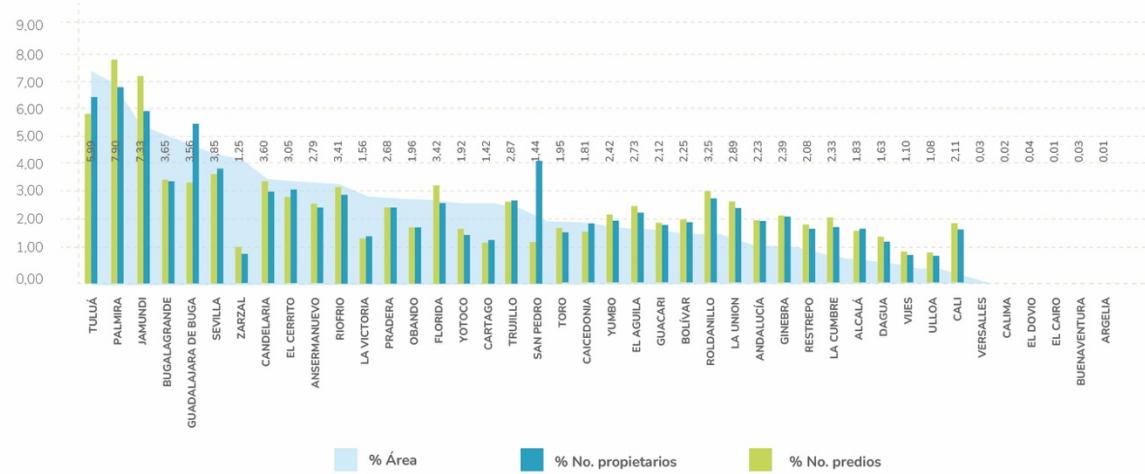
Fuente: base catastral (2020) y UPRA (2022).

# Valle del Cauca

Una mirada a nivel departamental muestra los siguientes resultados:

- El 36,21 % del total de los predios del departamento se encuentran ubicados en áreas dentro de FA y representan el 31,63 % del área catastral.
- El departamento registra nueve municipios (Alcalá, Ansermanuevo, El Águila, Obando, Riofrío, Sevilla, Toro, Trujillo, Ulloa) con más del 80 % de sus predios en áreas dentro de FA; estos en conjunto representan el 22,46 % del total de predios de la FA del departamento y el 22,92 % del área respectiva.
- Los municipios con menor porcentaje (< 10 %) de predios dentro de la FA respecto al total de predios del departamento son: Dagua (8,64 %), Versalles (1,33 %), Dovio (1,19 %), Argelia (0,78 %), Calima (0,63 %), Buenaventura (0,50 %) y El Cairo (0,27 %).
- También se identificó que los municipios con mayor representatividad en área de predios en FA suman 288.149,50 ha equivalentes al 39,71 % de área acumulada, en donde se destacan los municipios de Tuluá (7,59 %), Palmira (7,17 %), Jamundí (5,59 %), Bugalagrande (5,30 %), Guadalajara de Buga (4,95 %), Sevilla (4,61 %) y Zarzal (4,5 %).

**Figura 26. Participación de municipios con mayor representatividad en área, predios y propietarios dentro de FA**



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

En la tabla 27 se presenta la distribución de los predios que se encuentran dentro de FA por rangos de tamaño predial, así como su porcentaje de participación.

**Tabla 27. Número de predios y sumatoria de área por rangos de tamaño (dentro de FA)**

Rango de tamaño predial	Nº de predios	Sumatoria área	% predio	% área (ha)
Hasta 0,5 ha	25.847	3.742,46	34,879	0,516
Mayor a 0,5 - hasta 1 ha	8.213	6.041,41	11,083	0,832
Mayor a 1 - hasta 2,5 ha	11.217	18.524,88	15,137	2,553
Mayor a 2,5 - hasta 3 ha	2.482	6.849,31	3,349	0,944
Mayor a 3 - hasta 5 ha	6.573	25.618,75	8,870	3,530
Mayor a 5 - hasta 10 ha	7.330	52.206,59	9,891	7,194
Mayor a 10 - hasta 20 ha	5.244	74.244,99	7,076	10,231
Mayor a 20 - hasta 50 ha	4.172	129.946,33	5,630	17,906
Mayor a 50 - hasta 100 ha	1.682	118.088,88	2,270	16,272
Mayor a 100 - hasta 200 ha	880	122.128,83	1,188	16,829
Mayor a 200 - hasta 500 ha	397	116.446,41	0,536	16,046
Mayor a 500 - hasta 1.000 ha	57	37.793,27	0,077	5,208
Mayor a 1.000 - hasta 2.000 ha	10	11.597,85	0,013	1,598
Mayor a 2.000 - hasta 5.000 ha	1	2.481,93	0,001	0,342
<b>Total</b>	<b>74.105,00</b>	<b>725.711,89</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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

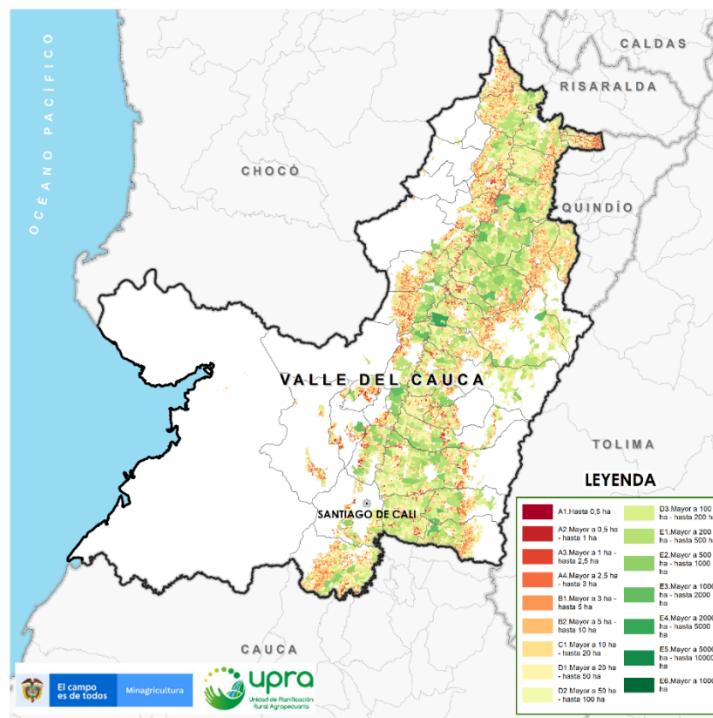
Las estadísticas catastrales por rangos de tamaño presentan el siguiente comportamiento:

- Los predios menores a 2,5 ha representan el 61,098 % del total de predios ubicados en áreas dentro de la FA, los cuales ocupan 3,9 % 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 2.000 hasta 5.000 ha. El departamento cuenta con un predio de 2.481,93 ha. Para el departamento del Valle del Cauca los rangos de mayor tamaño predial se encuentran en los rangos de 1.000 ha hasta 2.000 ha, el mayor a 2.000 ha y hasta 5.000 ha. En total se registran 11 predios, los cuales representan menos del 0,015 % de los predios y el 1,94 % del área catastral.
- Se encontró que en el Valle del Cauca predominan los rangos de tamaño predial (entre 0 y 50 ha), con una participación del 95,91 % de los predios y el 43,70 % del área catastral.
- Desde la participación en área, el rango más significativo es el de 20 a 50 ha con un 17,90 % del área catastral (129.946,33 ha) y una participación en número de predios de 5,63 % (4.172), en donde Tuluá (336), Jamundí (269), Palmira (241), Sevilla (202)

# Valle del Cauca

y Guadalajara de Buga (199) son los municipios que más le aportan al número de predios en este rango.

**Figura 27. Distribución de los predios ubicados en áreas dentro de la FA por rangos de tamaño**



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

## Distribución de los predios de propiedad privada con destinación agropecuaria del departamento del Valle del Cauca

Se presentan las estadísticas catastrales para el conjunto de predios privados con destinación agropecuaria (61.237 predios), incluyendo los destinos agrícola y forestal, del departamento, las cuales se presentan a continuación:

- Los predios privados con destinación agropecuaria que predominan en el departamento son aquellos con tamaño hasta 0,5 ha. Estos predios representan el 25,27 % y ocupan el 0,42 % del área catastral.
- Se identificaron ocho predios privados con destino agropecuario más grandes del departamento y se encuentran en el rango mayor a 1.000 ha y hasta 5.000 ha. Estos predios se localizan en los municipios de La cumbre (1 predio), La Victoria (1 predio),

Riofrío (1 predio), Tuluá (2 predios), Yotoco (2 predios), Zarzal (1 predio), y en conjunto suman un área de 10.347,81 ha.

- Los predios privados que tienen un tamaño menor a 2,5 ha representan el 54,76 % de predios y ocupan el 3,75 % del área catastral.
- El rango mayor de 20 y hasta 50 ha es el más significativo en términos del área acumulada (125.355,97 ha) y reúne 4.024 predios.

El análisis de predios por rangos de tamaño con destinación agropecuario de propietarios privados se encuentra en la tabla 28:

**Tabla 28. Número de predios por rangos de tamaño con destinación agropecuaria de propietarios privados (Valle del Cauca)**

Rangos de tamaño predial	Nº de predios	Nº de propietarios	Sumatoria de áreas (ha)	% predios	% propietarios	% área
Hasta 0,5 ha	15.472	22.300	2.932,92	25	21	0
Mayor a 0,5 - hasta 1 ha	7.437	11.136	5.473,76	12	11	1
Mayor a 1 - hasta 2,5 ha	10.624	17.387	17.579,02	17	16	3
Mayor a 2,5 - hasta 3 ha	2.351	3.838	6.489,36	4	4	1
Mayor a 3 - hasta 5 ha	6.318	12.517	24.642,02	10	12	4
Mayor a 5 - hasta 10 ha	7.052	13.246	50.228,69	12	13	7
Mayor a 10 - hasta 20 ha	5.065	9.522	71.720,42	8	9	10
Mayor a 20 - hasta 50 ha	4.024	8.355	125.355,97	7	8	18
Mayor a 50 - hasta 100 ha	1.608	3.787	112.914,00	3	4	16
Mayor a 100 - hasta 200 ha	841	2.330	116.712,36	1	2	17
Mayor a 200 - hasta 500 ha	383	1.264	112.256,88	1	1	16
Mayor a 500 - hasta 1.000 ha	54	151	36.128,45	0	0	5
Mayor a 1.000 - hasta 2.000 ha	7	7	7.865,87	0	0	1
Mayor a 2.000 - hasta 5.000 ha	1	1	2.481,93	0	0	0
<b>Total</b>	<b>61.237</b>	<b>105.841</b>	<b>692.781,65</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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

### 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<sup>3</sup>; 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 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 dentro de la FA. En la Tabla 29 se pueden observar los resultados de estos indicadores:

**Tabla 29. Resultados de los indicadores de distribución (Valle del Cauca)**

Dimensión	Indicador	Resultado departamental	Nivel	Rango de clasificación
Desigualdad	Índice de Gini	0,853	Alto Gini	De 0 a 0,3, desigualdad baja
				De 0,3 a 0,6, desigualdad media
				De 0,6 a 1, desigualdad alta
Heterogeneidad	Índice de Theil	0,181	Alto Theil	De 0 a 0,06, dispersión baja
				De 0,06 a 0,18, dispersión media
				De 0,18 a 1, dispersión alta
Disparidad inferior	Indicador de disparidad inferior	0,0021	Alta disparidad	De 0 a 0,055, disparidad inferior alta; de 0,055 a 0,231, disparidad inferior media
				De 0,231 a 1, disparidad inferior baja
Disparidad superior	Indicador de disparidad superior	7,814	Alta disparidad	De 0 a 2,7, disparidad superior baja; de 2,7 a 5,2, disparidad superior media
				De 5,2 a 10, disparidad superior alta

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

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

- El indicador de Gini busca establecer el nivel de desigualdad en la distribución de la propiedad rural, en un universo de análisis de predios agropecuarios dentro de la FA del departamento.
- El índice de Gini de área de propietarios para el Valle del Cauca es de 0,853; lo que indica que el departamento se encuentra en un nivel alto de desigualdad.
- El índice de Theil es un indicador alternativo a la desigualdad que mide la heterogeneidad en la distribución de la tierra que plantea qué tan variable es el área que corresponde a los propietarios. Valores cercanos a cero sugieren una similitud alta o lo que es lo mismo, una baja heterogeneidad, mientras que valores cercanos a uno muestran una variabilidad media.
- Para el Valle del Cauca, este indicador presenta un valor de 0,181; lo que indica que el departamento se encuentra en un nivel de heterogeneidad alto.

<sup>3</sup> La UPRA en el año 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](http://www.upra.gov.co/web/guest/publicaciones-/asset_publisher/Gcha9Rfz1eZm/content/analisis-distribucion-propiedad-rural)).

### Indicadores de disparidad inferior y superior

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

El indicador de **disparidad inferior** muestra el área que corresponde a los propietarios que son las más pequeñas, lo cual implica que "el primer decil de la propiedad, que se compara con el 10 % del área que tendría si existiera una distribución igualitaria" (UPRA, 2017a).

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

El indicador de **disparidad superior**<sup>[4]</sup> tiene por objetivo establecer el nivel de diferencia entre el extremo superior de la distribución y una distribución igualitaria de la propiedad sobre la unidad geográfica de análisis. El indicador corresponde a la razón entre el área de terreno que es propiedad del 10 % de los propietarios (decil 10) que más área tienen dentro de la unidad geográfica de análisis y el área que les correspondería en un escenario igualitario, que corresponde al 10 % del área total del territorio de análisis. (UPRA, 2016)

En los resultados de la tabla 29 sobre indicadores de distribución se observa que el indicador de disparidad inferior es de 0,00211 y muestra que el 10 % de los propietarios que menos área tienen ocupan el 0,211 del área que tendrían en un escenario de igualdad, lo cual indica un nivel de disparidad alto.

El valor del indicador de disparidad superior para el departamento es de 7,814; 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.

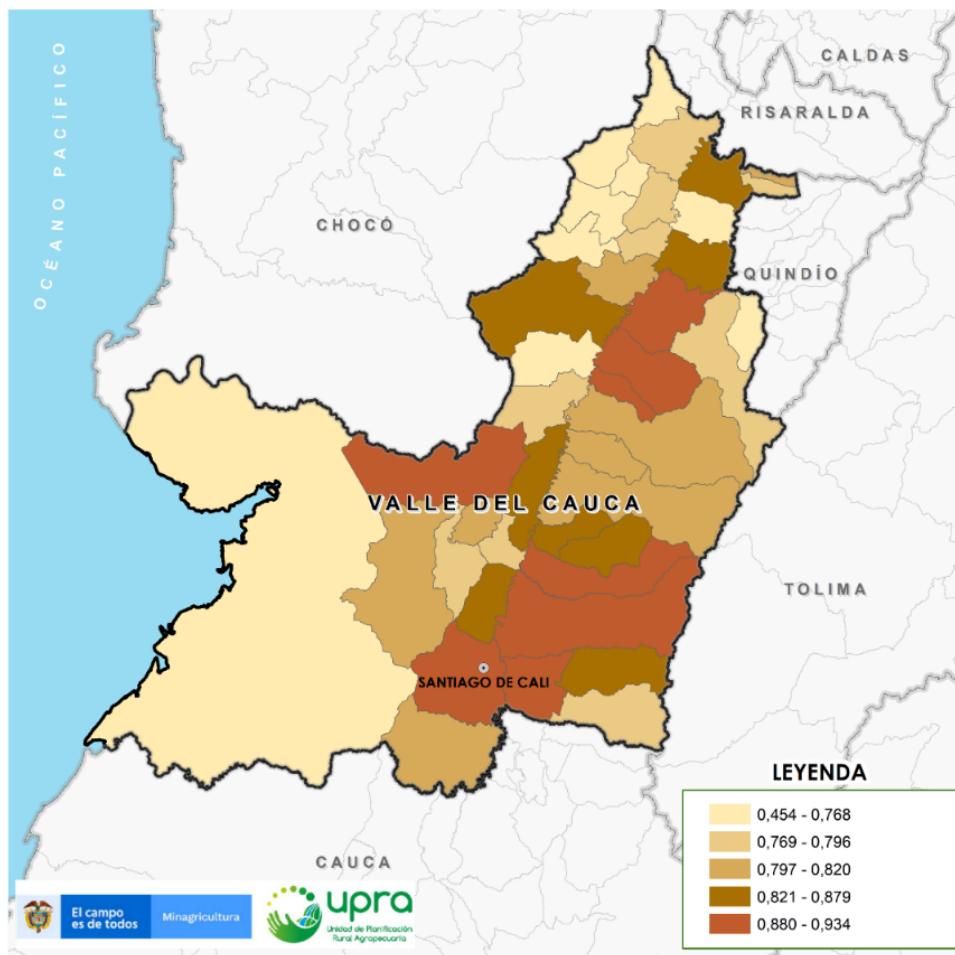
En las figuras 28 a la figura 31 se observan los valores que cada municipio del departamento registró de acuerdo con los indicadores de distribución comentados.

---

<sup>4</sup> El cálculo consiste en dividir el área total que se relaciona con el 10 % de los propietarios que más tierra tienen (decil 10), por el área total rural de la unidad geográfica multiplicada por 0,1, que corresponde a lo que deberían tener en un Estado igualitario (10 % del total del área de terreno del territorio por analizar).

# Valle del Cauca

Figura 28. Índice de Gini para predios agropecuarios dentro de la FA (Valle del Cauca)



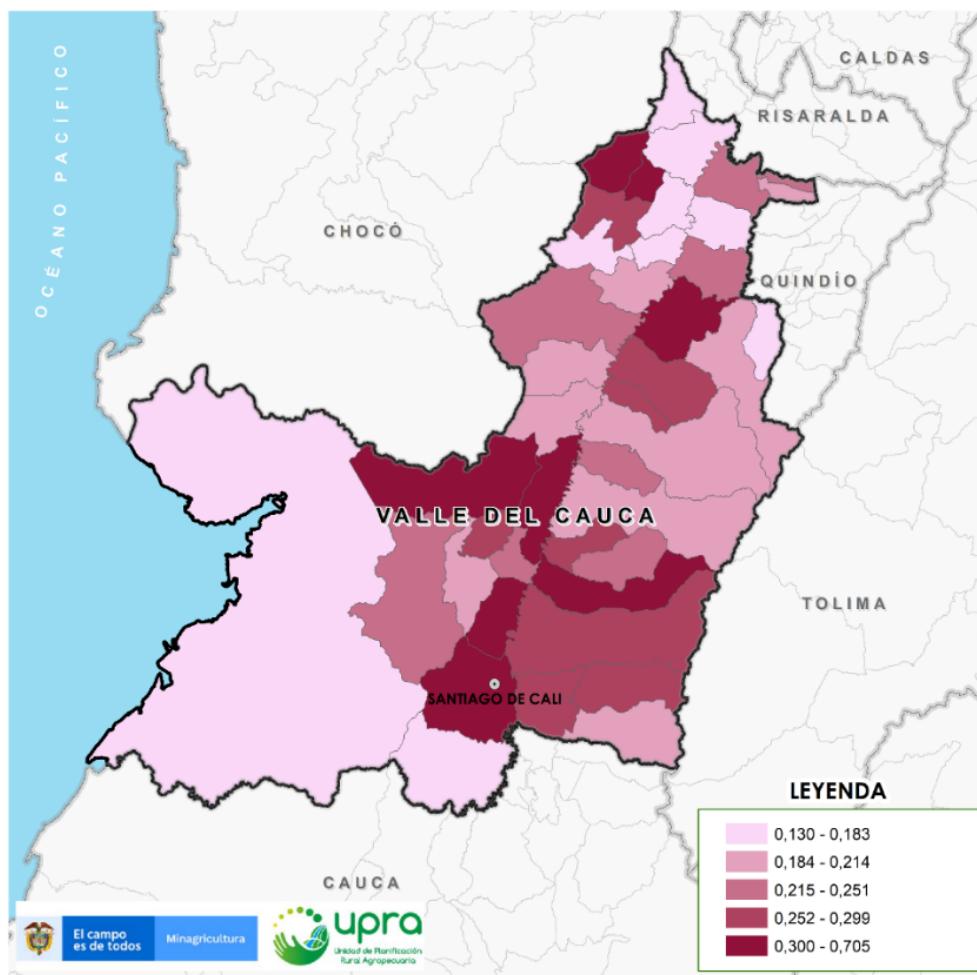
Fuente: base catastral (2020) y UPRA (2022).

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

Los resultados a nivel municipal del índice Gini (ver anexo de caracterización) muestran que el 92,85 % (39 municipios) se encuentra en un nivel alto de desigualdad de acuerdo con los puntos de corte definidos para este indicador. Solo los municipios de El Dovio, Buenaventura, y El Cairo se encuentran por fuera de esta tendencia, con un nivel medio de desigualdad. Por otro lado, el mapa de la figura 28 muestra una agrupación espacial de municipios en la parte sur del departamento con valores por encima de 0,88 en donde se destacan los municipios de Cali, Palmira, Candelaria y Cerrito, dichos municipios se ubican en su gran mayoría entre la cordillera

Central y Occidental y con proximidad al río Cauca. Al norte del departamento se agrupan con altos valores de Gini los municipios de Andalucía, Bugalagrande y Zarzal.

**Figura 29. Índice de Theil para predios agropecuarios en áreas dentro de la FA (Valle del Cauca)**



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

**Interpretación:** Los valores cercanos a cero sugieren una **baja heterogeneidad**, mientras que valores cercanos a uno muestran una **heterogeneidad media**.

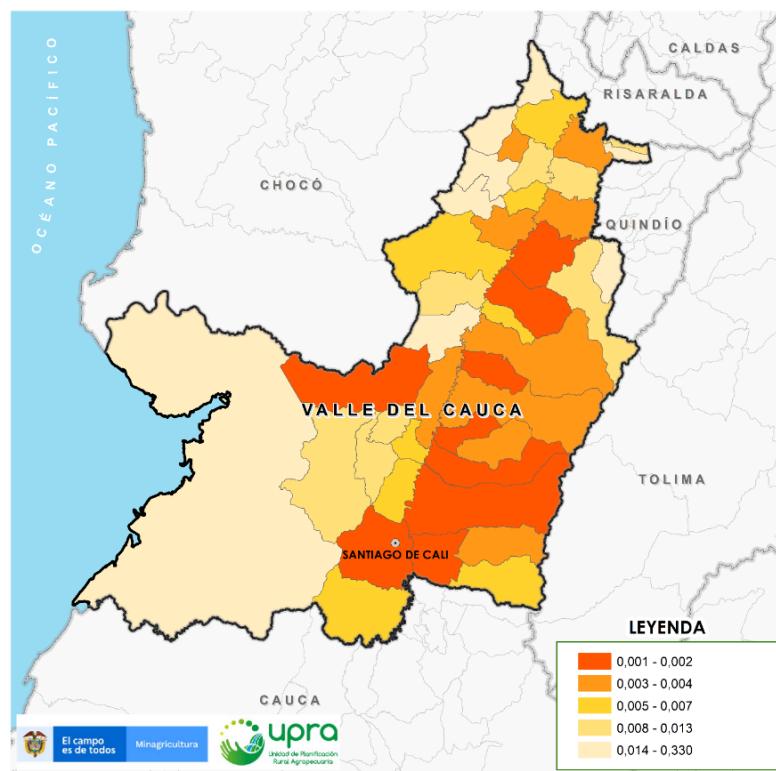
En el mapa del índice de Theil, se observa un patrón espacial en el centro del departamento donde se destacan los municipios de Calima, El Darién, Yotoco, El Cerrito y Cali con un valor superior a 0,3.

# Valle del Cauca

Por otro lado, en el gráfico de barras del índice de Theil se observa que los resultados municipales se encuentran clasificados en un nivel alto (35 municipios de los 42 municipios con dato del departamento) y en un nivel medio de heterogeneidad de encuentran siete municipios, de los cuales se destacan El Dovio, La Unión, Jamundí y Obando, de acuerdo con los puntos de corte establecidos para este indicador.

**Interpretación:** Los valores cercanos a cero sugieren una **baja heterogeneidad**, mientras que valores cercanos a uno muestran una **heterogeneidad media**.

**Figura 30. Indicador de disparidad inferior en áreas de predios agropecuarios dentro de la FA (Valle del Cauca)**

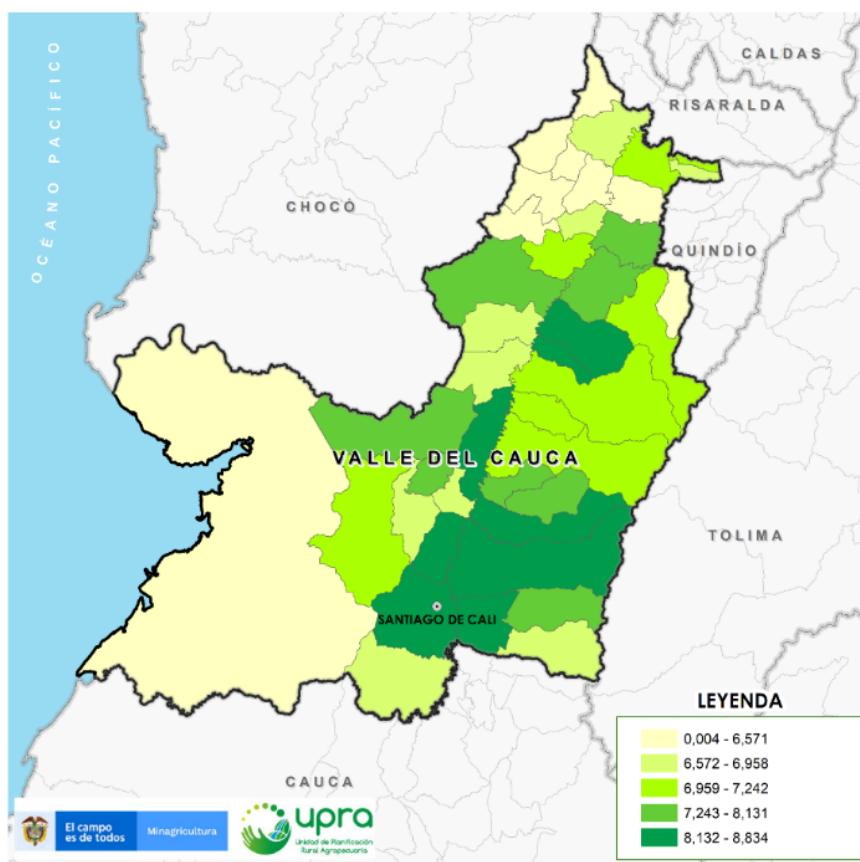


Fuente: base catastral (2020) y UPRA (2022).

**Interpretación:** El índice de disparidad inferior toma valores entre 0 y 1. Se interpreta como disparidad inferior alta si toma valores entre 0 y 0,055, disparidad inferior media si toma valores entre 0,056 y 0,231, y disparidad inferior baja si toma valores entre 0,232 y 1. Cuando existe baja disparidad inferior, se entiende que los propietarios se encuentran muy distantes de poseer

el 10 % del área que les correspondería en un escenario igualitario. En definitiva, se toma el percentil 10 de la muestra y se mide bajo el argumento de que el área del 10 % inferior de los propietarios debería ser igual al 10 % del área total de la muestra. Los resultados se reportan a nivel municipal y departamental.

**Figura 31. Indicador de disparidad superior en áreas de predios agropecuarios dentro de la FA (Valle del Cauca)**



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

**Interpretación:** El indicador puede tomar un número entre 1 y 10, en el que 10 representa una sumatoria alta de tierra por parte del decil más alto de propietarios, en la medida que el 10 % de propietarios acumula más del 10 % de la tierra, en tanto que un indicador de 1 muestra una distribución igualitaria de la tierra. Se interpreta como disparidad superior baja si toma valores entre 0 y 2,70, disparidad superior media si toma valores entre 2,71 y 5,20, y disparidad superior alta si toma valores entre 5,21 y 10 para el 10 % de los propietarios que más área poseen.

Por otro lado, con los resultados a nivel municipal del indicador de disparidad superior se identificó que existen dos municipios en un nivel bajo, tres municipios en un nivel medio de disparidad superior y 37 municipios en un nivel alto (valores superiores a 8, es decir que tienen 7 veces más tierra que la que tendrían en un escenario igualitario) y de los cuales se destacan los municipios de Cali, El Cerrito, Palmira, Andalucía, Bugalagrande, Yotoco, Yumbo, Candelaria, Zarzal y Pradera.

En el mapa del indicador de disparidad superior se observa que la mayor cantidad de los municipios tienen una disparidad superior alta y se ubican en la parte suroriental del departamento.

## Identificación de algunos fenómenos extremos respecto al tamaño predial

Esta sección muestra los resultados del análisis de las dinámicas extremas de la distribución predial: fraccionamiento y concentración de la propiedad rural para el Valle del Cauca, vigencia 2020 con FA 2021. En cuanto a fraccionamiento, se examina el número de predios y el área en hectáreas a nivel departamental y con relación a rangos de tamaño predial. En lo concerniente con la concentración de la tierra, se observa el comportamiento predial a partir de indicadores basados en deciles y percentiles. Para ambas secciones se incluye análisis de valores de los rangos calculados de la UAF que permite complementar la visión sobre fraccionamiento o concentración predial.

### Fraccionamiento predial en el departamento

El análisis del fraccionamiento predial se aborda desde dos enfoques: uno predial por rangos de tamaño y departamental y otro, desde los rangos UAF. El primero incluye una descripción a nivel departamental y municipal sobre aquellos predios privados agropecuarios en la FA que cumplen con tres criterios que se ha definido por el equipo de UPRA, como señales del fraccionamiento:

1. Que el crecimiento predial histórico del municipio sea mayor al crecimiento promedio acumulado<sup>5</sup>, el cual se considera una tasa normal de crecimiento del número de predios en un municipio.
2. Que los municipios cuenten con formación catastral.
3. Que, durante el período analizado, en este caso 2014<sup>6</sup>-2020<sup>7</sup>, el municipio no hubiera tenido actualización catastral, pues las tasas de crecimiento del número de los predios

<sup>5</sup> Se calcula como el cociente entre el año actual (a) y un año base (b) elevado a la  $1/t$ , siendo t el número de años que hay entre a y b:  $CPA = (X_a/X_b)^{1/t}$ , puede verse como un cálculo similar de una tasa de interés simple basado en los valores futuro, presente y el tiempo transcurrido entre ellos.

<sup>6</sup> Se escoge 2014 como año base de comparación por la calidad de información y en la marcación de frontera de 2014 y la similitud y comparabilidad en la obtención de datos entre 2014 y 2019.

<sup>7</sup> Esto se hizo para evitar la generación de sesgos de información en los resultados y garantizar la consistencia de los datos, dado que este dato puede contribuir a explicar o ser causa estadística de los incrementos prediales.

rurales podrían explicarse por la actualización catastral y no por el fenómeno de fraccionamiento.

La principal fuente para analizar el fraccionamiento predial en Colombia la constituyen los datos estadísticos oficiales catastrales del IGAC y los catastros descentralizados organizados por rangos de distribución predial rural. Es importante señalar que se incluyen regiones o entidades territoriales que poseen datos, aunque no sean actualizados, lo cual puede llamar especialmente la atención sobre dichos datos. Los territorios sin datos no se mencionan.

Para este 2020, el universo de análisis de fraccionamiento está compuesto por predios dentro de frontera agrícola que cumplen con estos tres criterios, correspondiente a 23.386 predios (119.829,14 ha).

**Tabla 30. Especificación de los universos de análisis considerados**

Universos de análisis	2020	
	Predios	Área (ha)
Número total de predios privados con destino agropecuario en FA	61.249	693.086,00
Número total de predios privados con destino agropecuario en FA con las primeras señales de fraccionamiento predial (cumplen con los tres criterios)	23.386	119.829,14
Participación del número de predios privados en FA que cumple con los tres criterios (%)	38,18 %	17,29 %

Fuente: con base en IGAC y catastro descentralizado de Valle del Cauca, Cali.

#### **Predios con señales de fraccionamiento predial, según rango de tamaño**

Con respecto al número de predios en 2020, se destaca una mayor cantidad en los tamaños prediales de hasta 2,5 ha, que equivalen en su conjunto a 17.637 predios (75,42 %). Este mismo comportamiento se observa en 2014, cuando en esos rangos de tamaño predial el número de predios equivalía al 74,41 % del total considerado dentro del universo de predios con señales de fraccionamiento. La variación entre 2014 y 2020 en tamaños prediales de hasta 2,5 ha fue en promedio de 13,67 %. La mayor variación se dio en el tamaño predial entre 500 ha a 1.000 ha (28,57 %). También se destacan variaciones de más del 10 % en rangos prediales entre 10 ha y 1.000 ha (tabla 31).

**Tabla 31. Número de predios y áreas, variación y participación porcentual por rangos de tamaño predial entre 2014 y 2020**

Tamaño predial	Nº de predios		Variación 2020-2014	Área (ha)		Variación 2020-2014	Participación predios		Participación áreas	
	2014	2020		2014	2020		2014	2020	2014	2020
Hasta 0,5 ha	8.787	10.411	18,48	1.808,22	2.091,19	15,65	42,78	44,52	1,7	1,75
Mayor a 0,5 - hasta 1 ha	3.238	3.676	13,53	2.417,22	2.740,98	13,39	15,77	15,72	2,27	2,29
Mayor a 1 - hasta 2,5 ha	3.257	3.550	9	5.392,73	5.841,69	8,33	15,86	15,18	5,07	4,88
Mayor a 2,5 - hasta 3 ha	872	953	9,29	2.413,81	2.638,04	9,29	4,25	4,08	2,27	2,2
Mayor a 3 - hasta 5 ha	1.815	1.960	7,99	7.057,02	7.638,67	8,24	8,84	8,38	6,64	6,37
Mayor a 5 - hasta 10 ha	1.342	1.453	8,27	9.604,15	10.383,42	8,11	6,53	6,21	9,03	8,67
Mayor a 10 - hasta 20 ha	181	207	14,36	2.665,64	3.056,06	14,65	0,88	0,89	2,51	2,55
Mayor a 20 - hasta 50 ha	545	603	10,64	17.408,09	19.380,48	11,33	2,65	2,58	16,38	16,17
Mayor a 50 - hasta 100 ha	295	334	13,22	20.630,89	23.193,59	12,42	1,44	1,43	19,41	19,36
Mayor a 100 - hasta 200 ha	158	184	16,46	21.482,72	25.110,87	16,89	0,77	0,79	20,21	20,96
Mayor a 200 - hasta 500 ha	41	46	12,2	10.609,82	11.919,97	12,35	0,2	0,2	9,98	9,95
Mayor a 500 - hasta 1.000 ha	7	9	28,57	4.816,76	5.834,18	21,12	0,03	0,04	4,53	4,87
<b>Total</b>	<b>20.538</b>	<b>23.386</b>	<b>13,87</b>	<b>106.307</b>	<b>119.829</b>	<b>12,72</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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

En lo referente al área, las mayores extensiones se dieron en los predios de los tamaños entre 20 ha a 50 ha (19.380,48 ha), entre 50 ha a 100 ha (23.193,59 ha) y entre 100 ha a 200 ha (25.110,87 ha). Estos predios representan el 56,48 % de toda el área considerada en este universo predial (tabla 31).

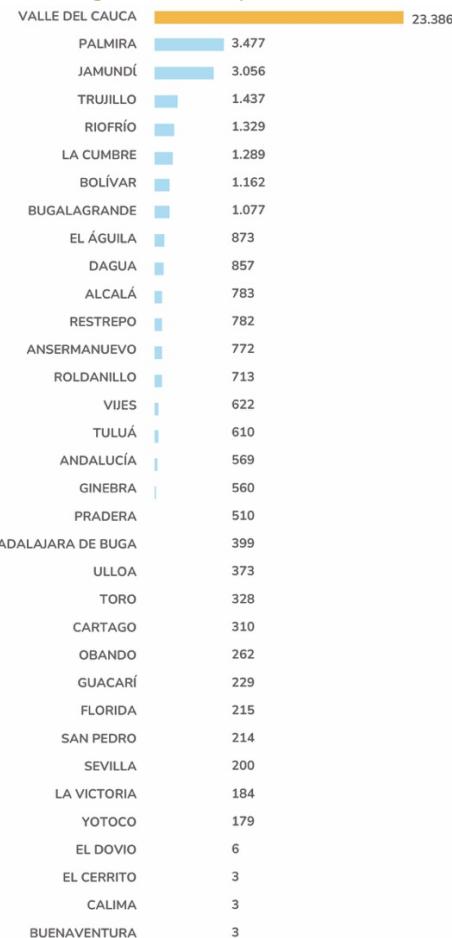
A nivel de variaciones, se destaca la de predios entre 500 ha a 1.000 ha que varía 21,12 % en área (tabla 31).

### Predios con señales de fraccionamiento predial según departamento

Al realizar el análisis de número de predios con señales de fraccionamiento por municipios, destacan Palmira (3.477 predios, 14,87 %), Jamundí (3.056 predios, 13,07 %), Trujillo (1.437 predios, 6,14 %), Riofrío (1.329, 5,68 %) y La Cumbre (1.289, 5,51 %). En su conjunto estos cinco municipios representan el 45,27 % del total de predios con señales de fraccionamiento en 2020. Dado que en la tabla 29 se encontró que el tamaño predial que más participa es hasta 0,5 ha (44,52 %). Se realiza también un análisis de número de predios con señales de fraccionamiento predial por municipio en ese rango de tamaños prediales; se encuentran 10.411 predios en

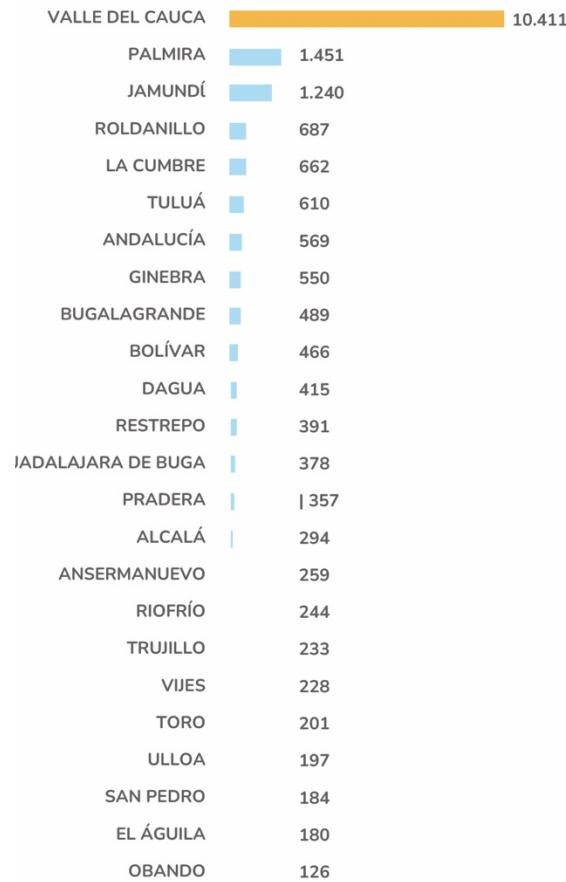
donde se destacan los municipios: Palmira (1.451), Jamundí (1.240), Roldanillo (687), La Cumbre (662) y Tuluá (610). Estos municipios concentran el 44,66 % de los predios con señales de fraccionamiento en ese rango predial en 2020 (figuras 29 y 30).

**Figura 32. Número de predios con señales de fraccionamiento predial, según municipio, 2020**



Fuente: con base en IGAC y catastros descentralizados de Bogotá, Medellín, Antioquia, Cali y Barranquilla 2020. Nota: Universo de 23.386 predios que cumplen con los tres criterios.

**Figura 33. Número de predios con señales de fraccionamiento predial en el rango de menos de 0,5 ha, según municipio, 2020**

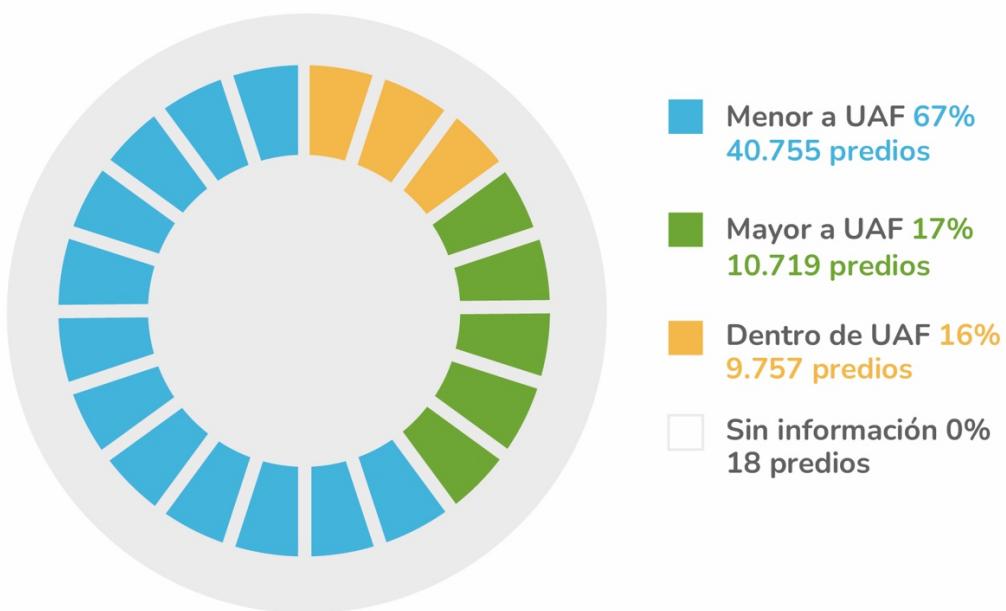


Fuente: con base en IGAC y catastros descentralizados de Bogotá, Medellín, Antioquia, Cali y Barranquilla 2020. Nota: Universo de 10.411 predios con menos de 0,5 ha.

## Fraccionamiento antieconómico: tamaño de los predios con relación a la UAF, análisis municipal y departamental

La UAF se establece como la unidad mínima de suelo rural necesaria para la adecuada explotación agropecuaria, y que además debe ser considerada por las autoridades territoriales en la ordenación del suelo. Debido a esto, la UAF es tomada dentro de este resumen como una aproximación a la caracterización del fraccionamiento predial y de su clasificación como antieconómico. En esta sección, se tienen en cuenta 40.755 predios que corresponden a un rango menor a la UAF y representan el 67 % del total de predios considerados. Le siguen predios mayores a la UAF equivalentes al 17 % y dentro de la UAF correspondientes al 16 %.

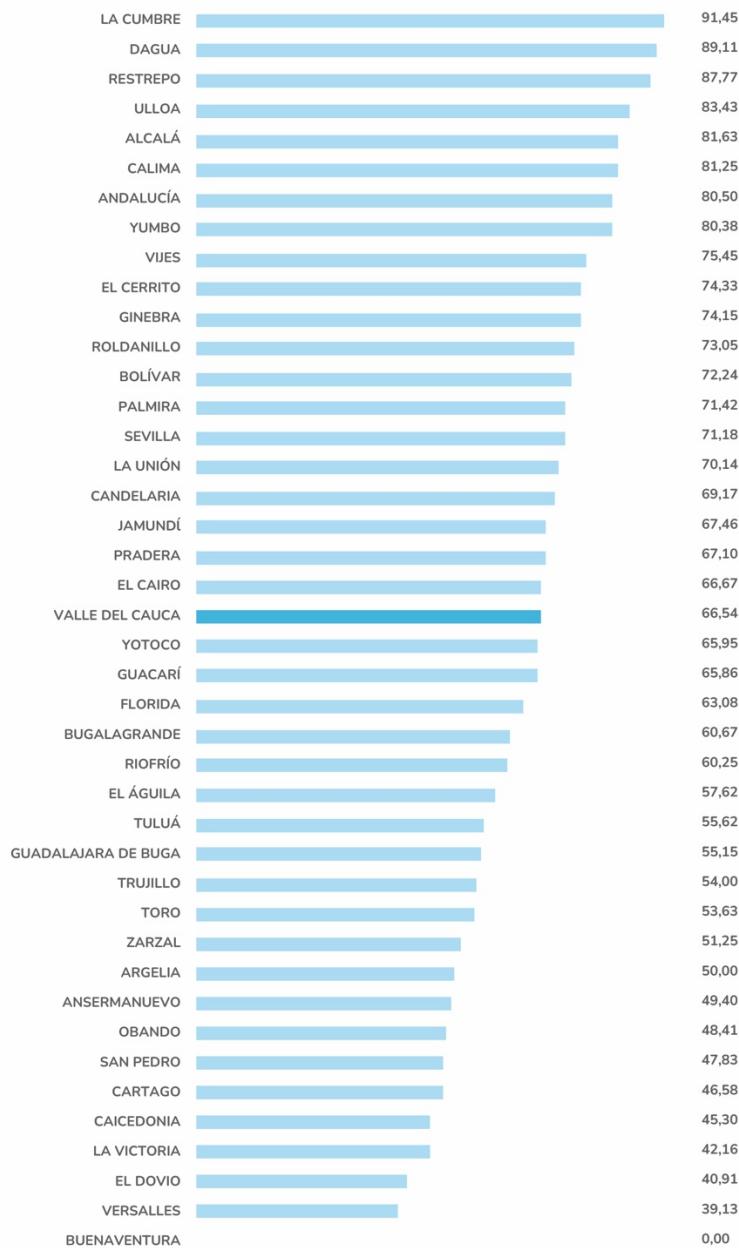
**Figura 34. Participación de cada rango UAF según número de predios**



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

En cuanto a los municipios con el mayor número de predios agropecuarios en frontera agrícola cuya área es menor al valor mínimo del rango de UAF, se encuentran en La Cumbre (91,45 %), Dagua (89,11 %), Restrepo (87,77 %), Ulloa (83,43 %), Alcalá (81,63 %). Todos los municipios del departamento tienen niveles superiores al 50 % de los predios por debajo de la UAF, excepto Ansermanuevo (49,40 %), Obando (48,41 %), San Pedro (47,83 %), Cartago (46,58 %), Caicedonia (45,30 %), La Victoria (42,16 %), El Dovio (40,91 %) y Versalles (39,13 %) (figura 30).

**Figura 35. Municipios del Valle del Cauca con el mayor porcentaje de predios agropecuarios en frontera agrícola cuya área es menor al valor mínimo del rango de UAF. Total departamental, 2020**



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

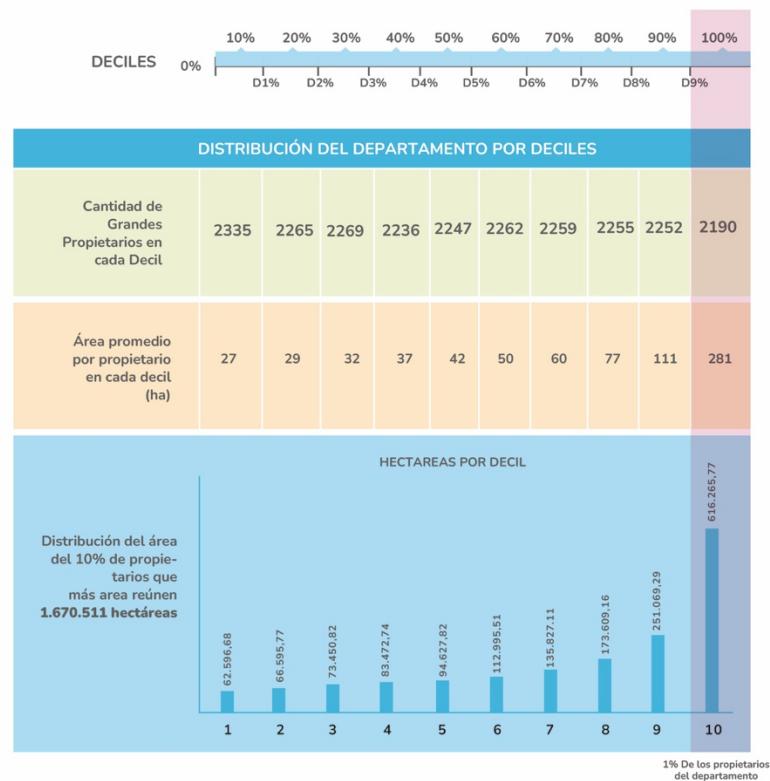
Nota: Universo de 1.800.960 de predios agropecuarios por debajo de la UAF en frontera agrícola.

## Concentración de tierras

La concentración en la propiedad de la tierra es definida como “la reconfiguración de la tenencia (de la tierra) que conlleva una mayor desigualdad en su distribución y acceso ya sea en términos de derechos, de recurso económico o de bienes y servicios culturales y ecosistémicos asociados” (FAO, UPRA, 2018, p. 82).

En esta sección se analiza la distribución en deciles del grupo correspondientes al 10 % que más concentran tierras en el departamento del Valle del Cauca a nivel municipal para 2020. La primera caracterización se presenta en la figura 36, donde se resume la cantidad de propietarios por cada decil, el área promedio en cada decil (ha) y la distribución del área del 10 % de propietarios o poseedores que más área reúnen, equivalente a 1.670.511 ha.

**Figura 36. Distribución en deciles del grupo, correspondientes al 10 % que más concentran tierras en el Valle del Cauca en 2020**



Fuente: elaboración propia con base en la información de IGAC y UPRA (2021), y catastros descentralizados del Valle del Cauca 2020.

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

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

En esta sección, se analiza el 10 % de los propietarios con mayor participación de área a nivel municipal. En primer lugar, se presentan los puntos de corte a partir de los cuales un propietario o poseedor se ubica en el decil 10, es decir, el grupo de propietarios o poseedores que más tierra rural reúnen por municipio.

El punto de corte es importante porque muestra a partir de qué tamaño de predios se clasifica el 10 % que se encuentra dentro del último decil de los propietarios o poseedores que más reúne área. Los municipios con mayor punto de corte en el Valle del Cauca son: Zarzal (112,4 ha), Versalles (59,4 ha), La Victoria (46,6 ha), Cartago (39,4 ha) y Obando (38,2 ha). Por su parte, la cantidad de propietarios en ese último decil destaca en los municipios de Jamundí (554), Tuluá (545), Palmira (395), Sevilla (338) y Riofrío (275).

Así mismo, el área reunida por los propietarios en hectáreas es mayor en los municipios de Palmira (40.975,82 ha), Tuluá (38.039,56 ha), Bugalagrande (32.223,41 ha), Jamundí (26.891,51 ha) y Zarzal (25.541,08 ha). En cuanto al área promedio, calculada como el área reunida sobre el total de propietarios, destacan los municipios de Zarzal (376), La Victoria (168), Calima (139), Bugalagrande (130) y Cartago (124). Así mismo, en cuanto al porcentaje de área municipal que se encuentra dentro del área reunida por los propietarios como proporción del área geográfica por municipio, la mayor área se encuentra en los municipios de Andalucía (80,70 %), Bugalagrande (77,65 %), Candelaria (76,41 %), Zarzal (75,77 %) y La Victoria (67,05 %).

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

Con relación a la distribución del 1 % de los propietarios o poseedores que concentran mayores áreas por municipio, el último decil y área promedio por propietario en Valle del Cauca y en 2020, se destaca mayor área promedio en los municipios de Zarzal (1.835,36 ha), Bugalagrande (667,07 ha), La Victoria (587,88 ha), Palmira (534,08 ha), Yotoco (565,47 ha).

Coincidiendo con estos resultados, en Bugalagrande también se presenta la mayor área de terreno concentrada (16.009 ha), Palmira (20.829,09 ha) y Zarzal (11.012 ha). Aparte de estos municipios, también se destacan dentro de área reunida, los municipios de El Cerrito (12.129,36 ha) y Tuluá (16.033,67 ha). En lo referente al número de propietarios, en el 1 % que

más área concentra se destacan los municipios de Jamundí (55), Tuluá (54), Palmira (39), Sevilla (33) y Riofrío (27).

## Producción por uso y su relación con el tamaño de las UPA establecidas en el CNA 2014

En el departamento del Valle del Cauca se registró una importante dinámica agropecuaria, la cual está representada por la producción pecuaria (cabezas de ganado bovino y litros de leche, cabezas de porcinos y aves de galpón), producción acuícola y producción agrícola. En este sentido, el censo registró para el departamento un total de 37.698 UPA dentro de la FA sin predominancia étnica, distribuidas en las diferentes actividades mencionadas, las cuales cubren una extensión de 702.600,95 ha.

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

- Total de bovinos de 302.453 cabezas de ganado.
- Producción de leche de 272.094,5 litros.
- Producción porcícola de 785.299 cabezas.
- Aves de galpón que ascienden a 64.364.992 unidades.
- Producción de pescado de 181.566 kilogramos.
- Producción acuícola de 732.831 kilogramos.
- Producción agrícola de cultivos transitorios y permanentes de 2.654.832 toneladas.

Haciendo un análisis por tamaño de UPA, la producción agropecuaria en general se presentó de la siguiente forma:

**Tabla 32. Distribución de las UPA en áreas dentro de frontera agrícola en territorios no étnicos por rangos de tamaño**

Rangos de tamaño UPA	Número de UPA dentro de FA*[1]	Área de UPA (ha)	% de UPA	% de área
Hasta 0,5 ha	8.995	1.853,91	23,86	0,26
Mayor a 0,5 - hasta 1 ha	4.633	3.392,98	12,29	0,48
Mayor a 1 - hasta 2,5 ha	6.879	11.361,14	18,25	1,62
Mayor a 2,5 - hasta 3 ha	1.419	3.900,15	3,76	0,56
Mayor a 3 - hasta 5 ha	3.991	15.640,41	10,59	2,23
Mayor a 5 - hasta 10 ha	4.561	32.362,31	12,10	4,61
Mayor a 10 - hasta 20 ha	2.924	40.744,66	7,76	5,80
Mayor a 20 - hasta 50 ha	2.248	71.115,83	5,96	10,12
Mayor a 50 - hasta 100 ha	992	70.699,08	2,63	10,06

Mayor a 100 - hasta 200 ha	581	80.980,39	1,54	11,53
Mayor a 200 - hasta 500 ha	346	103.425,39	0,92	14,72
Mayor a 500 - hasta 1000 ha	72	48.586,21	0,19	6,92
Mayor a 1.000 - hasta 2000 ha	29	39.640,38	0,08	5,64
Mayor a 2.000 - hasta 5000 ha	16	47.405,73	0,04	6,75
Mayor a 5.000 - hasta 10000 ha	8	53.593,91	0,02	7,63
Mayor a 10.000 ha	4	77.898,46	0,01	11,09
<b>Total</b>	<b>37.698</b>	<b>702.600,95</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: DANE (2014), Cruce Frontera Agrícola (2021), UPRA (2022).

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

El problema de la informalidad en la tenencia de la tierra es general y extendido a lo largo del territorio nacional. Este se entiende como la ausencia de un título traslaticio de dominio válido, debidamente registrado en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente al bien inmueble respectivo. Cuando se presenta esta situación, quienes se encuentran explotando predios sin el derecho de propiedad, no tienen la suficiente confianza y garantías para ejercer el derecho de propiedad con todos sus atributos como, por ejemplo, realizar inversiones tendientes a mejorar la productividad (UPRA, 2014).

Como consecuencia de lo anterior, los pobladores rurales han tenido dificultades para ejercer sus derechos sobre la tierra para, por ejemplo, llevar a cabo inversiones sobre los predios que les permitan hacerlos más productivos o también para realizar transacciones o negociaciones que involucre el dominio del predio, debido a que podrían estar viciadas. Quien cree ser su propietario no puede afirmar con seguridad que lo es ni posee documentación que lo pruebe, por lo que se ve afectado por múltiples inconvenientes para desarrollar el potencial del terreno.

Igualmente se dificulta el acceso a los mercados de crédito para realizar inversiones, lo que genera barreras para que los predios informales contribuyan al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los pobladores del campo y aporten al crecimiento del PIB sectorial. De este modo, la informalidad en la tenencia de la tierra afecta el acceso efectivo a bienes y servicios tanto públicos como privados.

Con el fin de promover la propiedad sobre la tenencia de la tierra, el Gobierno nacional ha adoptado medidas que buscan avanzar en la solución de esta problemática, a través del programa de formalización de la propiedad ejecutado por la ANT<sup>8</sup>. También expidió la 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.

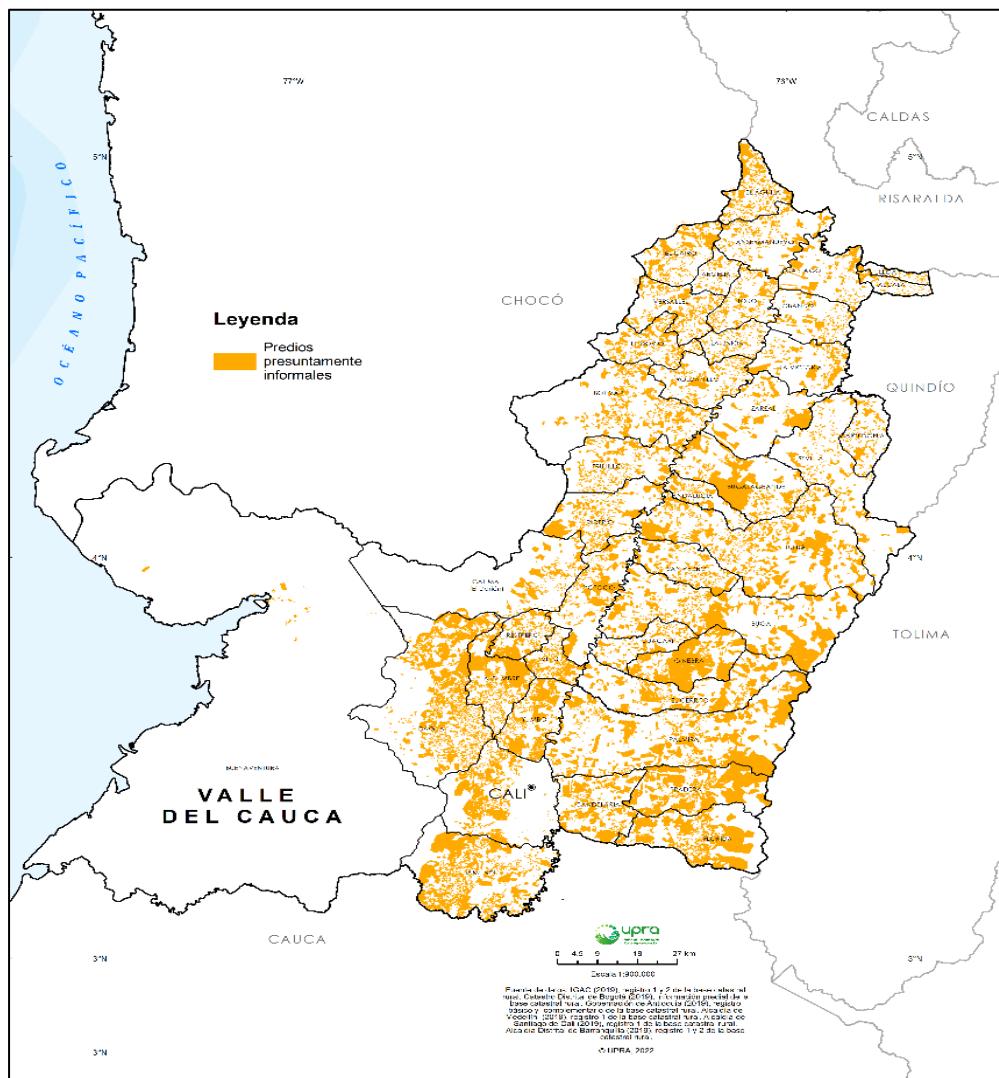
## 4 Predios con indicios de informalidad en áreas sin exclusiones legales para el OSPR

Dado que la construcción del índice de informalidad (UPRA, 2023) 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 en áreas sin exclusiones legales en el departamento del Valle del Cauca.

---

<sup>8</sup> El MinAgricultura creó el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural mediante la 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, se estableció la Agencia Nacional de Tierras (ANT), y dentro de sus funciones está asumir la materialización y ejecución del programa de Formalización de la Propiedad Rural, a partir del 1 de enero de 2016.

Figura 37. Distribución de los rangos de informalidad en el departamento

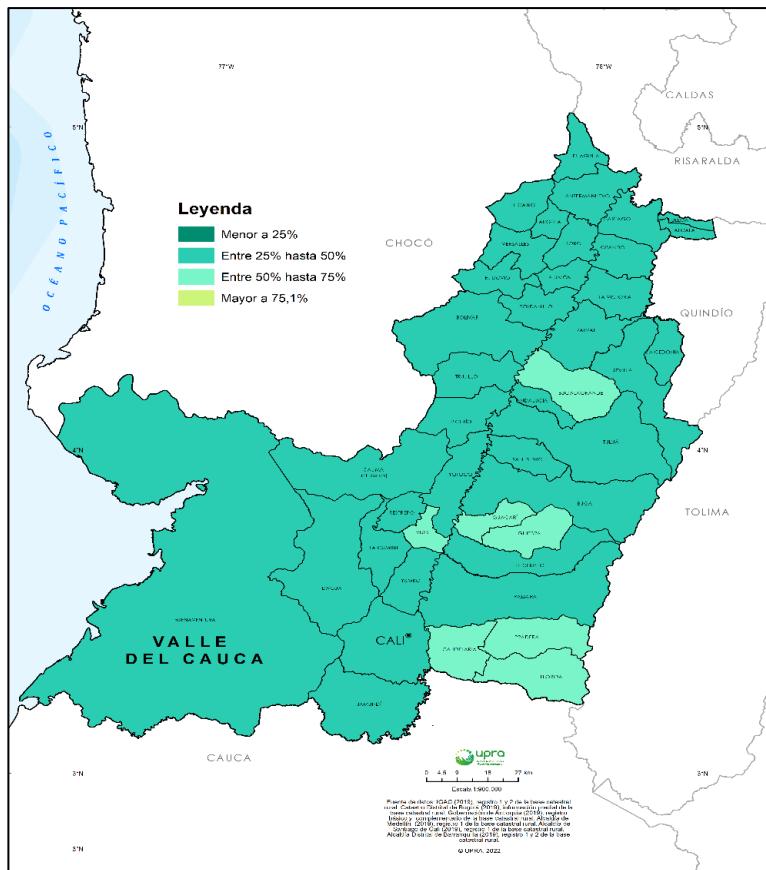


Fuente: UPRA (2022).

El Valle del Cauca cuenta con 258.043 predios ubicados en áreas sin exclusiones legales para el OSPR, de los cuales 110.843 son predios que tienen indicios de informalidad, lo que nos permite establecer que el índice de informalidad en el departamento en áreas sin exclusiones legales es del 42,95 %.

# Valle del Cauca

Figura 38. Porcentaje de presunción de informalidad en los municipios del Valle del Cauca



Fuente: UPRA (2022).

El Valle del Cauca presenta situaciones de informalidad importantes. De acuerdo con la figura 38, siete municipios tienen entre el 50 % y el 75 % de sus predios presuntamente informales, que equivalen al 19 % del total de predios con presunción de informalidad en el departamento. Adicionalmente, existen 35 municipios con índices de informalidad entre el 25 % hasta el 50 % de informalidad, lo que equivale al 81 % de los predios con presunción de informalidad. Estos cálculos son realizados sobre la información cartográfica de 42 municipios, teniendo en cuenta que se tiene información catastral para el total de los municipios de este departamento.

Es importante señalar que el departamento no tiene municipios con un porcentaje de informalidad superior al 69,50 %. De acuerdo con la distribución geográfica de los predios rurales del departamento, en áreas sin exclusiones legales para el OSPR, los municipios con mayor cantidad de área afectada por la presunción de informalidad con respecto al área total del departamento son: Buenaventura con un total de 2.726 predios y un área de 281.024,66 ha y Dagua con un total de 7.722 predios y un área de 61.981,56 ha (tabla 33).

**Tabla 33. Municipios con mayor cantidad de área afectada por la presunción de informalidad con respecto al área total del departamento**

Departamento	Municipio	Predios presuntamente informales	Predios presuntamente informales (%)	Área (ha)
Valle del Cauca	Buenaventura	2.726	43,70%	281.024,66
	Dagua	7.722	45,90%	61.981,56
	Palmira	13.093	42,20%	33.850,49
	Tuluá	4.948	44,70%	29.831,22
	Jamundí	8.643	40,10%	29.411,57
	Buga	3.142	46,70%	23.278,08
	Florida	3.850	69,50%	22.891,99

Fuente: UPRA (2023).

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

Así mismo, es necesario implementar programas para el fomento de la cultura de la formalización, que logren informar y sensibilizar a la población rural, autoridades y actores locales, sobre las principales causas y las implicaciones de la informalidad, las ventajas y los derechos derivados de la calidad de propietario y los costos asociados a los procesos de saneamiento de la propiedad y su impacto para el desarrollo rural.

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

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

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

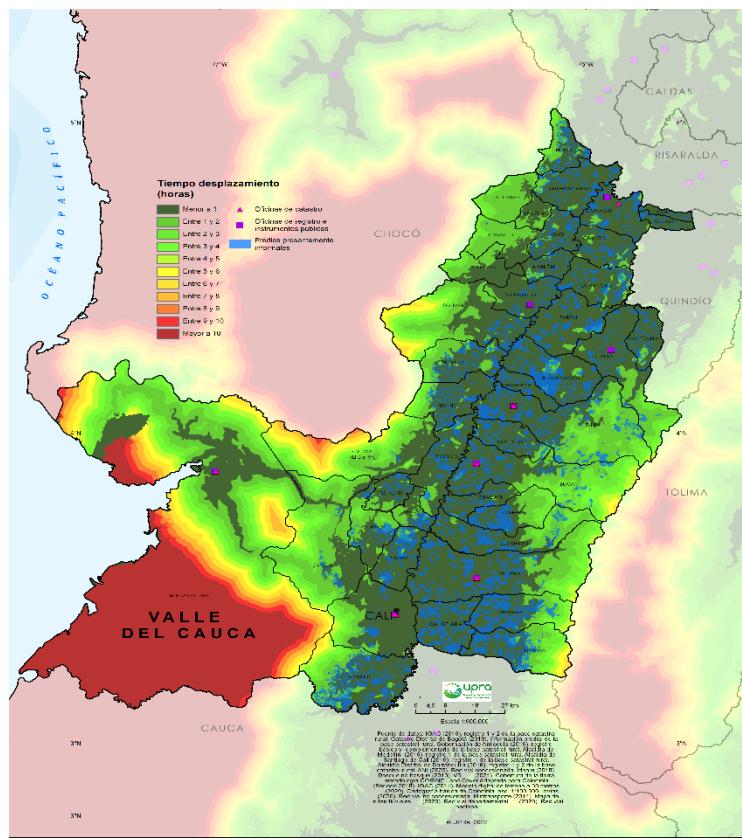
El 42,95 % de los predios rurales del Valle del Cauca son informales (Neva y Prada, 2020). Estas cifras coinciden con la alta informalidad de las áreas rurales de Colombia donde el 94 % de los municipios no tienen consolidados los derechos de propiedad, total o casi totalmente (DNP, 2016, p. 240).

Como factores de la informalidad en el país se destacan: 1) la tenencia desordenada e insegura de la tierra a raíz de las fallas en la administración de las tierras del Estado, 2) la falta de un inventario de baldíos, 3) la poca autoridad que ejerce el Estado para hacer cumplir la función social de la propiedad, 4) la falta de interrelación entre los sistemas registral y catastral 5) la baja capacidad de respuesta institucional y 6) los altos costos para formalizar la tenencia de un predio relacionados con los tiempos de desplazamiento hacia las oficinas de catastro y registro que generalmente están alejados de las zonas rurales y la distancia depende de la calidad de las vías y de la frecuencia de los servicios de transporte. 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.

El acceso a la institucionalidad para formalizar los derechos de propiedad depende de la calidad de las vías y de la frecuencia de los servicios de transporte. Por su parte, el tiempo necesario para acceder a las oficinas de registro es más largo en la medida en que las ORIP no tienen presencia en la mayoría de los cascos urbanos; aunque para la mayoría del departamento del Valle del Cauca la distancia es inferior a una hora, los municipios más alejados de sus respectivas oficinas pueden tardar mucho más.

En el Valle del Cauca, las distancias entre las áreas de ubicación de los predios y las cabeceras urbanas, donde están ubicadas las oficinas para realizar los trámites de formalización, dependen de las condiciones de las vías. En este sentido, en la mayoría del departamento (figura 39, en verde oscuro) existen buenas redes de transporte y los tiempos de desplazamiento son de una hora como máximo.

Figura 39. Mapa de isócronas en el Valle del Cauca



Fuente: UPRA (2022).

En cuanto al registro se refiere, la Superintendencia de Notariado y Registro tiene ocho ORIP en el departamento, ubicadas en los municipios de Buga, Palmira, Roldanillo, Sevilla, Cali, Cartago, Buenaventura y Tuluá.

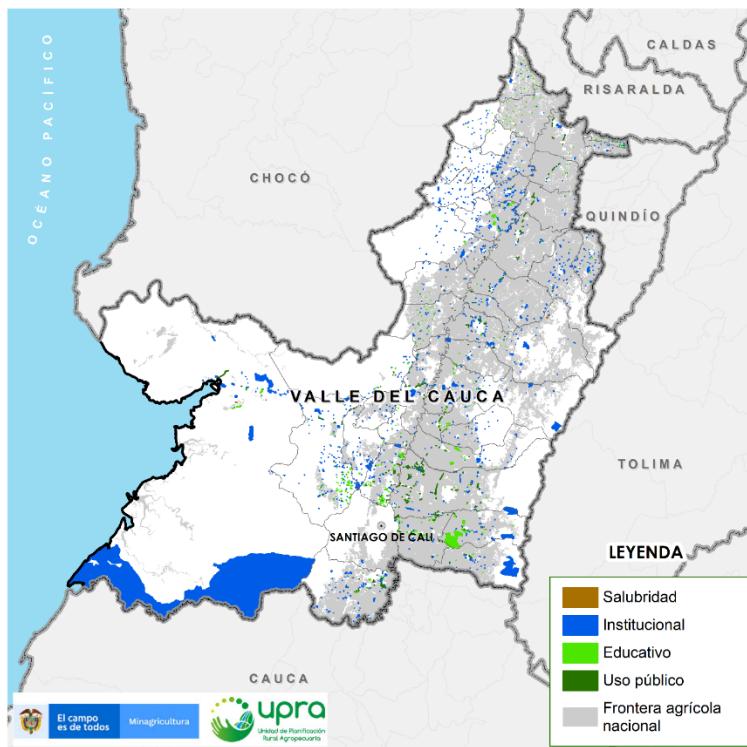
El departamento cuenta con 75 notarías, de las cuales 23 se ubican en la capital, 3 en Buenaventura, 2 en Guadalajara de Buga, 4 en Palmira, 2 en Sevilla, 3 en Tuluá y 2 en Yumbo, para atender la demanda de los 42 municipios del Valle del Cauca, lo que deja en evidencia que la totalidad de sus municipios cuenta con notaría. No obstante, 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. Pero también contribuye a cerrar las brechas campo-ciudad y a mejorar las condiciones de vida de las zonas especialmente afectadas por el conflicto armado y las peor conectadas con los centros urbanos.

# Valle del Cauca

## Fortalecimiento de infraestructura y equipamientos rurales

Para el departamento del Valle del Cauca, se identificaron 1.810 predios entre formales e informales en el inventario de equipamientos categorizados con destinación a salubridad, institucional, educativo y uso público. Con presunta informalidad se encontraron 1.359 predios correspondientes al 75 %. La figura 40 presenta la distribución geográfica de los predios informales con equipamientos públicos según su destino económico.

**Figura 40. Distribución de predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos (Valle del Cauca)**



Fuente: UPRA (2022).

En el análisis se encontró que de los 1.359 predios destinados a equipamientos e infraestructura que presentan informalidad, 1.220 pertenecen al Estado, mientras que los predios pertenecientes a particulares son 128 y predios a otros<sup>9</sup>. Esto se puede observar en la tabla 34.

<sup>9</sup> Sobre los otros predios se desconoce el tipo de propietario.

**Tabla 34. Predios con equipamientos públicos que presentan indicios de informalidad**

Municipio	Predios informales con equipamientos públicos				
	Estado	Privado	Otros	Total de predios informales	Porcentaje
Tuluá	141	2	1	144	10,60
Buga	99	9	0	108	7,95
Palmira	72	29	0	101	7,43
Pradera	88	9	0	97	7,14
Jamundí	87	4	0	91	6,70
Sevilla	72	3	0	75	5,52
La Unión	61	0	2	63	4,64
Bolívar	32	22	0	54	3,97
Bugalagrande	47	0	0	47	3,46
Toro	42	2	1	45	3,31
Roldanillo	37	4	1	42	3,09
Riofrío	41		0	41	3,02
Yotoco	37	2	0	39	2,87
Ansermanuevo	32	2	1	35	2,58
Caicedonia	30	0	2	32	2,35
El Águila	29	1	1	31	2,28
Florida	28	2	0	30	2,21
Yumbo	26	2	0	28	2,06
Candelaria	16	10	0	26	1,91
Zarzal	21	2	0	23	1,69
Restrepo	21	1	0	22	1,62
Trujillo	18	2	1	21	1,55
Ginebra	16	2	0	18	1,32
Obando	17	1	0	18	1,32
Andalucía	17	0	0	17	1,25
La Cumbre	15	1	0	16	1,18
La Victoria	15	1	0	16	1,18
Ulloa	13	2	0	15	1,10
Guacarí	6	8	0	14	1,03
Alcalá	13	0	0	13	0,96
San Pedro	9	1	0	10	0,74
El Cerrito	7	2	0	9	0,66
Dagua	6	2	0	8	0,59
Cartago	4	0	1	5	0,37

Vijes	4	0	0	4	0,29
Calima (El Darién)	1	0	0	1	0,07
Total	1220	128	11	1359	100,00

Fuente: UPRA (2019).

Por otro lado, con la información expuesta en la tabla anterior se puede precisar que, en el Valle del Cauca, los cinco municipios que presentan mayor número de predios con equipamientos públicos y que presentan indicios de informalidad son: Tuluá (10,60 %), Buga (7,95 %), Palmira (7,43 %), Pradera (7,14 %) y Jamundí (6,70 %).

En la tabla 35 se presenta la destinación económica de los predios identificados como predios con indicios de informalidad dentro de las categorías mencionadas anteriormente.

**Tabla 35. Destinación económica de los predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos**

Municipio	Predios informales con equipamientos públicos				Total
	Salubridad	Institucional	Educativo	Uso público	
Tuluá	3	132	3	6	144
Buga	104	0	3	1	108
Palmira	0	70	1	30	101
Pradera	2	82	5	8	97
Jamundí	0	90	1	0	91
Sevilla	0	73	2	0	75
La Unión	1	62	0	0	63
Bolívar	1	52	0	1	54
Bugalagrande	3	40	1	3	47
Toro	0	44	1	0	45
Roldanillo	0	39	3	0	42
Riofrío	2	16	21	2	41
Yocoto	2	34	0	3	39
Anserma	2	5	27	1	35
Caicedonia	1	24	5	2	32
El Águila	1	14	16	0	31
Florida	1	16	3	10	30
Yumbo	0	19	2	7	28
Candelaria	0	3	10	13	26

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

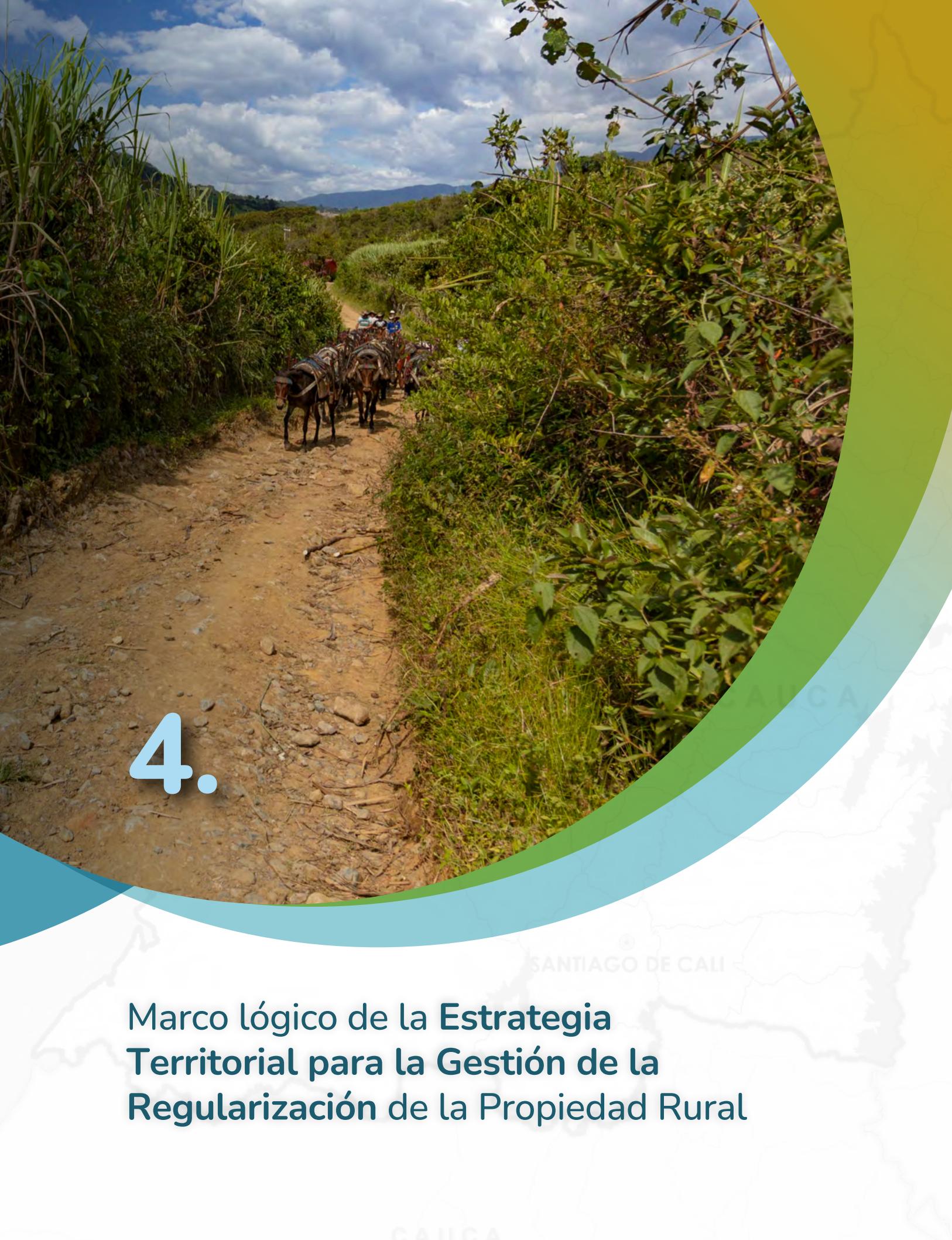
Zarzal	2	13	0	8	23
Restrepo	0	22	0	0	22
Trujillo	2	10	7	2	21
Ginebra	0	17	1	0	18
Obando	2	5	5	6	18
Andalucía	1	16	0	0	17
La Cumbre	1	15	0	0	16
La Victoria	0	2	0	14	16
Ulloa	12	0	2	1	15
Guacarí	0	4	7	3	14
Alcalá	0	11	1	1	13
San Pedro	0	8	1	1	10
El Cerrito	0	8	1	0	9
Dagua	0	6	2	0	8
Cartago	0	3	2	0	5
Vijes	0	2	2	0	4
Calima (El Dovio)	0	0	0	1	1
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>957</b>	<b>135</b>	<b>124</b>	<b>1359</b>
<b>Porcentaje %</b>	<b>10,52</b>	<b>70,42</b>	<b>9,93</b>	<b>9,12</b>	<b>100,00</b>

Fuente: UPRA (2022).

De acuerdo con la tabla 35, se puede observar que el mayor porcentaje de predios con indicios de informalidad con destinación económica a infraestructura y equipamientos públicos es la categoría institucional con 957 predios correspondientes al 70,42 %, seguido de salubridad con 143 predios correspondiente al 10,52 %, educativo con 135 predios correspondientes al 9,93 % y finalmente uso público con 124 predios que corresponden al 9,12 % del total general de predios con indicios de informalidad.

# 4.

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



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

La Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural se realizó bajo la metodología del marco lógico. El documento final es el resultado de una serie de etapas: la identificación y caracterización de actores, el planteamiento de causas y efectos a partir de un problema central identificado, la proposición de estados positivos de los dilemas encontrados (árbol de objetivos) y, finalmente, la matriz propiamente dicha que contiene los componentes, propósito, fines, resultados esperados, actividades, indicadores e hipótesis. Como resultado de este proceso se plantearon una serie de acciones para la formulación de la ETGRPR en el departamento del Valle del Cauca.

### 4.1. Caracterización de actores de la ETGRPR

Los actores involucrados son los individuos, grupos u organizaciones que tienen un interés en el problema o la solución, que pueden ser afectados por el problema o las intervenciones públicas correspondientes o pueden incidir en su desarrollo (Ordoñez, 2013).

Mediante el análisis de actores relevantes se pueden conocer los actores principales con interés potencial en el problema, así mismo, permite entender sus roles, responsabilidades, interés y preocupaciones frente al problema (Ordoñez, 2013).

La metodología para la construcción del mapa de actores consta de tres fases: la primera es identificación y reconocimiento de los actores involucrados; la segunda es el análisis de actores clave, y la tercera es la caracterización de actores (anexo 2).

La caracterización de actores busca identificar, comprender y analizar los diferentes actores, sus roles, funciones, competencias y experiencias e involucrarlos en el proceso de desarrollo de la ETGPRP como insumo para el diseño e implementación de esta y poder armonizar las acciones interinstitucionales para la gestión de la regularización de la propiedad rural.

Es importante destacar que el grupo de actores que se considera con una calificación alta en las variables de interés y poder, se calificó en función del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y del nuevo modelo de gestión catastral para el país soportado en el Decreto 148 de 2020.

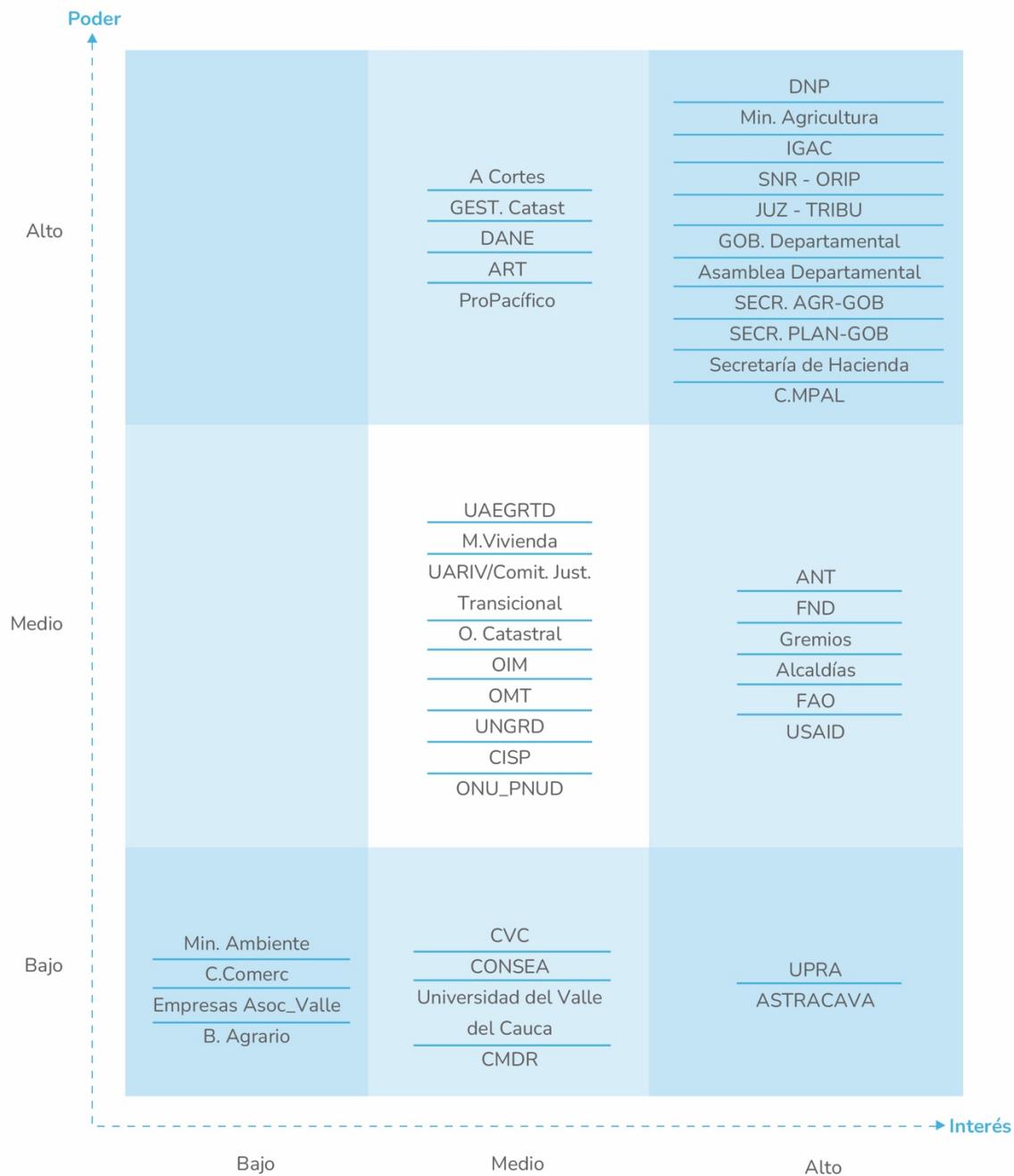
## Valle del Cauca

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

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 respecto a programas de regularización de la propiedad rural, y se calificó en el escenario de desarrollo de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural en el departamento. Adicionalmente, en la calificación se tuvieron en cuenta las experiencias de otros departamentos que han buscado iniciativas de solución a los problemas de informalidad en sus departamentos como es el 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. Asimismo, con la formulación de las ETGRPR del departamento del Huila, Antioquia y la región de la Orinoquía.



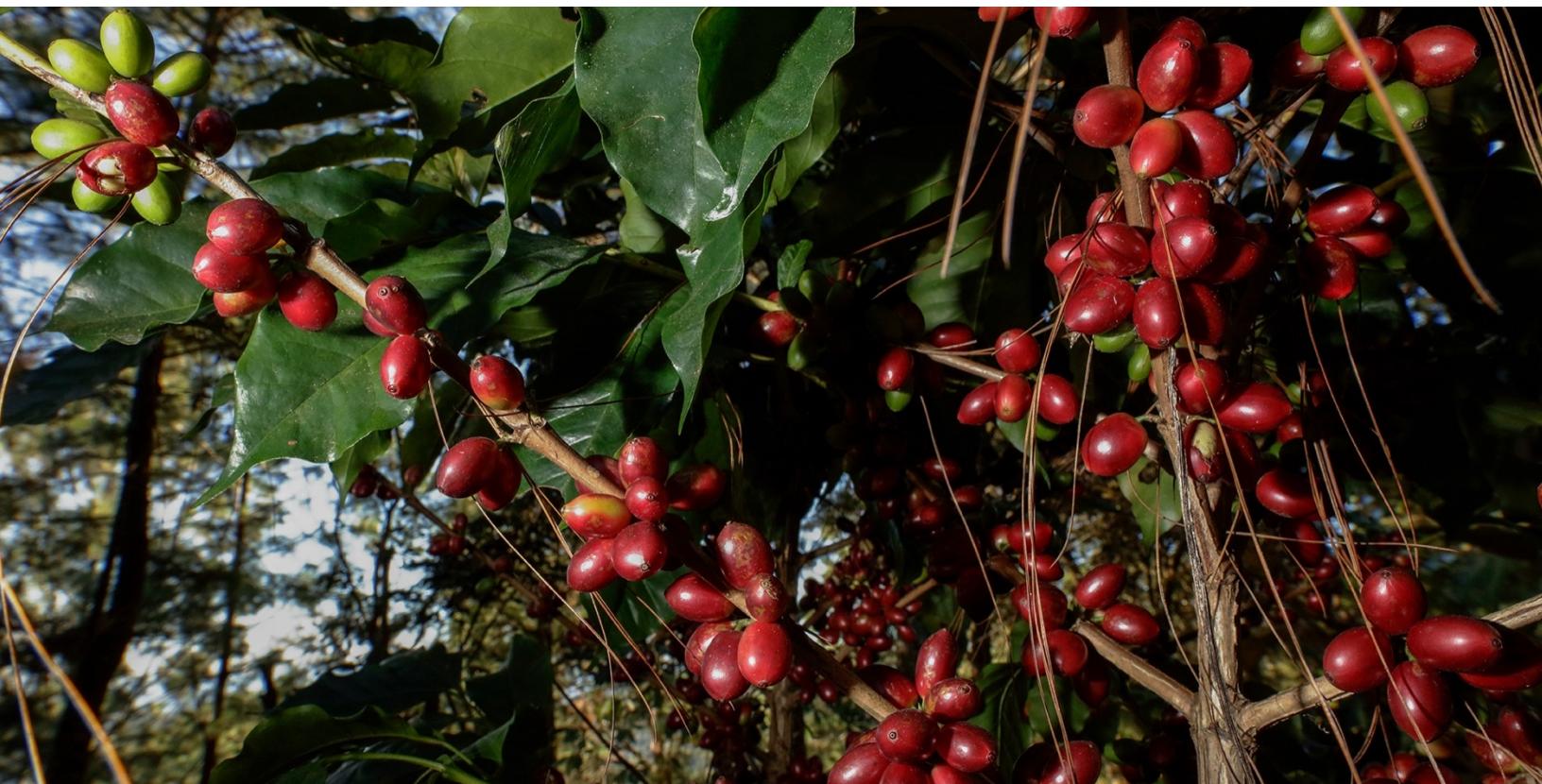
Figura 41. Caracterización de actores de la ETGRPR



Fuente: UPRA (2023).

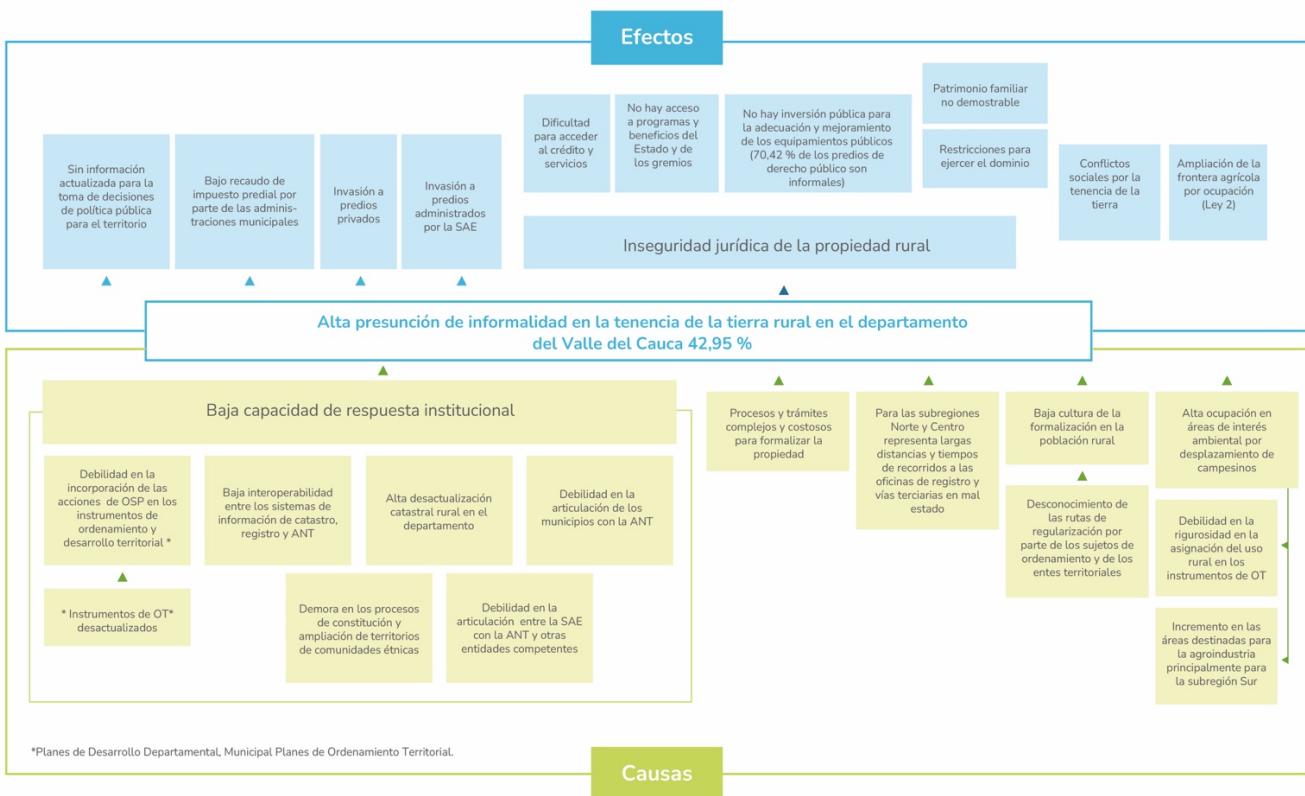
## 4.2. Árbol de problemas de la ETGRPR para el departamento

Continuando con la metodología de marco lógico se construyó el árbol de problemas. En términos metodológicos, la elaboración del árbol de problemas presenta cuatro grandes momentos. El primero de ellos constituye una lluvia de ideas en la que se pretende identificar una problemática a partir de un ejercicio multidisciplinario que comporte diferentes enfoques. El segundo paso se encarga de decantar e identificar un único problema central; haciendo énfasis en que debe evitarse confundir el problema con la ausencia de una solución, pues lo primero es mucho más amplio e integrativo. En este orden de ideas, en el tercer momento el planteamiento de la problemática central debe relacionarse en términos negativos (para en futuros ejercicios proponer alternativas o soluciones). Finalmente, la cuarta etapa del proceso incluye la definición de las causas y consecuencias que se derivan y explican del problema central (Ortegón et al., 2015) (figura 42).



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

**Figura 42. Diagrama de problemas de la ETGRPR**



Fuente: UPRA (2022).

Como se mencionó anteriormente, como primera actividad para el desarrollo del árbol de problemas se realizó una lluvia de ideas sobre los problemas de la informalidad de acuerdo con la literatura consultada, el Plan de Desarrollo Departamental, los Planes de Desarrollo Municipal, los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), subregión Alto Patía y Norte del Cauca, los informes de gestión de las dependencias y entidades descentralizadas de la gobernación del Valle a 2022, y la caracterización del OSPR del Valle del Cauca realizado en la vigencia 2022 por la UPRA, donde se tuvo como fin identificar, organizar y clasificar dentro de todos los problemas expuestos el meta problema (problema central), las causas y los efectos del problema identificado, utilizando la metodología de la construcción de árbol de problemas expuesta por el autor Ordoñez (2013).

De acuerdo con las actividades mencionadas anteriormente, se identificó que el problema central referente al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural es la “**Alta presunción de informalidad en la tenencia de la tierra rural en el departamento del Valle del Cauca**”, lo cual se evidenció en el alto índice de informalidad (42,95 %) (Neva y Prada, 2020), plasmado en el documento de la Caracterización del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para el departamento del Valle del Cauca, correspondiente a 110.843 predios presuntamente informales.

Dentro de la realización del ejercicio de este árbol de problemas se establecieron las siguientes causas directas:

- Baja capacidad de respuesta institucional.
- Procesos y trámites complejos y costosos para formalizar la propiedad.
- Para la subregión Norte y Centro presenta largas distancias y tiempos de recorridos a las oficinas de registro y vías terciarias en mal estado.
- Baja cultura de la formalización de la propiedad rural.
- Alta ocupación en áreas de interés ambiental por desplazamiento de campesinos.

Para la causa directa de la “**Baja capacidad de respuesta institucional**”, que incide en la alta presunción de informalidad en la tenencia de la tierra rural en el departamento, se pudo establecer que los gobiernos municipales y departamentales, en muchos casos, no consideran en los planes de ordenamiento territorial indicadores en temas de ordenamiento social de la propiedad rural. Lo anterior se encuentra generalmente relacionado con la limitada capacidad financiera, insuficiencia en el recurso humano capacitado y la poca autonomía, lo que evidencia una “**debilidad en la incorporación de las acciones de OSP en los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial e instrumentos de OT desactualizados**”.

Es así como la falta de articulación entre los distintos instrumentos de ordenamiento y de desarrollo territorial con el ordenamiento social de la propiedad es un resultado que se ve reflejado actualmente por la carencia en la coordinación efectiva entre las entidades territoriales competentes de los distintos niveles (nacional, regional y local), y por la falta de participación de los actores sociales involucrados.

Según el informe del estado de avance de la revisión y ajuste de los POT y de la conformación de las comisiones regionales de ordenamiento territorial (CROT) en los entes territoriales del Valle del Cauca, algunas de las conclusiones que resalta la desactualización en los instrumentos de ordenamiento territorial en el departamento son que:

[...] aún se observa la falta de voluntad política en algunos Entes Territoriales para adelantar la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento, al tiempo que se observa desconocimiento del tema". El mismo informe indica que el estado actual de los instrumentos de ordenamiento territorial del departamento "es que de los 42 municipios del departamento, sólo seis (06) Entes Territoriales cuentan con POT de Segunda Generación, uno (1) está concertado en sus aspectos ambientales, cinco (5) se encuentran en etapa de concertación ambiental (tres de ellos suspendida), veintidós (22) se encuentran en etapa de Diagnóstico/Formulación, uno de los cuales adoptó el POT de 2G y fue demandado (actualmente en etapa de formulación, aunque tiene validada la concertación ambiental realizada en su momento), y ocho (8) se encuentran en etapa de Preliminares. (Gobernación del Valle del Cauca, 2022)

La Ley 388 de 1997, norma rectora en materia de ordenamiento territorial en nuestro país, ha dispuesto que los Planes de Ordenamiento Territorial sean el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal (L 387/1998, art. 9), y de igual manera, que el componente rural sea obligatorio dentro de la conformación de dichos planes (L 387/1998, art. 14). Así lo prevé el numeral 1 del art. 6 de la mencionada norma cuando dispone que el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante, entre otras, la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales (Congreso de la República, 1997).

No obstante, en la práctica las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra no cuentan con el protagonismo que exige la problemática que se presenta en el territorio, o con la importancia que debería tener en los diferentes instrumentos tanto de Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD, Ordenanza 513 del 06 de agosto de 2019) como de gobernabilidad del territorio (planes de desarrollo municipales), en donde se define la hoja de ruta de los recursos, planes y programas que se destinan para atender las problemáticas presentes en el territorio.

La ausencia de esta consideración temática en los instrumentos de ordenamiento local que fueron revisados para la construcción de la ETGRPR para el Valle del Cauca constituyen una omisión a la atención del problema de informalidad de la tenencia de la tierra; además de desconocer el deber de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre entidades públicas previsto en el parágrafo del art. 7 de la Ley 387 de 1997 y, por lo tanto, desconocer la oferta que se puede recibir desde la autoridad de tierras para trabajar en la construcción de acuerdos o convenios o en el establecimiento de canales de atención y acercamiento de las funciones de la autoridad de tierras a los pobladores agrarios.

Dicho de otro modo, la obligación legal de incluir estos temas en el ordenamiento territorial con el objeto de tener una relación articulada entre los entes locales y la autoridad nacional no se cumple y agrega un ingrediente adicional a las causas de la informalidad en la tenencia de la tierra rural en las regiones.

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

Según cifras del IGAC para el año 2020 la información catastral rural a nivel nacional se encuentra en su mayoría desactualizada (979 municipios), algunos sin formación catastral (en 60 municipios y 20 áreas no municipalizadas) y tan solo 63 municipios actualizados catastralmente. El estado catastral del departamento no dista de la tendencia nacional, ya que para la vigencia rural 2020, el 95,24 % (40 municipios) se encuentran desactualizados, y tan solo el 4,76 % (dos municipios) se encuentran actualizados.

El índice de complejidad municipal del DNP, para la actualización catastral, tiene en cuenta los siguientes componentes para realizar el levantamiento catastral con enfoque multipropósito y determinar su costo:

- Accesibilidad
- Colectivo
- Movilidad
- Topografía
- Seguridad
- Clima
- Cultivos ilícitos
- Informalidad
- Personal
- Reservas
- Vegetación

Con los anteriores componentes, se proponen las siguientes categorías para clasificar la situación catastral de los municipios: muy difícil, difícil, medio fácil y muy fácil. En lo que respecta al departamento del Valle del Cauca, para 12 municipios el índice de complejidad municipal para la realización del proceso de la actualización catastral arroja unas categorías de nivel muy difícil y difícil (Argelia, Bolívar, Buenaventura, Calima, Dagua, El Cairo, El Dovio, Florida, Buga, Pradera, Sevilla y Versalles) en su intervención para la implementación del catastro multipropósito.

Frente a lo anterior, algunas de las razones que explican la persistencia de la desactualización catastral a nivel nacional y que aplican igualmente, para el Valle del Cauca, se mencionan en la evaluación de procesos y resultados del catastro nacional, realizada en 2013<sup>10</sup> a saber:

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

Según la evaluación anterior, a pesar de que se ha actualizado la normatividad, la metodología y se han destinado algunos recursos de préstamos de la banca internacional, el país al 2023 en su gran mayoría (en el área urbana y rural) sigue desactualizado catastralmente. Asimismo, según Juan Daniel Oviedo, exdirector del DANE, en declaraciones dadas en la emisora W Radio, una de las causas del retraso en la implementación del catastro multipropósito es la incapacidad de realizar las consultas previas con organizaciones indígenas y comunidades negras, afro, raizales y palenqueras para poder llevar a cabo los distintos procesos catastrales en territorio, debido a la dilación de dichas consultas previas por más de un año y medio. Según el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), en su artículo de *Catastro Multipropósito en el Acuerdo de Paz*, se tiene previsto que, una vez se culmine la consulta previa con autoridades indígenas en el Espacio Nacional de Concertación, se podrá avanzar en la gestión catastral en estos territorios.

Además, de las nuevas especificaciones técnicas, de calidad y financieras que exige el catastro multipropósito, la falta de recursos por parte de los municipios para invertir en la actualización de la base catastral, en gran parte causado por la pandemia del covid-19, retrasó, aún más, los

---

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

procesos de actualización catastral. Así mismo, y no menos importante, la falta de mano de obra calificada en territorio para actividades catastrales dificulta la gestión catastral.

Igualmente, a causa del 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 ha podido ser efectiva por presencia de estos grupos al margen de la ley, los cuales ocasionan 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 su libro titulado *Guerreros y campesinos, despojo y restitución de tierras en Colombia* se:

[...] presentan algunos métodos empleados para propiciar el abandono y el despojo de tierras como: 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 endeudadas 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. (Reyes, 2009). Según la UARIV, en el Valle del Cauca en 2022 se encuentran dos municipios con un índice de riesgo de victimización (IRV) catalogado como medio alto y, adicionalmente, dos municipios PDET (Buenaventura y Florida) y 14 municipios con un IRV medio, de los cuales un municipio es PDET (Pradera), lo cual genera dificultades para la entrada a estos territorios de las comisiones de catastro, para así poder actualizar la base catastral. Debe señalarse que los municipios de Pradera y Florida fueron focalizados y cuentan con POSPR para la formulación e implementación.

Sumado a lo anterior, el alto grado de desactualización catastral no solo en el departamento del Valle del Cauca sino a nivel nacional se refleja también en la debilidad en las capacidades técnicas para asumir la gestión catastral y el cumplimiento de las especificaciones técnicas y de calidad que exige el catastro multipropósito, debido al nuevo giro que ha tomado la implementación de la política de catastro multipropósito en el país, en cuanto a la habilitación de los nuevos gestores catastrales y la puesta en marcha de todo el componente tecnológico que implica su realización para cumplir con todas las especificaciones técnicas y de calidad que se requieren, y que en efecto los nuevos gestores y operadores catastrales en su mayoría aun

no cuentan con dicho fortalecimiento, según Indepaz en su artículo de *Catastro Multipropósito en el Acuerdo de Paz* (Indepaz, 2022) para un fortalecimiento institucional se requiere:

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

Y que para un fortalecimiento tecnológico se debe contar con:

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

Asimismo, la **baja interoperabilidad entre los sistemas de información de catastro, registro y ANT** determina que 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 el IGAC, se afecta la seguridad jurídica de las transacciones inmobiliarias y se genera duplicidad de esfuerzos de catastro y registro en la captura de información común en las dos bases de datos institucionales (IGAC, 2012).

Según el CONPES 3958 de 2019, en cuanto a los insumos registrales, debido a la multiplicidad de inconsistencias existentes, entre otras razones, por errores en la digitación y por contar con información registral 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 Magnético con 10.367.770 folios de matrículas y el Sistema de Información Registral (SIR)<sup>11</sup> 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 2000, por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones, y en su Decreto Reglamentario 2609 de 2012, 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.

Esto ha dificultado la eficiencia en la planeación y ejecución de actividades asociadas con la intervención de los libros del antiguo sistema<sup>12</sup>, 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.

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.

Otra de las problemáticas que afecta la alta presunción de informalidad en la tenencia de la tierra que se logró evidenciar en el Valle del Cauca es **la debilidad en la articulación entre los entes territoriales y la autoridad de tierras**, aspecto que tiene una incidencia directa en dicho problema.

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Consiste en la digitalización, sistematización, indexación y migración de los libros físicos para que puedan conservarse y usarse de manera digital.

Lo anterior tiene como fundamento, en primer lugar, la falta de coordinación y articulación entre los entes nacionales y los territoriales, los cuales se ven abocados a enfrentar una serie de inconvenientes relacionados con la gestión de recursos, proyectos, programas y agendas que, frecuentemente y por falta de articulación entre ellos, ponen en juego la credibilidad y calidad de la gestión pública, impactando la confianza de la población en el Estado (ANT, 2018, p. 1).

Entender así la necesidad de articulación institucional permite comprender que su propósito fundamental es alcanzar conjuntamente objetivos estratégicos, que no son posibles de concretar de forma aislada. La articulación institucional busca evitar la duplicidad de esfuerzos y aumentar el impacto de la intervención, constituyéndose entonces como una herramienta para facilitar el trabajo entre varios y la toma de decisiones teniendo en cuenta la competencia y la labor que cada entidad realiza, así como las condiciones particulares de un territorio específico (ANT, 2018, p. 2).

Lo anterior no es ajeno a la alta informalidad en la tenencia de la tierra, donde los esfuerzos realizados por la autoridad de tierras, por ejemplo, en materia de política pública y de implementación de la oferta institucional, deben contar con la coordinación necesaria de las autoridades territoriales para que se puedan ver materializados sus resultados en la disminución de los índices de informalidad identificados.

Un segundo fundamento para esta causa es la falta de presencia en los territorios de las oficinas de la autoridad de tierras, lo que ha generado en el poblador agrario un distanciamiento que se ha impuesto como una problemática para la institucionalidad centralizada del país, tal y como se puede percibir en las regiones o como lo expresaron expertos como Enrique Herrera Araújo, en *Los desafíos de la Agencia Nacional de Tierras; Instituciones dispersas, distantes y desarticuladas* (Razón Pública, 1 de octubre de 2018), en asuntos agrarios y que identifican un reto en la falta de presencia de la autoridad de tierras en la región.

De hecho, para hacer frente a esta situación, recientemente la Agencia Nacional de Tierras ha ampliado su presencia en el territorio pasando a contar con 14 Unidades de Gestión Territorial (hace poco se contaba apenas con ocho) y 17 Puntos de Atención de Tierras a lo largo del territorio nacional, las cuales se encargan de atender un número de municipios distantes de los centros urbanos de los departamentos en los que se encuentran ubicadas. En la actualidad, la Agencia Nacional de Tierras trabaja en la ampliación de su capacidad en los territorios, para tal fin impulsa un proceso de capacitación masiva dirigida al personal de las Unidades de Gestión Territorial (UGT) que estará encargado de agilizar los procedimientos, el acceso a las tierras y la formalización de la propiedad para comunidades rurales (ANT, 2023).

Una de las oficinas que tuvo apertura con el nuevo Gobierno nacional fue en el departamento del Valle del Cauca, con lo que se espera hacer frente a esta problemática y tener una mayor eficiencia y acercamiento con el territorio por parte de la autoridad de tierras.

Por otra parte, **la baja capacidad de respuesta institucional** se ve reflejada en la **demora en los procesos de constitución y ampliación de territorios de comunidades étnicas**. Se encuentra que para el Valle del Cauca se han presentado en solicitudes de pretensiones étnicas un área aproximada de 109.541 ha desde el año 1994, las cuales aún no han sido resueltas, situación que se presenta a nivel nacional.

El Decreto 2363 de 2015, en el art. 26, le asigna a la ANT la función de “Ejecutar el plan de atención a las comunidades étnicas, a través de programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras”; siendo esta entidad la responsable en la dilación y demora en los procedimientos debido a que es un proceso que puede ser largo y complejo, que debe cumplir con requisitos legales y administrativos como la identificación de las comunidades étnicas, la delimitación del territorio y la consulta previa con las comunidades afectadas, lo que hace que el procedimiento sea dispendioso y demorado.

Lo anterior tiene fundamento en el trámite de la tutela contenida en los expedientes T-7.899.762 y T-7.910.085, en donde se profirió la sentencia T-046-21 en la intervención realizada por el Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario en representación de la comunidad indígena de La Sardina y de la comunidad indígena del resguardo Río Alto San Juan, conforme lo cual le correspondería a la corte determinar:

[...] si se vulneran los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo de las comunidades indígenas accionantes por la **presunta dilación en el trámite de constitución** de los resguardos indígenas La Sardina y Río Alto de San Juan, entre 3 y 4 años. Aspecto que según el representante del Ministerio Público también genera la necesidad de declarar un estado de cosas inconstitucional.

En dicha providencia, la Corte analizó el derecho fundamental a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, de cara al debido proceso administrativo y la obligación de definir la constitución de resguardos indígenas en un plazo razonable. A partir de estas consideraciones, se examinaron los casos concretos, la Corte Constitucional concluyó de acuerdo con la respuesta de la ANT lo siguiente:

[...] en cuanto a la complejidad del proceso los argumentos expuestos por la ANT se soportan en generalidades que no justifican la mora presentada, pues si bien puede advertirse una congestión al interior de esa entidad tal situación no es suficiente para que hayan transcurrido más de tres años sin que hubiere mostrado un avance significativo desde que se cumplió con la elaboración del estudio socioeconómico, existiendo una actuación poco diligente de cara a obtener el concepto de Ministerio del Interior. Asimismo, señalo que “La ANT no informó que existiesen dichos factores, además, las

disposiciones sobre el procedimiento no establecen plazos vagos para la realización de los respectivos trámites, por el contrario, fija plazos y establece consecuencias en caso de incumplimiento. En consecuencia, existe una tardanza irrazonable que afecta la preservación de la comunidad del Río Alto San Juan.

Causa que se evidencia a nivel nacional con las diferentes sentencias que ha proferido la Corte Constitucional donde reafirma la protección al derecho fundamental de la propiedad colectiva y al debido proceso donde la conclusión es que “las dilaciones administrativas que mantienen en indefinición el acceso de las comunidades indígenas a la propiedad colectiva de la tierra vulneran el derecho al debido proceso administrativo, al tiempo que obstaculizan el ejercicio de otras garantías fundamentales” (CConst, 2021).

Durante el ejercicio de análisis de problemas en territorio, los actores clave indicaron la problemática que se presenta por la invasión de predios administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), lo cual fue relacionado con **la baja capacidad de respuesta institucional**, específicamente en **la debilidad en la articulación entre la SAE con la ANT y otras entidades competentes**, que ha tenido lugar en varias regiones del departamento y ha sido advertido desde la propia gobernación.

En lo que corresponde a la problemática señalada frente a la invasión de predios que son administrados por la SAE, tanto los bienes sobre los que haya recaído la imposición de una medida cautelar (como las situaciones advertidas en los municipios de Tuluá, área de San Lorenzo y el Porvenir, y Cerro Rico, por el lado de Buga) como los bienes sobre los que un juez haya decretado la extinción del dominio, conviene señalar que son situaciones jurídicas en las que es menester que se establezca un canal de comunicación entre el ente territorial y la autoridad administradora, en este caso la SAE, para que sea esta la que disponga de las rutas por las cuales se puede acceder, bien sea al disfrute de la tenencia sobre dichos predios (por ejemplo a través de la suscripción de contratos de arrendamiento) o bien porque dichos bienes pasen a manos de entidades como la ANT para su administración definitiva como parte del Fondo de Tierras.

En uno y otro caso, la consideración principal que se debe tener en cuenta es que no se trata de situaciones en las que se encuentre en entredicho la informalidad de los predios, sino que puede presentarse un problema relacionado con la tenencia de los inmuebles, que para el caso que nos ocupa puede estar más identificado con el acceso a tierras que con la formalización propiamente dicha. En los casos en que se traten de legalizar las invasiones sobre inmuebles rurales y quienes ejerzan la tenencia no autorizada e integren las poblaciones en condición de vulnerabilidad identificadas en el artículo 2.5.5.4.4. del Decreto 1068 de 2015 o a los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito definidos en el artículo 4 del Decreto 902 de 2017, modificado por la Ley 2294 de 2023, las gerencias regionales de la SAE deberán realizar un proceso de

caracterización, el cual se encuentra previsto en la metodología de administración de los bienes del Fondo para la rehabilitación, inversión social y lucha contra el crimen organizado (Frisco), aprobado en Acta de Junta Directiva N.º 114 y 118 de la señalada entidad.

Otra de las causas identificadas dentro del análisis de problemas son los “**procesos y trámites complejos para formalizar la propiedad y altos costos**”, donde se tiene una normatividad e institucionalidad con funciones específicas (catastro, notariado, jurisdicción civil y registro) que hacen que los procesos sean demorados y segmentados, puesto que los procedimientos están desarticulados, causando que en muchos casos los interesados no culminen satisfactoriamente con el trámite (referido a que los títulos sean registrados), dado que para formalizar se debe ir a varias oficinas en diferentes tiempos.

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

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

Además, la existencia de complejos sistemas de tenencia de la tierra, asociados al carácter colectivo que para algunos grupos étnicos tienen recursos como la tierra o a las zonas de reservas forestales, ha promovido la creación de legislaciones especiales que complejizan aún más la consolidación y mantenimiento de los derechos de propiedad formales.

Es así como el diseño mismo de los procedimientos para construir y mantener un sistema de derechos formales ha contribuido a que hoy el 59,5 % de hogares rurales tenga una relación informal con la tierra (es decir que carecen de un título de propiedad debidamente registrado), y que solo el 6 % de los municipios colombianos tenga un grado de formalidad total o casi total, mientras que, del 94 % restante, un 16 % se encuentre en informalidad total o casi total.

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

En América Latina, durante las décadas de los setenta, ochenta y noventa, inventamos procesos bastante complejos sobre formalización, los cuales pueden durar hasta 10 años. Para sacar un título se necesitan hasta 40 firmas. La región ahora quiere simplificar y hacer esos procesos más costo-efectivos. Un gran reto es esclarecer si la **comunidad** sabe qué puerta tiene que tocar y cuánto dura y cuesta un proceso de formalización. Tienen que estar alienados un marco global que facilite la formalización, una institucionalidad que esté a cargo y unos procesos y procedimientos claros.

También se identificó dentro de las causas de la informalidad del departamento que otra de las dificultades para realizar los trámites registrales y notariales de los derechos de propiedad por parte de los ocupantes o poseedores, el cual es una de las causas comúnmente citadas en la literatura; son **los altos costos de trámites registrales notariales**, donde la autora Duica (2017), 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.

Por su parte, el BID en sus estudios de casos afirma:

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

Sumado a los altos costos para formalizar la tenencia de un predio, encontramos que **para la región Norte y Centro se presentan largas distancias y tiempos de desplazamiento hacia las oficinas de registro y vías terciarias en mal estado**. Es clave entender que el acceso a la

institucionalidad para formalizar los derechos de propiedad depende de las vías, su calidad y, por supuesto, los servicios de transporte que son utilizados por los campesinos para su desplazamiento intramunicipal e intermunicipal. El tiempo necesario para acceder a las oficinas de registro es más largo en la medida en que las ORIP no tienen presencia en la mayoría de los cascos urbanos. Actualmente, los municipios con ORIP son: Buenaventura, Cali, Cartago, Guadalajara de Buga, Palmira, Roldanillo, Sevilla y Tuluá; aunque para la mayoría del departamento de Valle del Cauca, la distancia es inferior a una hora, los municipios más alejados de sus respectivas oficinas pueden tardar mucho más.

Si bien en promedio, los municipios del departamento se encuentran a una hora de distancia de las oficinas de registro e instrumentos públicos, municipios como Buenaventura y Bolívar tardan en promedio entre nueve y diez horas, Calima y Dagua entre tres y seis horas, hay predios tan alejados que las personas pueden requerir de tiempos prolongados para realizar el traslado hasta las oficinas de registro de instrumentos públicos, lo que puede desestimular el interés en impulsar los trámites asociados a la formalización.

De otra parte, en el departamento se cuenta con 75 notarías, de las cuales 23 se ubican en la capital, tres en Buenaventura, dos en Guadalajara de Buga, cuatro en Palmira, dos en Sevilla, tres en Tuluá y dos en Yumbo, para atender la demanda de los 42 municipios del Valle del Cauca, lo que deja evidente que la totalidad de sus municipios cuenta con notaría.

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

Otra causa recurrente en la alta informalidad es la “**Baja cultura de la formalización y el desconocimiento de las rutas de regularización por parte de los sujetos de ordenamiento y de los entes territoriales**”, de manera que la adquisición del derecho real de dominio, al igual que los trámites establecidos en nuestra legislación para formalizar la propiedad, 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. Esto

está totalmente alejado 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.

Por último en este ejercicio de análisis de problemas, tenemos que otra de las causas de la baja seguridad jurídica en la tenencia de la tierra en el departamento de Valle del Cauca es la “**Alta ocupación en áreas de interés ambiental por desplazamiento de campesinos**”, en el cual se analizó la ocupación en áreas de la zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959; donde el departamento presenta una extensión de 507.356 ha correspondiente al 24 % del área total del departamento; la mayor área se presenta en la zona A con 435.232 ha, seguido de la zona B con 72.045 ha y por último, la zona C con 78 ha. Los municipios que mayor extensión presentan en dichas áreas son: Buenaventura, Calima y Dagua (UPRA, 2022).

En las ZRF de la Ley 2 de 1959 se presentan conflictos por el uso, ocupación y tenencia de la tierra, dado que antes de su establecimiento sus pobladores habitaban y hacían uso del territorio. Asimismo, en consecuencia, de los problemas sociales, económicos y del desplazamiento por el conflicto armado del país, la ocupación de dichas áreas por parte de los campesinos ha aumentado, acrecentando las inconsistencias jurídicas e informalidades en la propiedad de la tierra; dado que con la expedición del Decreto 2811 de 1974, en su artículo 209, estableció la prohibición para la adjudicación de baldíos sobre las ZRF.

En el artículo de estudio de caso La Moralia y Venus luchan por la tierra en el Valle del Cauca señala que:

Colombia tiene un problema endémico en cuanto a la concentración de la propiedad de la tierra, su distribución y su titulación, el campesinado de este país se ha visto obligado a poner en práctica una reforma agraria propia basada en el cultivo y el trabajo de la tierra ajena y en la permanencia y por lo tanto la defensa del territorio.

Los campesinos del Valle del Cauca se han visto obligados a colonizar las áreas de Ley 2 por la ausencia de tierras en las laderas aprovechables, las cuales están en explotación por la agroindustria de la caña de azúcar, lo cual ha configurado un proceso de desplazamiento a dichas zonas. Otras de las causas mencionadas anteriormente ha sido que, en el momento de la declaratoria, estas áreas ya estaban siendo ocupadas por campesinos como indica el artículo citado previamente:

[...] en Tuluá hay una ZRF, dispuesta en un 80 % en el corregimiento de Venus, que fue creada mediante la Resolución 20 de 1939 y que está habitada en algunas extensiones por familias campesinas. Ese es un problema que tienen muchos procesos campesinos que están en vías de constitución de ZRC, que son más de 50 en todo el país, y al que se está tratando de buscar una solución legal para poder amortiguar el choque entre estas dos figuras jurídicas. Como explica el dossier informativo de ZRC del Valle del Cauca, “la ZRF de Tuluá ha sido altamente intervenida por las comunidades de colonos y desplazados, incluso la colonización de la zona data de por lo menos cuatro décadas antes de haberse creado la figura de conservación”.

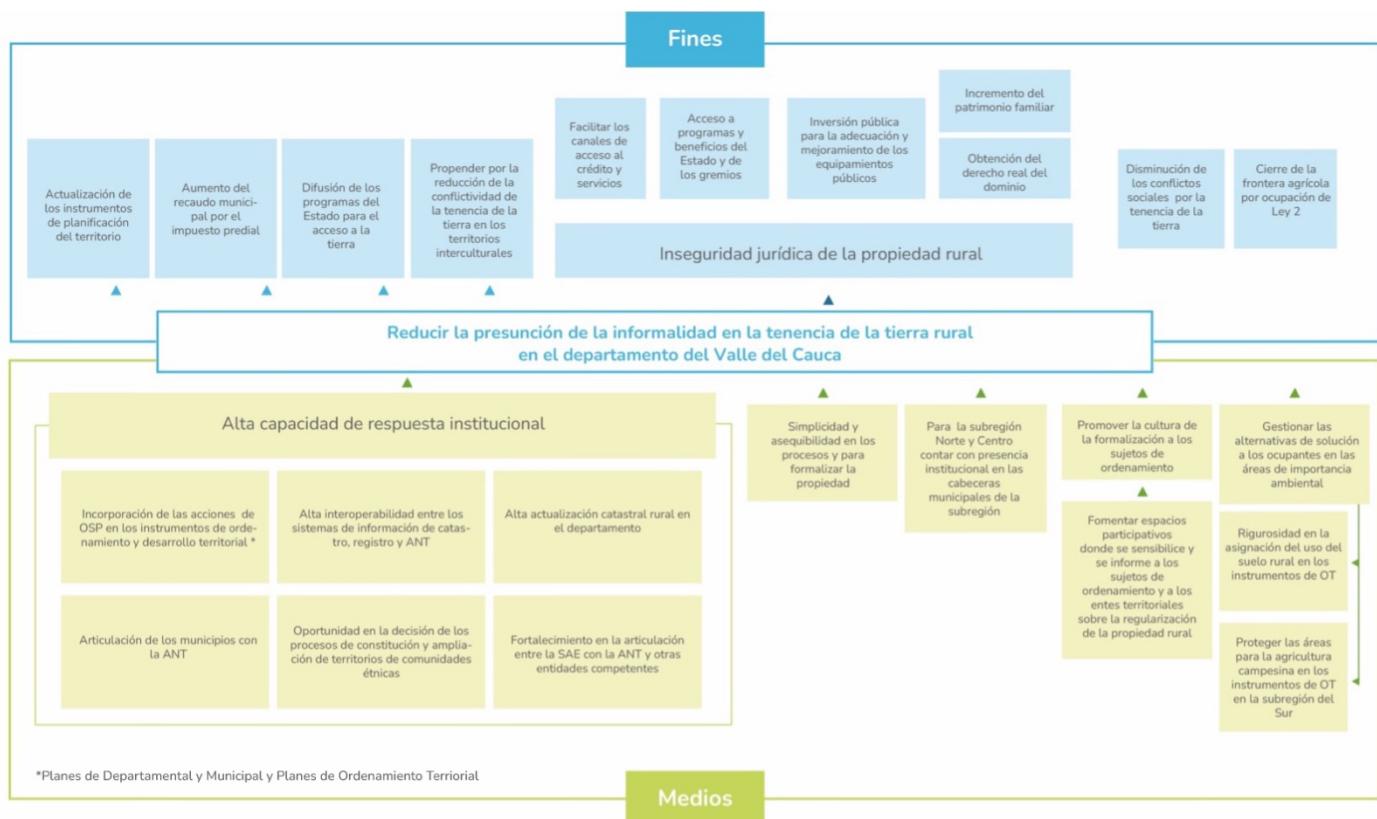
En ese sentido, surge un conflicto para el ordenamiento social de la propiedad rural, representado en la imposibilidad de acceso a la seguridad jurídica de la tierra por parte de las familias campesinas que ocupan las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959. Así las cosas, para realizar un proceso de regularización estarán supeditados a un proceso de sustracción del área a intervenir en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Resolución 0863 del 10 de agosto de 2022, o un proceso de otorgamiento de un contrato de derecho de uso de baldíos inadjudicables, sobre la base de las disposiciones del Acuerdo 058 de 2018, modificado por el Acuerdo 118 de 2020.

### 4.3. Árbol de objetivos de la ETGRPR para el departamento

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 resueltos los problemas. En la figura 43 se presenta el diagrama de objetivos de la ETGRPR.

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

**Figura 43. Diagrama de objetivos de la ETGRPR**



Fuente: UPRA (2023).

## 4.4. Resumen del marco lógico

De acuerdo con las raíces del árbol del problema, las acciones sugeridas se presentan en la figura 44, así como los programas desarrollados en la matriz del marco lógico:

**Figura 44. Componentes de resultados esperados de la matriz del marco lógico**



Fuente: UPRA (2023).

## 4.5. Actividades de la ETGRPR para el Valle del Cauca

Las actividades propuestas en el documento están sujetas para su implementación de acuerdo con la voluntad política y administrativa de la gobernación del Valle del Cauca. Se sugiere que para la implementación se lleven a cabo en el siguiente orden: la etapa preliminar o de alistamiento y la etapa de ejecución.

### I. Etapa preliminar o alistamiento

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

#### A. Planificación y gestión de recursos financieros

El departamento del Valle del Cauca deberá realizar la planificación de la gestión de los recursos financieros con el fin de promover la regularización de la propiedad rural a través de convenios institucionales, banca multilateral o apoyo internacional, y demás entidades que tengan interés en la formalización de tierras, como parte de la reforma rural integral.

Adicionalmente estos recursos y gestión se pueden realizar a través de instrumentos como el Plan de Desarrollo Departamental y Planes Municipales de Desarrollo, donde se contemplen las acciones necesarias y el presupuesto asociado a dichas actividades destinadas al fomento y formalización de la propiedad rural.

Se debe examinar 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.

En esta parte inicial se plantearon las siguientes actividades concretas:

1. Gestionar recursos para el departamento con entidades de nivel nacional y regional con el fin de promover la regularización de la propiedad rural y fortalecer el servicio público de la gestión catastral.
2. Continuar con la gestión de recursos de cooperación internacional destinados para la regularización de la propiedad rural por parte de la Gobernación de Valle del Cauca.

## B. 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 presenten un índice de informalidad entre el 50 % y el 75 %.
- Municipios que estén ubicados en la misma subregión que presente índices de informalidad entre el 50 % y 75 %.
- Municipios que presenten mayores tiempos de desplazamiento hacia las ORIP.
- Municipios que no cuenten con notaría.
- Municipios que presenten mayor número de solicitudes de formalización a la ANT.

## C. Convenios y memorandos de entendimiento

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

- **Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)**

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

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

El departamento deberá suscribir un convenio con la ANT buscando acceder a información y capacitación 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 la difusión de estrategias de sensibilización para lograr la

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

concientización a los pobladores rurales sobre la importancia y los beneficios de tener sus predios formalizados.

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

- Procesos de formalización de la propiedad privada.
- Procesos de legalización de bienes baldíos y predios fiscales patrimoniales.
- Gestión ante el MinAmbiente para la sustracción de áreas en la Ley 2 de 1959, donde se levante la figura jurídica de ZRF de la Ley 2 de 1959, con el fin de adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural, orientados a la economía campesina.
- Adjudicación de predios baldíos en áreas de Ley 2.
- Otorgamiento de contratos de derechos de uso en Ley 2.
- Procesos de constitución y ampliación de comunidades étnicas.
- Actualización de la UAF municipal.

- **Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)**

Convenio para guiar a los gestores catastrales habilitados del departamento de Valle del Cauca en el avance del proceso para gerenciar su propio catastro y cumplir con los estándares y especificaciones técnicas que exige el catastro multipropósito y el sistema de administración del territorio SAT.

- **Catastro de Valle del Cauca y los gestores catastrales habilitados**

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

- **CVC**

Por medio de los convenios, se espera que la CAR del departamento emita los conceptos, realice los cruces con las figuras ambientales del orden regional y suministren información ambiental de los predios a regularizar. Adicionalmente estas podrían ser entidades interesadas en financiar algunos de los programas de formalización.

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.

- **Sociedad de Activos Especiales (SAE)**

Se deberá celebrar un convenio con la Sociedad de Activos Especiales con el fin de que los bienes rurales con decisión de extinción de dominio le sean transferidos a la ANT con destinación final a campesinos del departamento. Asimismo, crear la obligación mutua de compartir información relacionada con el estado de ocupación de los predios y avance de los procesos judiciales que se avance sobre los mismos.

#### D. Elaboración de ordenanza

Realizar una ordenanza para la exención del pago de impuestos del registro y costos de trámites notariales y registrales de los predios regularizados en el departamento que hayan iniciado y culminado el proceso dentro del marco de la ETGRPR. Para lograr la materialización de la estrategia, es preciso realizar una ordenanza departamental que determine la exención del pago de impuestos de registro, para todos aquellos propietarios que hayan hecho parte de la ETGRPR para el Valle del Cauca.

La estrategia busca promover la inscripción de los títulos, sentencias judiciales, escrituras públicas, resoluciones de adjudicación y demás actos o negocios jurídicos, mediante los cuales se adelanten procesos de formalización de la propiedad rural en el Valle del Cauca, y que por norma general estén sujetos al impuesto de registro. Con esta iniciativa se pretende apoyar a los beneficiarios que se interesen por formalizar sus predios dentro del marco de la ETGRPR.

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

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

## II. Etapa de ejecución

### A. Promover la cultura de la regularización de la propiedad rural

Es de especial interés la promoción de la cultura de la regularización de la propiedad rural en los municipios priorizados, por lo que deberá realizarse a través de capacitaciones y mesas de trabajo para funcionarios públicos de los entes territoriales (administraciones locales y departamentales). En esos espacios se pondrán en conocimiento los procedimientos para regularizar los predios con situaciones de informalidad, adjudicación de baldíos y la oferta institucional de las diferentes entidades directamente involucradas en el proceso.

Así mismo, la sensibilización y capacitación a los posibles beneficiarios de la estrategia (poseedores, tenedores u ocupantes), respecto a la necesidad del registro y la costumbre de la legalidad, y los beneficios que esa buena práctica puede traer, adelantando para ello actividades como:

- Realizar campañas de difusión publicitarias a través de medios masivos locales tales como emisoras locales, periódicos locales, afiches, pasa calles, redes sociales, perifoneo, página alcaldía, entre otros.
- Elaboración de material de apoyo visual (carteles, afiches, entre otros) y didácticos para ser presentados en las campañas de regularización de la propiedad rural que contengan información de la importancia y los beneficios de regularizar los predios.
- Capacitar a los funcionarios territoriales en los trámites y procedimientos de los actos jurídicos para la adquisición y transferencia de dominio.
- Capacitar a los posibles beneficiarios en los procedimientos, actos jurídicos para la regularización de la propiedad rural y sobre la inscripción al Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO).

- Realizar sensibilizaciones sobre la importancia de regularizar los predios a los posibles beneficiarios de la ETRPRP del departamento.
- Habilitar en la página web de la gobernación del departamento un vínculo para el programa de la ETGRPR, con material didáctico para informar a los potenciales beneficiarios del programa de regularización.

## B. Promover la implementación del catastro multipropósito

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

Con lo anterior se fortalecerá la autonomía de los territorios, gestionando y administrando su propio catastro, implementando 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). Esto 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.

Para implementar el catastro multipropósito en el departamento es necesario ejecutar las siguientes actividades:

1. Realizar mesas técnicas interinstitucionales para la puesta en marcha de acciones y avanzar en la implementación de estándares técnicos, para tener una interoperabilidad con otras entidades (modelo extendido LADM\_COL). (Catastro Valle del Cauca, Oficinas territoriales de los gestores catastrales habilitados del departamento, IGAC, SNR, DNP, DANE y ANT).
2. Realizar jornadas de capacitación y entrenamiento que pueden ser orientadas por el IGAC, gestores catastrales con fortaleza en LADM\_COL y organismos de cooperación internacional, con el fin que todos los gestores catastrales ya habilitados del departamento puedan cumplir con las especificaciones técnicas que exige el catastro multipropósito.
3. Gestionar ante el DNP la participación de los gestores catastrales del departamento en las jornadas para la formalización del sistema de administración del territorio (SAT), en donde participen las entidades competentes, para interoperar y gestionar información orientada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de entidades que toman decisiones.

4. Realizar mesas de concertación con actores institucionales y comunidades étnicas clave para pedir los permisos y entrar a territorio.

### C. Crear oficinas de gestión de tierras en municipios priorizados

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

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

Para la apertura de las oficinas la gobernación deberá:

- Elaborar y destinar un presupuesto por parte del gobierno departamental para la creación y el funcionamiento de las oficinas de gestión de tierras durante el tiempo de ejecución de la ETPGRPR.
- Priorizar la unidad de intervención de las oficinas (municipios, subregión, etc.).
- Gestionar con los municipios la disponibilidad de recursos físicos para apertura de las oficinas en los municipios priorizados.
- Seleccionar y contratar los profesionales que conformen el equipo de trabajo de la oficina de gestión de tierras.

Para alcanzar sus objetivos deberán cumplir con las siguientes funciones principales:

- Identificar las situaciones de informalidad sobre la tenencia de la tierra rural en cada municipio priorizado.
- Asesorar a la ciudadanía y funcionarios territoriales acerca de los mecanismos de solución de conflictos que giren entorno a la tenencia de la tierra rural.
- Asesorar a los municipios y gobernación departamental en la titulación de predios a entidades de derecho público.

Algo importante dentro de las funciones de las oficinas de gestión de tierras es que facilita la llegada de operadores que implementen la formalización, o de no ser posible, pueden realizar la contratación de profesionales interdisciplinarios de manera directa para que adelanten las actividades necesarias para iniciar el proceso de formalización de los predios ubicados en la jurisdicción municipal; abogados para realizar estudios de títulos y asesorar en general, ingenieros topográficos que se desplacen a campo para verificar el predio y

realizar el levantamiento topográfico utilizando diferentes medios tecnológicos. Con este insumo se tendrá el soporte para el inicio de la formalización dependiendo de las rutas que anteriormente se dejaron indicadas.

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

#### **D. Actualizar el componente rural en los instrumentos de ordenamiento 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 Secretaría 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. Asimismo, deberá priorizar y demarcar en el Modelo de Ocupación Territorial las Áreas de Protección Agropecuaria (APA) para agricultura campesina.

#### **E. Gestionar ante la ANT y la SAE**

La Gobernación deberá gestionar ante la ANT y la SAE:

- Generar espacios de acercamiento entre la ANT y los municipios previamente priorizados por el departamento, con el fin de identificar las necesidades de los municipios respecto a la oferta institucional de la autoridad de tierras en temas de regularización de la propiedad rural.
- Gestionar la actualización de la UAF a nivel municipal en el departamento.
- Gestionar ante la ANT la priorización de los procesos de constitución y ampliación de los territorios étnicos del departamento para decidirlos oportunamente.
- Gestionar reuniones trimestrales por iniciativa de la gobernación con la ANT y la SAE con el objeto de compartir información sobre la situación judicial actualizada de los predios rurales administrados por la SAE, como de la ocupación de los predios.
- Realizar mesas de concertación (en las que participe la gobernación, ANT y SAE) para que la destinación de predios rurales administrados por la SAE y a los cuales les haya sido decretada la extinción del derecho de dominio sean entregados a la ANT y de esta

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

se dirija su destinación definitiva en beneficio de la población campesina del departamento.

### F. Contar con la presencia institucional de las entidades relacionadas con la regularización de la propiedad rural

- Gestionar la presencia regular de la SNR y ANT mediante las oficinas móviles a los municipios priorizados por la ETGRPR principalmente a las zonas rurales dispersas.
- Gestionar ante la ANT la apertura de la Unidad de Gestión Territorial de la ANT en las cabeceras municipales de las subregiones.
- Promover mediante de campañas de difusión por parte de la gobernación la inscripción de las familias en el RESO mediante la atención virtual de la línea de WhatsApp de la ANT.
- La gobernación deberá apoyar a la ANT en la organización y logística para la implementación de los POSPR en los municipios de Pradera y Florida (que a la vez son PDET).

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

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

Las actividades que se deben contemplar en el convenio son:

- Solicitar al MinAmbiente la sustracción del predio de las zonas B y C de la Ley 2 de 1959.
- Solicitar a la ANT la adjudicación del predio sustraído.
- Gestionar ante la ANT la asignación de derechos de uso de predios baldíos inadjudicables en categorías A, B y C de la Ley 2 de 1959.

En la figura 45 se presenta las actividades antes descritas y el orden en que se deben adelantar.

# Valle del Cauca

Figura 45. Actividades de la ETGRPR en el departamento del Valle del Cauca



Fuente: UPRA (2023).

ÁREA  
SANED

5.

# Conclusiones



## 5. Conclusiones

El Valle del Cauca presenta un índice de informalidad del 42,95 % (Neva y Prada, 2020), razón por la cual es importante que exista voluntad política, financiera y administrativa para la implementación de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural, la cual con las acciones propuestas ayudará progresivamente en la formalización de predios privados rurales, con la gestión del departamento, no dependiendo única y exclusivamente de la ejecución y de las competencias de la ANT.

En el Valle del Cauca se identificaron 258.043 predios ubicados en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR, de los cuales, 110.843 tienen indicios de informalidad, lo que nos permite establecer que el índice de informalidad en áreas sin condicionamientos legales en el departamento del Valle del Cauca es del 42,95 %, razón por la cual es importante que exista voluntad política, financiera y administrativa para la implementación de la ETGRPR.

Además, es importante señalar que en Valle del Cauca se han focalizado tres municipios para los PDET (Buenaventura, Florida y Pradera) que su vez dos fueron focalizados para la formulación e implementación de los POSPR (Florida y Pradera); sin embargo, en el departamento hay municipios que no han sido priorizados con la oferta institucional y presentan índices de informalidad mayores al 50 %, por tanto, la ETGRPR es una opción relevante para la solución de la informalidad de estos municipios.

La estrategia plantea en sus actividades preliminares la suscripción de convenios con las entidades competentes en materia de regularización, así como también la realización de acuerdos de entendimiento con la ANT para la regularización de los predios rurales en el departamento. Esto indica 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. Uno de los temas relevantes para adelantar a través de convenios y acuerdos de entendimiento es el relacionado con la solución al problema de ocupación en las áreas de Ley 2 de 1959, en las categorías A, B y C, 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 realizar la sustracción en las áreas de categoría B y C.

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

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

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

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

Se debe propender para que, las distintas 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), que se encuentren habilitados o se vayan a habilitar como gestores catastrales en el departamento, se formen y capaciten como lo exigen la normatividad catastral con sus respectivos estándares y especificaciones técnicas del catastro multipropósito para mantener la base catastral actualizada, sobre todo, en aquellos municipios que presentan actualizaciones catastrales con más de cinco años de antigüedad, particularmente en aquellos municipios cuya última actualización rural ocurrió a principios del 2000 (La Cumbre, La Victoria y Roldanillo).

Continuar con la apertura y fortalecimiento de la figura de las Unidades de Gestión Territorial, Puntos de Atención de Tierras y las iniciativas relacionadas con el proceso de capacitación masiva dirigida al personal de las Unidades de Gestión Territorial (UGT), coadyuvará 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.

## Valle del Cauca

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 reduce los costos de los procedimientos. Por tanto, la ETGRPR debe ser implementada en municipios priorizados.

En la implementación de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural en el Valle del Cauca se deberá hacer bajo el enfoque de género, donde se garantice la participación de la mujer tanto en el proceso como en la inclusión de la toma de decisiones y del acceso a la tierra.



# 6.



# Referencias

## 6. Referencias

- Agencia Nacional de Tierras (ANT). (13 jun. 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://lc.cx/JbVCVY>
- Agencia Nacional de Tierras (ANT). (29 ene. 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://lc.cx/MPlHWN>
- Agencia Nacional de Tierras (ANT). (9 jul. 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://lc.cx/MB6eT4>
- Agencia Nacional de Tierras (ANT). (16 ago. 2019). Resolución 12096 de 2019. *Por medio de la cual se modifica, adiciona y derogan algunas disposiciones de la Resolución 740 de 2017.* <https://lc.cx/Na5ouC>
- Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2018). *Confianza y paz territorial.* Obtenido de Agencia de Renovación del Territorio: <https://confianzaypaz.com/>
- Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2021) ABC del PDET. [https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_PDET/](https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/).
- B. J. M. L. (14 oct. 2022). La actualización del catastro va en 9,4 % no en 40 %, con 10,7 millones de hectáreas. *Diario La República.* <https://lc.cx/lvu5AT>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-595/1995, C. Gaviria Díaz. <https://lc.cx/h79STy>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-644/2012, A. M. Guillen Arango. <https://lc.cx/8EGTLQ>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-488/2014 y sus autos 222 y 040. J. Palacio Palacio. <https://lc.cx/h6zrF6>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-174/2017. M. V. Calle. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-174-17.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-073/2018. C. Pardo Schlesinger. <https://lc.cx/ndSyvs>
- Congreso de la República de Colombia. (16 dic. 1959). L 2 de 1959. *Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables.*

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

Congreso de la República de Colombia. (18 ene. 2011). L 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Congreso de la República de Colombia. (6 jul. 2012). L 1551. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. D O 48483. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1551\\_2012.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html)

Congreso de la República de Colombia. (11 jul. 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. (12 jul. 2012). L 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. (18 oct. 2012). L 1581. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. D O 48587. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1581\\_2012.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1581_2012.html)

Congreso de la República de Colombia. (29 abr. 2013). L 1625. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. D O 48776. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1625\\_2013.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html)

Congreso de la República de Colombia. (6 mar. 2014). L 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. D O 49084. <https://lc.cx/4mfPly>

Congreso de la República de Colombia. (9 jun. 2015). L 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. D O 49538. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1753\\_2015.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html)

Congreso de la República de Colombia. (25 may. 2019). L 1955. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Plan por Colombia, Plan por la Equidad”.

Congreso de la República de Colombia. (26 jul. 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](https://xperta.legis.co/visor/temp_legcol_d168494b-5141-4c6b-8405-a4f798f0487a)

Departamento Nacional de Planeación (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.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano. (Documento CONPES 3859. <https://lc.cx/NXvM7u>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Por el cual propone una estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. (Documento CONPES 3958). <https://lc.cx/wuczQ>

Duica, L (2012). Contra punto. *La informalidad de las relaciones sobre la tierra en Colombia: Por qué y a quién le sirve.* <https://lc.cx/qloSNJ>

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

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (13 abr. 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. (14 may. 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://lc.cx/sgJwpC>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (1 jun. 2020). Resolución 509. *Por medio del cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi modifica el parágrafo del artículo 1, el artículo 8 y los anexos 1 y 3 de la Resolución 388 del 13 de abril de 2020 “Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito”.* <https://lc.cx/xU3rNu>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (5 jun. 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. (28 may. 2020). Resolución Conjunta SNR 04218, IGAC 499. *Por la cual se adopta el Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM\_COL.* Obtenido de <https://lc.cx/Ty6vqD>

MinAgricultura. (23 dic. 2010). Resolución 0452 de 2010. *Por la cual se crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora.*

MinAgricultura. (21 jun. 2013). Resolución 181 de 2013. *Por la cual se modifica la Resolución 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones.*

MinAgricultura. (7 oct. 2013). Resolución 346 de 2013. *Por la cual se declaran Zonas de Formalización Masiva y se dictan otras disposiciones.*

MinAgricultura. (7 oct. 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://lc.cx/Qg-UA>

MinAgricultura, UPRA. (2016). *Guía de formalización de la propiedad rural por barrido predial.*

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

- Molina-López, L. y Barreto, L. F. (2018). Catastro en la Construcción de Paz. Catastro y Planificación Territorial: Desafíos para implementar los acuerdos de la Habana. *Revista de Ingeniería* 46., 10. Universidad de Los Andes. <https://lc.cx/MX5pVD>
- Neva, J., y Rodríguez, M. (2020). *Construcción del Ordenamiento Social de la Propiedad como Referencial en la Política Pública Agraria de Tierras Rurales*. [tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. Repositorio Institucional. <https://lc.cx/QG-ppU>
- Neva, N., Prada, R. (2020). *Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2019*. Bogotá: UPRA.
- Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). (2014). *Evaluación comparativa: Proyectos de Regularización y Administración de tierras*. Colombia Estudio de caso # 2 Anexo técnico 4. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://lc.cx/LwYRiS>
- Ordoñez-Matamoros, G., Tadlaoui, S., Porras, S., Duarte, J., López, L., Martínez, L., y Calderón, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Presidencia de la República. (15 may. 1998). D 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. (5 ago. 2003). D 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. (4 jun. 2004). D 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. (1 dic. 2004). D 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. (20 sep. 2007). D 3600. *Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones*. DO 45757. <https://lc.cx/timLi4>
- Presidencia de la República. (3 nov. 2011). D 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*.

# Valle del Cauca

Presidencia de la República. (12 sep. 2013). D 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. (26 may. 2015). D 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. “*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. (7 dic. 2015). D 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. (7 dic. 2015). D 2363 de 2015. *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura.*

Presidencia de la República. (29 may. 2017). DL 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. (31 oct. 2019). D 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://lc.cx/3-v4NM>

Presidencia de la República. (4 feb. 2020). D 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>

Proantioquia, EAFIT. (21 jul. 2021). PRO: Retos y avances de la gestión del catastro multipropósito en Antioquia: <https://www.proantioquia.org.co/conversacionespro/catastro-multiproposito>

Reyes Posada, A. (2009). Guerreros y campesinos, despojo y restitución de tierras en Colombia. Ariel.

Senado de la República de Colombia. (2015). D 1170. Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.

Universidad Sergio Arboleda. (Mayo de 2020). Principios para implementar exitosamente el Catastro Multipropósito. Observatorio Astronómico. [www.facebook.com/](http://www.facebook.com/): <https://www.facebook.com/551950051623241/videos/701203277307946>

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

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (28 ago. 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 Rural Agropecuaria (UPRA). (2015). Gestión de Territorio para Usos Agropecuarios. Bases para la Formulación de Política Pública. Bogotá D. C.

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

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2017). Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Propuesta metodológica. Bogotá D. C.

Vivas, F. (2014). Procesos declarativos del Código General del Proceso. Práctica forense en Derecho Civil. <https://lc.cx/4ltjQD>

## Anexos

**Anexo 1.** Caracterización del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para el departamento de Valle del Cauca

**Anexo 2.** Matriz de actores

**Anexo 3.** Normograma

**Anexo 4.** Matriz de marco lógico

**Anexo 5.** Presentación Valle del Cauca