

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

Boyacá

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

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

Juan Carlos López Gómez
Secretario general

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

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

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

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

Dora Inés Rey Martínez
Editores

Nelson Javier Neva Díaz
Líderes temáticos

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

Equipo Oficina TIC
Representación cartográfica

Johana Trujillo Moya
Coordinación equipo publicaciones

Diana L. Chávez Guerrero
Corrección de texto y estilo

Sonia Montaño Bermúdez
Diseño y diagramación

Andrés Paz Duarte
Édgar Mauricio Carrillo
Fotografías
Banco de imágenes UPRA

Este documento es propiedad intelectual de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con nes comerciales, citando este documento así: Neva N., Cortés P., Montes N., Tellez H. (2023). *Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural Boyacá*. Bogotá: UPRA. <URL de ubicación del documento>
ISBN: 978-628-7697-61-4

Tabla de contenido

Índice de tablas 6

Índice de figuras 9

Lista de siglas y abreviaturas 11

Glosario 14

Introducción 18

Objetivos 19

Alcance 19

1. Marco de referencia de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural 20

1.1. Marco conceptual 20

1.1.1. El ordenamiento y desarrollo territorial 21

1.1.2. Política de OSPR y regularización 23

1.1.3. Catastro multipropósito y la gestión catastral 24

1.2. Antecedentes 24

1.2.1. Antecedentes Programa de Formalización de la Propiedad Rural y Ordenamiento Social de Propiedad Rural 24

1.2.2. Antecedentes del catastro con enfoque multipropósito 31

1.3. Contexto sectorial de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural 34

1.4. Contexto departamental referente al OSPR 36

1.4.1. Fortalecimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial 36

2. Marco normativo de la estrategia y procedimientos de la regularización de la propiedad rural 39

2.1. Normas constitucionales que soportan las ETGRPR 39
2.2. Normas relacionadas con las funciones y misiones de los actores más relevantes de la ETGRPR 40
2.3. Normas relacionadas con el ordenamiento territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR 42
2.4. Normas y documentos relacionados con el catastro multipropósito y la gestión catastral 43
2.5. Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural 44
2.6. Jurisprudencia aplicable a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural 46
2.7. Alternativas para la regularización 47
2.8. El rol de la ANT respecto a la política de OSPR 60
2.9. Los planes OSPR 61
2.10. Procedimiento único en zonas focalizadas 63
2.10.1. Fase administrativa etapa preliminar 65
2.10.2. Fase administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio 68
2.10.3. Fase judicial 70
2.11. Procedimiento único en zonas no focalizadas 72
2.11.1. Fase administrativa etapa preliminar 74
2.11.2. Fase administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio 75
2.11.3. Fase judicial en zonas no focalizadas 75
3. Resumen ejecutivo de la caracterización del OSPR del departamento de Boyacá 79
3.1. Información catastral 99
3.2. Figuras de ordenamiento en áreas excluidas y condicionadas de la frontera agrícola 81
3.2.1 Frontera agrícola (FA) 81
3.2.2 Figuras de ordenamiento en áreas excluidas y condicionadas de la frontera agrícola 84
3.2.3. Comunidades étnicas 111
3.3. Tamaño de los predios en el departamento en áreas dentro de la frontera agrícola 112
3.3.1. Análisis de distribución predial dentro de FA 113
3.3.2. Indicadores de distribución de la propiedad rural 115

3.3.3. Identificación de algunos fenómenos no deseados respecto al tamaño predial 116
3.3.4. Relación tamaño y uso de UPA 121
3.4. Saneamiento de la propiedad para el acceso a incentivos de desarrollo rural en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR 123
3.4.1. Predios con indicios de informalidad en áreas sin exclusiones legales para el OSPR 124
3.4.2. Relación entre presencia institucional de OSPR e informalidad de la propiedad 127
3.5. Fortalecimiento de infraestructura y equipamientos rurales 129
3.6. Dinámica del mercado de tierras rurales en el departamento de Boyacá 135
4. Marco lógico de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural 144
4.1. Caracterización de actores de la ETGRPR 144
4.2. Árbol de problemas de la ETGRPR para el departamento 146
4.3. Árbol de objetivos de la ETGRPR para el departamento 160
4.4. Resumen del marco lógico 161
4.5. Actividades de la ETGRPR para el departamento de Boyacá 161
5. Conclusiones 170
6. Referencias 172

Índice de tablas

Tabla 1. Primeras zonas de formalización masiva, según Resolución 346 de 2013 26

Tabla 2. Zonas de formalización masiva 27

Tabla 3. Rutas para la regularización de la propiedad rural 50

Tabla 4. Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural 55

Tabla 5. Clasificación sujetos de ordenamiento 67

Tabla 6. Procedimientos administrativos especiales agrarios 78

Tabla 7. Figuras de ordenamiento ambiental, étnico y de interés para el OSPR en Boyacá, información a 2020 85

Tabla 8. Complejo de páramos de Boyacá 87

Tabla 9. Relación de área por municipio con presencia de páramos en área excluida y condicionada en Boyacá. 89

Tabla 10. Número de predios y tipo de propietario dentro del área de páramos declarados a nivel departamental, información a 2020 96

Tabla 11. Área y número de predios dentro y fuera de frontera agrícola de acuerdo con el tipo de propietario 97

Tabla 12. Distribución predial páramos declarados a nivel departamental, información a 2020 98

Tabla 13. Área de zona de reserva forestal de Ley 2 tipos A, B y C, información al 2020 101

Tabla 14. Zona de reserva forestal Ley 2 de 1959, zona A 102

Tabla 15. Número de predios y tipo de propietario dentro del área predial al interior de Ley 2 zona A, a nivel departamental, información a 2020 103

Tabla 16. Distribución predial Ley 2 de 1959, categoría A, a nivel departamental, información a 2020 103

Tabla 17. Zona de reserva forestal Ley 2 de 1959, zona B y C 106

Tabla 18. Número de predios y tipo de propietario dentro del área predial al interior de Ley 2 zona B y C, a nivel departamental, información a 2020 107

Tabla 19. Distribución predial Ley 2 de 1959, categoría B y C, a nivel departamental, información a 2020 107

Tabla 20. Área sustraída y número de predios en Boyacá 109

Tabla 21. Áreas potenciales para el otorgamiento de contratos de derecho de uso en Boyacá 110

Tabla 22. Áreas potenciales para el otorgamiento de contratos de derecho de uso por tipo de zona en Boyacá 111

Tabla 23. Número de predios, propietarios y área, Boyacá 113

Tabla 24. Número de predios y sumatoria de área por rangos de tamaño (dentro de FA) en Boyacá 113

Tabla 25. Resultados de los indicadores de distribución 2020, Boyacá 115

Tabla 26. Punto de corte del 10 % de propietarios que concentran más área por municipio en el departamento de Boyacá, área comparada del 10 % de los propietarios que más área concentran sobre el total del municipio y distribución del 1 % de los propietarios o poseedores que concentran mayores áreas por municipio. Último decil y área promedio por propietario, año 2020 118

Tabla 27. Distribución de las UPA en áreas dentro de frontera agrícola en territorios no étnicos por rangos de tamaño, Boyacá 122

Tabla 28. Municipios con mayor cantidad de área afectada por la presunción de informalidad con respecto al área total del departamento 126

Tabla 29. Predios con equipamientos públicos que presentan indicios de informalidad, Boyacá 130

Tabla 30. Destinación económica de los predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos,Boyacá 133

Tabla 31. Área en hectáreas por rango de avalúo catastral según categoría de ruralidad en Boyacá 137

Índice de **figuras**

Figura 1.	Esquema conceptual de la ETGRPR	21
Figura 2.	Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural	49
Figura 3.	Metodología, fases de los POSPR	62
Figura 4.	Asuntos para tratar dentro del procedimiento único. Art 58. DL. 902/2017	64
Figura 5.	Fase administrativa y fase jurídica. Procedimiento único. DL. 902/2017	64
Figura 6.	Fase judicial. Procedimiento único. DL. 902/2017	65
Figura 7.	Procedimiento único zonas focalizadas - fase administrativa	71
Figura 8.	Procedimiento único en zonas no focalizadas	73
Figura 9.	Proceso verbal sumario	76
Figura 10.	Proceso verbal	77
Figura 11.	Estado catastral rural de Boyacá, vigencia 2020	80
Figura 12.	Porcentajes del estado catastral rural de Boyacá, vigencia 2020	81
Figura 13.	Metodología de la identificación de frontera agrícola	82
Figura 14.	Áreas de categorías de frontera agrícola vs. área total geográfica de Boyacá	83
Figura 15.	Frontera agrícola Boyacá, versión 2021	84
Figura 16.	Mapa de figuras de ordenamiento ambiental con corte a 2020	86
Figura 17.	Mapa de complejos de páramos de Boyacá	88

Figura 18. Clasificación UAF en predios en áreas de páramos declarados a nivel departamental, información a 2020 99

Figura 19. Clasificación UAF en predios en áreas de páramos declarados a nivel departamental, información a 2020 100

Figura 20. Mapa zonas de reserva forestal Ley 2 de 1959 en Boyacá 101

Figura 21. Clasificación UAF en predios en áreas de Ley 2 categoría A; a nivel departamental, información a 2020 105

Figura 22. Clasificación UAF en predios en áreas de Ley 2 categoría B y C; a nivel departamental, información a 2020 108

Figura 23. Territorios étnicos constituidos de Boyacá 112

Figura 24. Distribución de los predios ubicados en áreas dentro de FA por rangos de tamaño, Boyacá 114

Figura 25. Número de predios con señales de fraccionamiento predial, según municipio, 2020 116

Figura 26. Número de predios con señales de fraccionamiento predial en el rango de menos de 0,5 ha, según municipio, 2020 117

Figura 27. Distribución de los rangos de informalidad en Boyacá 124

Figura 28. Porcentaje de presunción de informalidad en los municipios de Boyacá 125

Figura 29. Mapa de isócronas de Boyacá 128

Figura 30. Distribución de predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos, Boyacá 129

Figura 31. Áreas incluidas, condicionadas y excluidas para el mercado de tierras en Boyacá 136

Figura 32. Tiempos de desplazamiento a cabeceras urbanas municipales más cercanas en las áreas para el mercado de tierras rurales en Boyacá. 143

Figura 33. Caracterización de actores de la ETGRPR 146

Figura 34. Diagrama de árbol de problemas de la ETGRPR 147

Figura 35. Diagrama de objetivos de la ETGRPR 160

Figura 36. Componentes resultados esperados de la matriz del marco lógico 161

Figura 37. Actividades de la ETGRPR en Boyacá 169

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
CAR	Corporación Autónoma Regional
CC	Código Civil Colombiano
CGP	Código General del Proceso
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CP	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)
FIG	Federación Internacional de Agrimensores
FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento
FNA	Fondo Nacional Agrario
GC	Gestores Catastrales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Incora	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
ITPJ	Informe Técnico Jurídico Preliminar
ITJD	Informe Técnico Jurídico Definitivo
IRU	Índice de Riesgo de Victimización
LADM_COL	Land Administration Domain Model Colombia
MB	Medio Interés, Bajo Poder
MinAmbiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MinAgricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MM	Medio Interés, Medio Poder
OC	Operadores catastrales
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
OT	Ordenamiento Territorial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
Pemot	Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial

PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNUD	United Nations Development Program (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
POSDPR	Plan de Ordenamiento Social y Desarrollo Productivo
POSPR	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad
PPCM	Plan Piloto Catastro Multipropósito
RESO	Registro Único de Sujetos de Ordenamiento
RRR	Rights, Restriccions and Responsabilities
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: Inventario o censo de los bienes inmuebles localizados en el territorio nacional, de dominio público o privado, independiente de su tipo de tenencia, el cual debe estar actualizado y clasificado con el "fin de lograr su identificación física, jurídica y económica con base en criterios técnicos y objetivos" (DANE, 2020).

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

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

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

Estrategia de ordenamiento rural agropecuario: 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 la Estrategia de Ordenamiento Rural Agropecuario, 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.

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

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

Gestores catastrales: Entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) según la reglamentación dispuesta para tal efecto, así como el IGAC por excepción. De igual manera, se consideran gestores catastrales, catastros descentralizados y delegados titulares la gestión catastral y, asimismo, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en los términos del art. 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: Todas aquellas funciones asumidas por la ANT desde su creación, para adelantar las gestiones necesarias y avanzar en la formalización de la propiedad rural en las metodologías de barrido y oferta (ejecución del programa de formalización de la propiedad rural), en aquellos territorios focalizados para su intervención por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y por demanda de la población rural nacional en zonas no focalizadas (Presidencia de la República de Colombia, 2015).

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

Este modelo se representa en diferentes capas que expresan atributos como los sistemas estructurantes de un territorio, los tratamientos y destinación del suelo, la clasificación del territorio, las indicaciones del tipo y dirección del crecimiento, las tipologías y definiciones de ocupación y protección de áreas, los parámetros de uso y aprovechamiento del suelo, etc. En la construcción del MOT, se recomienda considerar la dinámica poblacional, la estructura de la propiedad y la distribución predial rural, la capacidad institucional de las regiones, entre otros aspectos (POT modernos, 2017, p. 167).

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

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

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

PDET: Instrumento especial de planificación y gestión a 15 años, que tienen 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).

POD: Instrumento estratégico para dirigir acciones hacia un fin determinado construido y reflexionado de forma colectiva. Delimita acciones orientadas a un objetivo común, la construcción colectiva de un modelo de OT departamental realizable, enfocado en las determinantes, condiciones, oportunidades y potencialidades de un territorio que propenda por la sostenibilidad y cohesión territorial (DNP R. , 2016).

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

Regularización de la Propiedad: Conjunto de acciones orientadas por el Estado, encaminadas al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado (MinAgricultura, 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 Públicos (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, Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios, 2016).

Tenencia de la tierra: En Colombia es:

> Quizá el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural. Se define como el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos. (Informe de desarrollo Humano, 2011)

Zonas focalizadas: Son las áreas del territorio definidas por las entidades del sector o del gobierno en general, para implementar de manera técnica las intervenciones de los programas y políticas públicas optimizando los recursos y capacidades institucionales. La focalización territorial define las zonas en donde se ejecutarán los programas de la política pública del OSPR, 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 de Boyacá, la cual es una alternativa para intervenir las problemáticas de la informalidad de la tierra rural y sanear progresivamente la situación jurídica de los predios sin legalizar.

La ETGRPR está concebida y dirigida a los departamentos que cuenten con voluntad política y administrativa para que se impulse la ejecución mancomunada de acciones concretas entre las 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 ANT, SNR, 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 claves, 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 de Boyacá, las causas que lo determinan, y los efectos que se derivan de las mismos. El árbol de problemas se realizó con base a la caracterización del OSPR de Boyacá, la revisión del Plan de Desarrollo Departamental, los Planes de Desarrollo Municipal y bibliografía referente a la informalidad de la propiedad rural y gestión catastral de Boyacá. 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.

Objetivos

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

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

No suple los planes de ordenamiento social de la propiedad que formula la ANT, pero orienta a los entes territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio.



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

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 los 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 UPRA, su relación con la ETGRPR, las funciones y el rol de la UPRA con las entidades territoriales departamentales, las funciones de otros actores de orden nacional involucrados en la gestión territorial y de regularización de la propiedad rural, teniendo en cuenta la normatividad vigente y los lineamientos en temas de OSPR y OT.

1.1 Marco conceptual

La ETGRPR se desarrolla en el contexto de las políticas públicas para la administración de tierras en Colombia y en la Estrategia de Ordenamiento Rural Agropecuario que viene desarrollando la UPRA, incorporándola y definiéndola como un instrumento que sirve para la planificación del ordenamiento territorial agropecuario, como insumo para el fortalecimiento del componente rural de los Planes de Ordenamiento Territorial de los entes territoriales, esquemas asociativos territoriales y regiones administrativas y de planificación (UPRA, 2022).

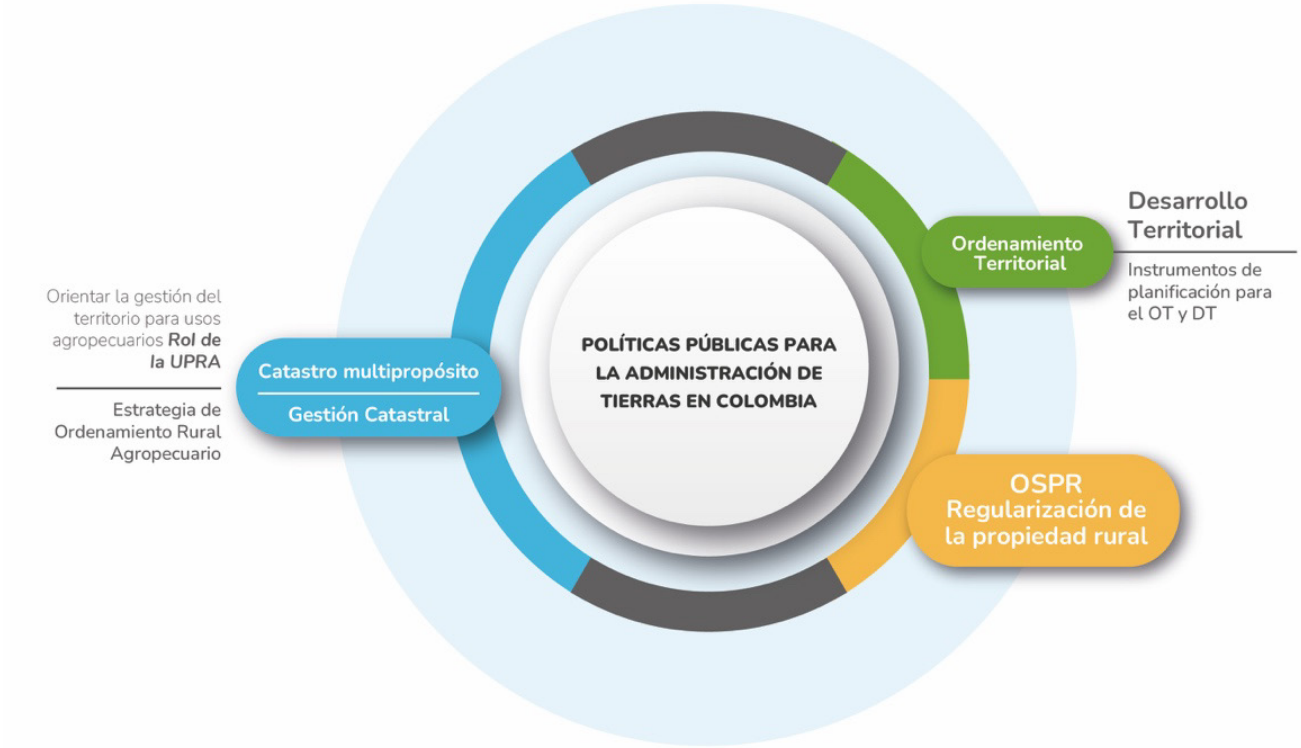
Dichas estrategias fortalecen aún más el rol de la UPRA dentro del sector agropecuario y las administraciones territoriales con el fin de orientar la política pública de planificación en la *gestión del territorio* para usos agropecuarios que contribuya a la productividad y competitividad, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y el uso eficiente del suelo rural (UPRA, 2022).

Para iniciar los conceptos que van a estructurar el planteamiento de la ETGRPR, se hace referencia a la administración de tierras y otros conceptos que se relacionan, que son estructurantes y genéricos para el desarrollo de esta. Con lo anterior, la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE) define a la administración de tierras como:

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

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

Figura 1. Esquema conceptual de la ETGRPR



Fuente: UPRA (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 procura el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo,

socialmente justo, ambiental y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (L 1454/2011).

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

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

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) que son 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 los colombianos. Dentro de estos ocho pilares, definidos en el Acuerdo Final, se destaca “el Pilar 1 de 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. Asimismo, 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).

Por otra parte, cabe destacar que si bien el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) no es un instrumento de planificación territorial, es un programa de desarrollo alternativo que tiene como objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de esta actividad (DL 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[1], pero no fue conceptuado. Mientras que en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País" (donde para su desarrollo se tomó en cuenta las recomendaciones y planteamientos realizados en el informe de la Misión Rural) se incorpora de una manera mucho más precisa el ordenamiento social de la propiedad que a través de las estrategias transversales estableció la transformación del campo y contempló aspectos relacionados con los mecanismos de intervención integral en territorios rurales, la formalización de la propiedad rural, el catastro multipropósito, entre otros; con el fin de ordenar el territorio rural.

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

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

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

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

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

1.1.3. Catastro multipropósito y la gestión catastral

El art. 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.(D 148/2020)

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

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 Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) según la reglamentación dispuesta para tal efecto, y el mismo IGAC por excepción. De igual manera, se consideran gestores catastrales las oficinas de catastro descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral; también lo es la ANT en los términos del art. 80 de la Ley 1955 de 2019 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Los gestores catastrales, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio nacional (D 148/2020).

En el mismo sentido, la Ley 2294 de 2023, por el 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 hacía el Sistema de Administración del Territorio (SAT).

1.2. Antecedentes

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

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

[...] En Colombia es frecuente que las compraventas y las sucesiones se realicen con la sola entrega material del bien, sin protocolizar el traspaso en las formas establecidas para dar seguridad jurídica al acto: formalizar el contrato o convención ante notario público y registrar

la escritura pública en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. (Universidad Externado, 2019)

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

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

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

El art. 4 de dicha resolución, estableció que el programa tendría como unidad básica las zonas de formalización masiva, las cuales fueron seleccionadas y declaradas por el MinAgricultura mediante acto administrativo, teniendo en cuenta los criterios y lineamientos definidos por la UPRA. Dichos criterios y lineamientos fueron reglamentados en la Resolución 112 de 2013, los cuales fueron:

a. Alta concentración de informalidad en la tenencia de la tierra por zona rural

b. Zonas con bajos índices de despojo (con índices de despojo más altos se hará en articulación con la UAEGRTD)

c. Zonas priorizadas por política del MinAgricultura

d. Demanda de procesos de formalización expresada por las entidades territoriales, gremios agropecuarios u otros programas del Gobierno nacional

e. Municipios que cuenten con el censo catastral

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

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

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

Fuente: MinAgricultura (2013).

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

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

Tabla 2. Zonas de formalización masiva

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

Municipio	Departamento
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 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 art. 1, 4 y 6 de la Resolución 452 de 2010 modificado por la Resolución 181 de 2013, donde estableció que:

> Con el objeto de impulsar y coordinar la formalización interinstitucionalmente, y con sujeción a la normatividad aplicable, la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo podría formular en conjunto con el Incoder liquidado, una ruta integral de formalización de la propiedad rural que comprendiera la atención de bienes fiscales adjudicables, baldíos, baldíos reservados y predios privados, con fin de unificar la metodología para una formalización masiva y por barrido predial. (MinAgricultura, Res. 181/2013)

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 OSPR donde se debían diferenciar seis procesos diferentes: (i) el de formalización de títulos; (ii) el de restitución de tierras; (iii) la constitución de un Fondo de Tierras con fines de redistribución que preveía el acuerdo de paz; (iv) la ampliación de minifundios; (v) el fomento de formas de arrendamiento consistentes con los propósitos de democratizar la propiedad; y (vi) la consolidación de territorios comunales (resguardos indígenas y territorios comunales de las comunidades de afrodescendientes), (DNP, 2014)[2].

De acuerdo con 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

2. Misión Rural para la Transformación del Campo, DNP, 2014.

de los productores agropecuarios sin tierra o con tierra insuficiente. Para ello, en sus art. 103 y 104, Formalización de la Propiedad Rural y Catastro Multipropósito, respectivamente, priorizó el saneamiento de la propiedad rural y promovió un catastro multipropósito que dispusiera de información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica. Igualmente, con el ánimo de ejecutar la política de ordenamiento, el Gobierno nacional, con previas facultades legales extraordinarias (L 1753/2015, art.107a), mediante el Decreto 2363 de 2015 creó la ANT, como máxima autoridad de las tierras de la Nación.

Entre sus funciones está la de ejecutar la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la cual se está implementando mediante los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Igualmente, se le asignó la función de asumir la materialización y ejecución del programa de Formalización de la Propiedad Rural, a partir del 1 de enero de 2016.

En el año 2016, se suscribió entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, 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. De esta manera, se busca garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y, en particular, a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social.

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

Para iniciar la materialización de la política de Ordenamiento Social de la Propiedad se expidió por parte del Ministerio de Agricultura las Resoluciones 128, 129 y 130 de 2017; y por parte de la ANT la Resolución 740 de 2017, la cual fue modificada por las resoluciones 108 de 2018, 3234 de 2018 y 12096 de 2019. Asimismo, con la Resolución 382 de 2021 expedida por el MinAgricultura, se adoptó el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, para dar cumplimiento de los puntos 1.1.1 y 1.1.5 del Acuerdo Final y tiene como objetivo general establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, seguridad jurídica y la formalización masiva de la propiedad rural, en beneficio de los sujetos de ordenamiento conforme con el Decreto Ley 902 de 2017, y de comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente y, en general de las comunidades rurales más afectadas por la violencia y la pobreza, regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra.

1.2.2. Antecedentes del catastro con enfoque multipropósito

El catastro surge, en principio, de la necesidad de financiamiento territorial en la medida en que implementó la modernización de la tributación, el mercado de tierras, los procesos de adjudicación de baldíos y la colonización de territorios y más recientemente el ordenamiento territorial y la función social y ecológica de la propiedad, el carácter fiscal del catastro pasó a ser tan solo una de las múltiples necesidades que 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 %) y el de los municipios que aún siguen sin tener una formación catastral (28,32 %). Se afirma que tan solo el 5,68 % del país cuenta con información actualizada (estos resultados surgen de los datos catastrales con vigencia al 1 de enero de 2019). Sin embargo, el DANE con datos del 1 de enero del 2020, muestra cifras más críticas en donde el 69,38 % está desactualizado (993 municipios), el 28,32 % del área está sin formar (80 municipios), por lo cual existe una desactualización promedio de 13,3 años y solo el 2,3 % del territorio está actualizado (5.955.672 predios y 49 municipios), (Universidad Sergio Arboleda, 2020).

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

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

- En la década de los 90, con la participación técnica de entidades suizas y la cooperación financiera de los gobiernos colombiano y suizo, se inició un proyecto en el IGAC de modernización tecnológica con el fin de pasar de un sistema de producción de información geográfica en forma análoga, o manual, a formato digital. Se materializó a través del diseño e implementación del Sistema de Información Geográfica del IGAC y SIGAC.

- A nivel internacional, en 1994 se realizó en Australia el Congreso de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG), donde la misión del grupo de trabajo se llamó el Catastro Visión 2014 (Visión Cadastre 2014), con el fin de sustentar y crear una visión de largo plazo de cómo podrían funcionar los catastros de los diferentes países asistentes y de cómo se verían en los próximos veinte años. La Comisión 7 fue encomendada a Jürg Kaufmann quien encaminó el liderazgo de este grupo de trabajo.

- En el año de 1997 surgió el Programa de Titulación y Modernización del Registro y Catastro (Contrato de Préstamo BID 1027/OC-CO), donde el objetivo era llevar a cabo acciones destinadas a consolidar el mercado de tierras en Colombia. Para tal efecto, el programa se planteó con cuatro componentes: Titulación de terrenos baldíos rurales, Titulación de predios urbanos, Modernización del registro y catastro y Protección ambiental en áreas rurales.

- En el 2001 se continuó con el Programa Titulación de terrenos baldíos rurales y Modernización del registro y catastro. Se realizó una modificación contractual al crédito, designando como organismo ejecutor del programa al IGAC, con la intervención de la SNR y el Incora. En esta segunda etapa se reducen los componentes del proyecto, de los cuatro solo quedaron dos: titulación de terrenos baldíos rurales y modernización del registro y catastro.

- Entre el 2008 y el 2014, el IGAC trabajó en la definición del número predial nacional para unificar la información del IGAC y los catastros descentralizados, luego se realizaron desarrollos para el Sistema Nacional Catastral en algunas direcciones territoriales y Unidades Operativas de Catastro y se puso en marcha la Ventanilla Única de Registro (VUR) (DNP, CONPES 3859, 2016).

- Surgió en el 2009 la política de Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), a través del CONPES 3585 para la producción, intercambio, acceso y uso de información. Algunos de los avances de ese momento se relacionan con la creación de nodos de IDE en diez entidades y la definición del Plan Estratégico Nacional de producción, acceso, uso y gestión de información geográfica.

- En el 2010 apareció el CONPES 3641, el cual buscaba consolidar la interrelación catastro-registro de los últimos años a través de los convenios entre la SNR y el IGAC. Dicha interrelación correspondía a la consistencia de los datos entre las dos fuentes institucionales; sin embargo, el alcance del proyecto no contemplaba contrastar la información de las bases del IGAC-SNR con la realidad en terreno (área y linderos), lo que dificultó la ejecución de las políticas relacionadas con la formalización y restitución de tierras y no fue suficiente para resolver los problemas de integración, armonización y gestión de la información catastral-registral (DNP, CONPES 3859, 2016).

- En el 2012 surgió la norma técnica ISO 19152:2012 (LADM_COL). Esta corresponde a un modelo propuesto para el Sistema de Administración de Tierras y es el perfil nacional de la norma ISO; la construcción de este modelo responde a un trabajo conjunto entre la SNR, el IGAC y con el apoyo del proyecto de Cooperación Suiza. Este estándar internacional para la administración de tierras es un modelo conceptual que esquematiza la relación entre la gente y la tierra, basándose en tres principales entidades: parte interesada (sujeto), objeto de derecho (objeto territorial: unidad espacial y su geometría) y derecho, relación que vincula la persona con el objeto, en la norma definido como RRR.

- En el 2014 aparece el art. 104 de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País, donde se ordena la implementación de un catastro con enfoque multipropósito que pudiera superar el enfoque fiscal actual y contemplara las funciones económicas, sociales y ambientales de la propiedad, como prerrequisito para un adecuado ordenamiento del territorio. A través de dicho artículo, se contempló la creación del Sistema Nacional de Gestión de Tierras a partir de la información del catastro multipropósito y del registro público de la propiedad y, adicionalmente, ordenó la adopción de estándares modernos en materia cartográfica y de información predial. Con esta misma ley, el Estado colombiano se abrió la posibilidad, mediante la delegación, de que otras instituciones, tanto privadas como públicas, pudieran realizar procesos catastrales

con enfoque multipropósito en municipios, distritos y áreas metropolitanas con población superior a los 500 mil habitantes (DNP, CONPES 3958, 2019).

- Asimismo, en 2015, el Decreto 2367 creó el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural (CSAOSR), adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al cual se le asignaron, entre otras funciones, la de asegurar la articulación entre el catastro y el registro y promover la implementación de la política pública de catastro multipropósito.

- Por otra parte, con la firma del Acuerdo de Paz en 2016, especialmente en su punto 1.1.9 se esperaba un catastro multipropósito como instrumento para contribuir en la seguridad jurídica de la 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 (DNP, CONPES 3951, 2018).

- Con el CONPES 3951 de 2018 se obtuvo un concepto favorable para la Nación con el fin de contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.

- En el 2019, en el art. 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 art. 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 art. 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y modifican parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.

- El Decreto 148 de 2020 reglamenta el marco de la gestión catastral con el fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral, definiendo los aspectos esenciales de la prestación del servicio. En el art. 2.2.2.2.4. se definen los procedimientos de enfoque multipropósito: barrido predial masivo, integración con registro, incorporación de datos de informalidad de la propiedad, actualización permanente e integridad de los trámites inmobiliarios, interoperabilidad e integración de capas no parcelarias, servicios digitales, innovación y evolución continua.

- En el año 2020 surgen las Resoluciones 388 de 2020, 509 de 2020, 471 de 2020 y 529 de 2020 del IGAC, 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 el año 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 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 año 2023 el IGAC expide la Resolución 1040, en la cual se establece los procedimientos para la gestión catastral multipropósito, con el objeto establecer el régimen de la gestión catastral con enfoque multipropósito para la adopción del modelo de gestión y operación catastral, definir las condiciones de habilitación y deshabilitación de gestores catastrales, regular los procesos de la gestión catastral, determinar las especificaciones técnicas de la base de datos, la adopción de la guía para la elaboración de planes de calidad en la formación y actualización catastral y conformar la instancia técnica asesora para la gestión catastral.

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 ha (DNP, CONPES 3958, 2019).

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

1.3 Contexto sectorial de la ETGRPR

El Gobierno nacional estableció como parte del objeto de la UPRA, orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello debe planificar y producir lineamientos, indicadores y criterios técnicos que sirvan para la toma de decisiones sobre el OSPR, el uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales y; asimismo, realizar seguimiento y evaluación de las políticas públicas en las materias antes señaladas (D 4145/ 201, art. 3).

La UPRA, en el marco de la gestión con las nuevas administraciones territoriales y a partir de la experiencia de formulación de Planes Departamentales de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad, evolucionó hacia una estrategia de ordenamiento territorial agropecuario para departamentos, con el fin de generar insumos que fortalezcan los instrumentos de la actuación en el componente rural de los planes de ordenamiento territorial e incidir como sector en la toma de decisiones (UPRA, Plan de Acción 2020, p. 4, 43).

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

Para el año 2019 se ajustaron 14 caracterizaciones de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para los departamentos de Cundinamarca, Caquetá, Atlántico, La Guajira, Santander, Norte de Santander, Boyacá, Tolima, Córdoba, Risaralda, Cauca, Putumayo, Chocó y Casanare.

La UPRA tuvo como misión en el 2020 “orientar la política pública de planificación en la gestión del territorio para usos agropecuarios que contribuya a la productividad y competitividad, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y el uso eficiente del suelo rural”. Adicionalmente, la UPRA se proyecta como una entidad “líder en la consolidación del modelo nacional de planificación del ordenamiento territorial agropecuario basado en la gestión del conocimiento e innovación” (UPRA, 2020, p. 5 y 17).

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

En el año 2021 el departamento del Huila inicio 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 y en las que la entidad tiene competencia.

Asimismo, en las vigencias 2021 y 2022, brindó apoyo técnico al proyecto Biocarbono en la formulación de la ETGRPR para la región de la Orinoquia (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 ETGRPR del departamento de Antioquia y adelantó la del Valle del Cauca finalizándola en el 2023. En la presente vigencia se desarrollaron las estrategias de Boyacá, Eje Cafetero (Caldas, Quindío y Risaralda) y Norte de Santander.

1.4 Contexto departamental referente al OSPR

En el Plan de Desarrollo Departamental de Boyacá 2020–2023 “Pacto Social por Boyacá, tierra que sigue avanzando” se incorporaron dos subprogramas relacionados con la problemática de la alta informalidad que aqueja este territorio.

Los programas identificados fueron el subprograma 44.2, que consiste en la planificación de proyectos de ordenamiento productivo y social de la producción agropecuaria y la formalización de la propiedad rural en el departamento. El subprograma 2.2 de permanencia educativa para avanzar, busca legalizar la situación jurídica de predios en los cuales se encuentran sedes de instituciones educativas.

Algunos Planes de Desarrollo Municipal incluyen proyectos para la actualización del catastro y la regularización de predios rurales y urbanos. Sin embargo, no se evidencia los recursos para la ejecución de estos.

En lo que respecta a la oferta institucional el MinAgricultura focalizó, para el programa de Formalización de la Propiedad Rural, los municipios de Chivatá, Cómbita, Moniquirá, Motavita, Oicatá, Ramiriquí, Sáchica, Samacá, Villa de Leyva y Zetaquirá. Asimismo, la ANT focalizó los municipios de Aquitania, Chivata, Ciénaga, Motavita, Nobsa, Paipa, Socha, Sora, Tibaná, Tibasosa, Turmequé y Tuta para el programa de formalice a la medida.

Por otra parte, los municipios de Paz de Río, Socha, Sativasur, Socotá, Tasco, Betéitiva, Corrales y Busbanzá fueron focalizados para la actualización catastral con la metodología de catastro multipropósito que posteriormente serán atendidos por la ANT con su programa de catastro multipropósito a través de la ruta de formalización de predios de propiedad privada rural a personas naturales.

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 (L 9/1989 y L 2/1991) hizo obligatorio para los municipios elaborar y adoptar planes de desarrollo que incluyeran un plan y un reglamento de usos del suelo, un plan de servicios públicos y de obras públicas y un programa de inversiones que contemplara primordialmente los servicios públicos (CONPES 3870 de 2016, POT modernos).

La Constitución Política de Colombia en su art. 288, 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 el año 1994, mediante el art. 41 de la Ley 152 de 1994 Orgánica de Planeación, se contempló que los municipios elaborarán 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 art. 9 se desarrolla lo concerniente a los POT como instrumento de ordenamiento y gestión del territorio. Aunque después en la elaboración de estos POT de primera generación se

presentaron debilidades en su componente rural y en la visión regional, debido a que estuvieron más enfocados hacia el desarrollo urbano.

En 2011 con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (L 1454/2011 LOOT), se adoptan reglas en materia de planeación y ordenamiento territorial en el inciso 2 del art. 29 y 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 no los reglamenta). Además, en el art. 6, se crea la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) como instancia técnica y asesora del Gobierno nacional y del Congreso de la República en materia de descentralización y ordenamiento territorial.

Para el año 2012 con las normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, el art. 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, para optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. También indica que los POT serán presentados para revisión ante el concejo municipal o distrital cada 12 años.

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

En el año 2015 se expide el Decreto 1077 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” en el cual se enuncia el ordenamiento del suelo rural, las categorías de protección, las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, planeamiento intermedio del suelo rural, el contenido de la unidad de planificación rural y el suelo rural suburbano. Igualmente, se regula la normatividad sobre centros poblados rurales en los art. 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, expide y recomienda lineamientos y criterios para la formulación y adopción de los POD, aplicables a los procesos de ordenamiento territorial a nivel departamental, que comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial supramunicipal, con una perspectiva de largo plazo (Acuerdo COT 010/ 2016).

Desde hace varios años existe un estancamiento en materia de aplicabilidad del ordenamiento territorial y una alta desactualización de los POT, ante esta necesidad urgente del país surge entonces el documento CONPES 3870 del 2016, que desarrolla la idea de los POT modernos, donde estos se plantean como una apuesta para ofrecer herramientas técnicas y acompañamiento a las entidades territoriales para la formulación y actualización de sus Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Ordenamiento Departamental.

Es así como el DNP expide el programa de POT modernos el cual propone, dentro de su marco general, 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 ETGRPR las innovaciones 6, 7, 8 y 9 debido a que esta se enfoca a los POD y requiere una visión regional y el desarrollo del componente rural en función del ordenamiento social de la propiedad rural vinculándose a lo productivo y buscando sinergia e interoperabilidad entre instituciones.

Adicionalmente, existe la necesidad por parte de las administraciones departamentales (oficinas de planeación) de identificar una visión estructural de la tenencia de la tierra a nivel regional 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

2.1. Normas constitucionales que soportan las ETGRPR

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

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

> 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. (CN art. 58)

Por otra parte, el mismo artículo consagra 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 art. 58 señala que por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, puede existir la expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.

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

> Promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación,

> crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. (CN, art. 60)

En cuanto a la propiedad de los bienes de la Nación, el art. 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 art. 64 de la Constitución Política, bajo el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, a primera vista podría ser descartado como derecho fundamental. No obstante, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado algunos criterios para definir cuando se puede hablar de un derecho fundamental o no, diferentes de la mera ubicación de una norma en la Constitución. 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 art. 64 de la Constitución Política para que este pueda ser considerado como derecho fundamental.

En este sentido corresponde también resaltar que el Acto Legislativo 1 de 5 de julio de 2023, modificó el art. 64 de la Constitución Política al consagrar que el campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, y que cuenta con un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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 trasparente.

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 art. 29, numeral 2, define la distribución de competencias en materia de Ordenamiento del Territorio de la Nación y de las entidades territoriales.

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 el art. 103, por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD).

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 art. 79 define la naturaleza y organización de la gestión catastral y describe algunos de los actores claves de la gestión catastral entre lo que se encuentran el IGAC, los catastros descentralizados y la SNR. El art. 80 menciona la gestión a cargo de la ANT. En definitiva, los art. 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.

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida. El art. 3 desarrolla los Ejes de Transformación del Plan Nacional de Desarrollo, puntualmente el numeral 3 sobre el derecho humano a la alimentación. Con esto se 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 art. 32, acerca de los determinantes de ordenamiento territorial entre los cuales se encuentran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos y su orden de prevalencia en la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial.

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

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.

Decreto Ley 2363 de 2015. Por medio del cual el Presidente de la República en ejercicio de 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 1406 del 29 de agosto de 2023. Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”, en cumplimiento de los art. 51 y 52 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” y se dictan otras disposiciones.

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 art. 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 armonizó y actualizó las disposiciones de la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991, en su art. 9 se desarrolla lo concerniente a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento de ordenamiento y gestión del territorio.

Ley 614 de 2000. Por medio de la cual el Congreso de la República dicta la norma que adiciona a la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial.

Ley 1454 de 2011. Por medio 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 art. 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 art. 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 art. 2.2.5.1.4, 2.2.5.1.5, 2.2.5.1.6, 2.2.5.1.7 y 2.2.5.1.8 del Título 5 Instrumentos de Financiación y Mecanismos de Gestión del Desarrollo Territorial, del Decreto 1077 de 2015.

Decreto 4002 de 2004. Compilado en el art. 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 art. 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 POT, establece el ordenamiento del suelo rural, las categorías de

protección, las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, planeamiento intermedio del suero rural, el contenido de la unidad de planificación rural, el suelo rural suburbano. Igualmente, se regula la normatividad sobre centros poblados rurales.

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

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

Ley 1712 de 2014. Por medio del cual el Congreso de la República 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 art. 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 el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida. En la Sección V se desarrolla lo relacionado con la consolidación del catastro multipropósito, se dispone que el IGAC será el gestor catastral prevalente en los territorios y territorialidades de los pueblos indígenas y en los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y tránsito hacía el Sistema de Administración del Territorio (SAT). Artículo 37 sobre la obligatoriedad del uso de la información catastral para las entidades competentes de adelantar procesos de formalización, adjudicación y regularización de la propiedad.

El art. 45 de la citada norma acerca de 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 art. 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 2020. Por el cual se reglamentan parcialmente los art. 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, establece un alcance más amplio y señala que el

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

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

Resolución 388 de 2020. Por medio de la cual el 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 del cual el IGAC modifica el parágrafo del art. 1, el art. 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 conjunta IGAC 1101 y SNR 11344. Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección y/o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad, y la corrección de área y/o linderos mediante escrituras aclaratorias.

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

Resolución 1040 de 2023. Por la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito.

2.5 Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural

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

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

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

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

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida. Plan plurianual de inversiones en lo relacionado con la compra, acceso, ordenamiento, regularización y uso productivo del suelo rural y urbano, como parte de las inversiones estratégicas departamentales. Art. 296 de la formalización de la propiedad privada.

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

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

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

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

Resolución 0452 de 2010. Por medio de la cual el MinAgricultura crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora.

Resolución 181 de 2013. Por medio de la cual el MinAgricultura modifica la Resolución 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones.

Resolución 112 de 2013. Por medio de la cual la UPRA define los criterios y lineamientos para la selección de las Zonas de Formalización Masiva.

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

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

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

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

Resolución 740 de 2017. Por medio de la cual la ANT expide el reglamento operativo de los planes 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 ANT modifica y expide nuevas reglas para la ejecución del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad en zonas no focalizadas.

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

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

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

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

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

Resolución 0863 de 2022. Por medio de la cual se reasume una función del MinAmbiente.

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

Sentencia C-595 de 1995. Por medio de la cual se afirma que:

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

Sentencia C-644 de 2012. Por medio de la cual 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.

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

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

C-073 de 2018. Por medio del cual se establecen instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final.

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

2.7. Alternativas para la regularización

La Resolución 128 de 2017, expedida por el MADR, 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”.

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

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

Teniendo en cuenta esta realidad, en el territorio rural se han venido generando alternativas para solucionar dicha situación como lo es 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 o acercarse de manera individual y directa ante la jurisdicción, según sea el tipo de informalidad, para que se declare la titularidad el derecho de dominio.

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

- Cuatro por vía administrativa:

Registro del título en la ORIP

Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral

Adjudicación de predios baldíos, ANT

Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios.

- Dos por vía notarial:

Liquidación y adjudicación sucesión

Extensión de la escritura pública.

- Cuatro por vía judicial:

Sucesión Judicial

Titulación de la posesión y falsa tradición (L 1561/2012)

Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario (CGP)

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

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



Fuente: adaptado de MinAgricultura (2016).

Tabla 3. Rutas para la regularización de la propiedad rural

ITEM	DESCRIPCIÓN
1.	**Registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP)** Este trámite se surte directamente ante la ORIP siempre y cuando los requisitos previos ya se hayan cumplido dependiendo del trámite, por una providencia judicial o sea por una escritura pública: 1. Pago del impuesto departamental de registro: una vez obtenga copia de la escritura debe pagar el impuesto departamental de registro o como boleta fiscal. 2. Liquidar, pagar y radicar la escritura en las ORIP: una vez que determine la oficina a la que pertenezca el inmueble, se debe hacer la solicitud de registro con los siguientes documentos: • Copia de la escritura • Boleta fiscal entregada al pagar el impuesto departamental de registro. 3. Calificación: efectuada la radicación del documento y del estudio por parte de los calificadores, de ser procedente se efectúa la inscripción, de no ser así la ORIP lo devolverá al usuario motivando su decisión (nota devolutiva). Frente a esta decisión administrativa, procede el recurso de reposición y apelación en los términos dispuestos en el Capítulo VI del Código Contencioso Administrativo (L 1437/2011). 4. Expedición del certificado: regresar a la oficina por las escrituras o títulos registrados para solicitar el certificado de tradición y libertad para cerciorarse de la inscripción de la solicitud, de no ser posible el regreso a la oficina física, este certificado se puede obtener mediante la página web de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). Las tarifas para el ejercicio registral están reguladas por la SNR y se actualizarán anualmente.
2.	**Extensión de la escritura pública** El art. 12 del Decreto 960 de 1970 establece que deberán celebrarse por escritura pública todos los actos y contratos de disposición o gravamen de bienes inmuebles, y en general aquellos para los cuales la ley exija esta solemnidad. Por su parte el art. 13 del mismo decreto indica que la escritura pública es el instrumento que contiene declaraciones en actos jurídicos, emitidas ante el notario, con los requisitos previstos en la ley y que se incorpora al protocolo. El proceso de su perfeccionamiento consta de la recepción, la extensión, el otorgamiento y la autorización. La escritura pública tiene por objeto indicar el acto o contrato con su denominación legal si la tuviere, y al extender el instrumento velará porque contenga los elementos esenciales y naturales propios de aquel, y las estipulaciones especiales que los interesados acuerden o indique el declarante único, redactado todo en lenguaje sencillo, jurídico y preciso.

ITEM	DESCRIPCIÓN
3.	**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. A lo anterior se suma que como condición previa para que pueda correrse ante un notario un trámite de sucesión de manera voluntaria en lo descrito en el Decreto Ley 902 del 10 de mayo de 1988, mediante el cual se autorizó el trámite ante notario, modificado por el Decreto 1729 de 1989 y el Decreto 2651 de 1991, en lo que respecta a que siempre que los herederos, legatarios y el cónyuge sobreviviente, o los cesionarios de estos, sean plenamente capaces y procedan de común acuerdo. Una vez surtida esta condición y reunidos los requisitos que la ley establece se presenta la solicitud ante el notario que se defina por los herederos dentro de los cuales debe haber, aunque sea uno mayor de edad y la cual debe ir acompañada de inventarios y avalúos y del trabajo de partición y adjudicación previo acuerdo de los herederos.
4.	**Sucesión judicial** Este proceso descrito en el Código Civil se suscita cuando hay controversia entre los herederos de un causante, los cuales acuden al juez del último domicilio del causante y se puede surtir por un proceso verbal ante el juez competente para ello, se debe presentar una demanda de sucesión, en contra de todos y cada uno de los herederos para que el juez en partes iguales reparta los derechos y obligaciones.
5.	**Titulación de la posesión y falsa tradición (L 1561/2012)** Este procedimiento especial será aplicable únicamente 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 T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, la Ley 160 de 1994 y la Instrucción Conjunta 13 de 2014. Esta ruta aplica en dos casos concretos: 1. Titulación de la Posesión material. Si se trata de una posesión donde el solicitante no cuente con un título válido registrado que lo acredite como propietario, pero el predio tiene antecedente registral y existen titulares de derecho real de dominio en la última inscripción, es decir no en el certificado de tradición y libertad no aparece inscrita la anotación de “falsa tradición”. 2. Saneamiento de la falsa tradición. Cuando el solicitante cuente con un título valido registrado con anotación de “falsa tradición” en el certificado de tradición y libertad (por ejemplo, transferencia de dominio incompleto, venta de cosa ajena, venta de derechos herenciales, etc.), siempre y cuando dentro de la tradición del inmueble se evidencie la existencia TDRD registrados.

ITEM	DESCRIPCIÓN
5.	Requisitos del predio: establecidos en el art. 6 de la Ley 1561 de 2012: i. que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles (CP, art. 63, 72, 102 y 332), ii. que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble en forma pública, pacífica e ininterrumpida, iii. que sobre el inmueble no se adelante proceso de restitución (L 1448/11 y D 4829/11); entre otros. En todo caso el predio no podrá exceder de una Unidad Agrícola Familiar (UAF). En cuanto a la demanda y su procedencia, el art. 11 de la mencionada ley estableció: "los requisitos correspondientes como el poder, cumplimiento del art. 6 (requisitos del predio), la existencia o no, de vínculo matrimonial con sociedad conyugal vigente o de unión marital de hecho, con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida (prueba del estado civil del demandante, la identificación completa y datos de ubicación del cónyuge o compañero(a) permanente), informe técnico-jurídico, plano topográfico, actas de colindancia, anexos". Asimismo, el juez procederá a partir del recibo de la demanda, y como información previa para la calificación de la demanda (art. 12), a consultar entre otros: el POT del respectivo municipio, los informes de inmuebles de los comités locales de atención integral a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, la información administrada por la ANT, el IGAC o la autoridad catastral correspondiente, la Fiscalía General de la Nación y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Una vez realizada la actividad anterior, procederá a la calificación de la demanda (art. 13), admitiendo, inadmitiendo o rechazándola, 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 admisorio 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 ítem, es decir los contenidos propios del art. 14 de la ley. Emplazamiento a colindantes, traslado de la demanda: diez días, fijación de fecha de diligencia: tres días, diligencia: diez días. Vencidas las anteriores actuaciones se realizará la diligencia de inspección en los términos del art. 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 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 los dispone el art. 778 del Código Civil (CC).

ITEM	DESCRIPCIÓN
6.	Con la implementación de la oralidad en Colombia, la Ley 1564 de 2012 que promulgó el CGP, 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 CGP 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 CGP establece en su art. 3 que las actuaciones deben cumplirse en forma oral, publica 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, menor y 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 direccionan hacia la actuación del juez de manera oral en audiencias y la sentencia, salvo casos excepcionales que la sentencia deber proferirse de manera escrita. Este proceso se surte en dos fases: una 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 art. 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 art. 373 de CGP, donde se practican las pruebas, se escuchan los alegatos de conclusión de las partes y se dicta fallo.
8.	**Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral** Respecto de los bienes ingresados al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, regulado por los art. 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) su adjudicación o la aplicación de instrumentos de acceso a tierras como la celebración de contratos de uso y/o aprovechamiento en ejercicio de su administración.

ITEM	DESCRIPCIÓN
9.	**Adjudicación de predios baldíos – ANT** La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables únicamente puede adquirirse mediante título 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 sólo 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 UAF en los términos establecidos en la Resolución 041 de 1996 de Incora, ratificada a través del Acuerdo 08 de 2016 y demás normas que la modifiquen. Para las restricciones de adjudicación, es necesario considerar los criterios de inadjudicabilidad determinados en el Decreto 1071 de 2015, y en normas especiales tales como, la Ley 1728 de 2014 y la Ley 1228 de 2008, modificada por la Ley 1682 de 2013 junto con la Ley 1882 de 2018.
10.	**Procedimientos administrativos especiales agrarios** Estos procedimientos son instrumentos para asegurar tanto la protección de las tierras de la Nación y el acatamiento de la función social de la propiedad (CN, art. 58), como la disponibilidad permanente de predios aptos para dar cumplimiento al mandato constitucional que impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa (CN, art. 64). El título 19 del Decreto 1071 de 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 Incoder, de conformidad con Ley 160 de 1994: 1. Extinción del derecho de dominio privado, por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad. 2. Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado. 3. Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada. 4. Deslinde o delimitación de las tierras que pertenecen a la Nación de las de propiedad privada de particulares.

ITEM	DESCRIPCIÓN
10.	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 ANT por oferta, demanda o descongestión según sea el caso y la etapa judicial que se surte una vez se de cierre a la etapa administrativa a través de una demanda, interpuesta por la ANT ante el juez competente en consideración con los art. 58, 60 y el capítulo 3 del Decreto Ley 902 de 2017, sin perjuicio de lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-073 de 2018.

Fuente: adaptado de MinAgricultura (2016).

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

ITEM	DESCRIPCIÓN
A	**¿Antecedente registral?** Como consecuencia de las decisiones plasmadas en la Sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, se emitió la Instrucción Conjunta 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR e 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 ORIP; certificados de tradición y libertad o anotaciones en los libros del antiguo sistema. El certificado deberá solicitarse a nombre de la(s) persona(s) que puedan ser los titulares de derecho real de dominio del predio, y luego de agotar una ardua investigación de la información catastral y registral disponible.
B	**¿Existencia de TDRD predios privados?** Es necesario corroborar mediante un estudio de TDRD, pese a que exista un certificado de tradición y libertad o inscripciones en los libros del antiguo sistema, es necesario corroborar la existencia de TDRD, para poder determinar si se evidencia derechos reales de dominio debidamente inscritos en las ORIP. La revisión en el antiguo sistema hace referencia a la revisión de los libros índices de propietarios, tomos de índices de hipotecas y sistema de información registral, de tal forma que no basta la información consignada en el certificado de tradición y libertad, sino que es necesario hacer una revisión exhaustiva de los libros y complementos del folio como lo indica la Instrucción Conjunta 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR e Incoder, 2014. Los TDRD pueden ser privados (personas naturales o jurídicas), o públicos (entidades estatales). Si se encuentran TDRD privado puede direccionarse el proceso por alguna de las rutas de formalización de la propiedad privada.

ITEM	DESCRIPCIÓN
C	**¿TDRD con vida y las partes están de acuerdo?** Una vez realizado el estudio de títulos y se evidencie que el ultimo TDRD en la información registral se encuentra con vida y que exista común acuerdo entre las partes, se cuenta con las siguientes opciones, según el caso de informalidad: • Un título formal sin registrar (vía judicial o vía administrativa) • La ratificación de un negocio jurídico (vía notarial) • La donación a entidades territoriales para otorgamiento de subsidio en especie (vía administrativa). En caso de que las rutas mencionadas anteriormente no puedan concretarse por características propias de la solicitud, una alternativa es emplear el trámite judicial de titulación de la posesión material previsto en la Ley 1561 de 2012, siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos en dicha ley.
D	**¿Viabilidad del trámite sucesoral por vía notarial?** Una de las características fundamentales para poder dar inicio al trámite sucesoral por vía notarial, es que las partes 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.
E	**¿Área menor o igual a una UAF?** La Ley 1561 de 2012 establece un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición. A través de este instrumento normativo, se podrá otorgar título de propiedad a quien demuestre posesión material sobre bien inmueble, urbano o rural, que cumplan los requisitos establecidos normatividad vigente. El artículo 3 de la citada ley, define que: Quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial allí establecido, deberá demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco años para posesiones regulares y de diez años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una UAF, establecida por la Resolución 041 de 1996. (L 1561/2012) En este orden, la aplicación de este procedimiento especial restringe como primera medida, que el predio sea menor o igual a una UAF. De igual forma, para poder aplicar este procedimiento, deberán cumplirse los requisitos dispuestos en el art. 6 de la Ley 1561 de 2012, así como interpretar su art. 2, en los términos de la Sentencia de la Corte Constitucional T488 de 2014 y la Instrucción Conjunta 13 de 2014 (SNR e Incoder), modificado por la Instrucción Administrativa 1 de 2017.

ITEM	DESCRIPCIÓN
F	**¿El proceso es de mínima cuantía?** Con la implementación de la oralidad en Colombia el CGP 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 art. 25, así: Art. 25. Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía: Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 SMLMV). Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 SMLMV) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 SMLMV). Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 SMLMV). El salario mínimo legal mensual a que se refiere este art. será el vigente al momento de la presentación de la demanda. Cuando se reclame la indemnización de daños extrapatrimoniales se tendrán en cuenta, solo para efectos de determinar la competencia por razón de la cuantía, los parámetros jurisprudenciales máximos al momento de la presentación de la demanda.
G	**¿Existen TDRD de origen público?** En esta actividad se valorará los casos en que efectivamente existen TDRD y el último que figure registrado corresponda a la Nación (Incora, Incoder, ANT, MinAgricultura, UNAT, entre otras). Cuando esta situación se presenta, indica que a pesar de que existen TDRD, estos predios aún hacen parte del inventario de la Nación o del Fondo de Tierras, es decir, son bienes del Estado, con vocación agrícola, pero no son baldíos. En estos casos el objetivo es formalizar la situación jurídica de predios que por transferencia del Incora o el Incoder a la ANT, se encuentran en este fondo y que en algún momento fueron adjudicados a terceros, pero que por alguna circunstancia no han sido registrados en las correspondientes 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.

ITEM	DESCRIPCIÓN
H	**¿Existe resolución de adjudicación sin registrar?** En el caso de no encontrar antecedente registral aparente, posiblemente se trate de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del Incora, Incoder o ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá proceder al realizarlo. De no existir se deberá revisar si es presunto baldío, para lo cual deberá tenerse en cuenta las disposiciones derivadas en la Sentencia T-488 de 2014, Ley 160 de 1994, Circular Conjunta 13 de 2014 Instrucción Administrativa 1 de 2017 y el Decreto Ley 902 de 2018.
I	**¿Es un predio baldío? Concepto ANT** En esta actividad la determinación de la naturaleza jurídica de un predio privado o baldío lo definirá la ANT, conforme lo 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.
J	**Inscripción en ORIP como baldío** De dar la ANT el concepto de predio baldío, se debe realizar la inscripción atendiendo el art. 57 del Estatuto Registral (L 1579/2012) donde se establece que: “ejecutoriado el acto administrativo proferido por el Incoder, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la Nación [antes Incoder (...) hoy ANT]”. 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 y así apoyar en la consolidación del inventario de predios de la Nación.
K	**¿Es viable la adjudicación?** En el caso de comprobarse y tener certeza de que se trata de un predio del FNA o baldío, 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.

ITEM	DESCRIPCIÓN
L	**Se descarta la presunción de baldío - plena identificación en ORIP con TDRD privado** En el evento en que se pueda determinar que la naturaleza jurídica del predio es privada, se debe entonces reconocer la existencia de un TDRD, el cual debe estar inscrito en el Registro Público, entendiendo que el predio salió del dominio del Estado. En caso de que dicha información se encuentre en el antiguo sistema deberá solicitar a las ORIP la digitalización del certificado de tradición y libertad correspondiente. Al desvirtuar la presunción de un posible baldío e identificar plenamente el TDRD, se deberá continuar con el estudio jurídico que permita determinar la ruta de formalización óptima, a partir de la actividad específica “C” del flujograma de rutas.
M	**¿Existe resolución de adjudicación sin registrar?** Cuando existiendo un TDRD 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 bien es apto para adjudicación?** El Acuerdo 349 de 2014 “Por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario en cabeza del Incoder y deroga el Acuerdo número 266 de 2011”, establece que el fondo presenta dos tipos de predios: los bienes aptos 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 considerado aptos. Los bienes no aptos técnicamente no pueden ser adjudicados a sujetos de reforma agraria, sin embargo, su dominio podrá ser transferido a entidades de derecho público.
O	**Regularización de predios ocupados de manera regular y lícita** Si el bien es apto de adjudicación, se procederá a emitir el acto administrativo de adjudicación para los beneficiarios por la autoridad competente, para posteriormente ser registrado en la ORIP. Los adjudicatarios de tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario están obligados a explotar directamente la parcela adjudicada, sin perjuicio del empleo de mano de obra adicional si la naturaleza de la explotación así lo requiere. Asimismo, están obligados al cumplimiento de las demás exigencias previstas en la Ley 160 de 1994, en el presente acuerdo y en la resolución de adjudicación, en especial las relacionadas con el uso, protección y conservación de los recursos naturales renovables, caminos, servidumbres de tránsito y de aguas, solicitud previa y expresa de las autorizaciones requeridas y los compromisos relacionados con el desarrollo del proyecto productivo.

ITEM	DESCRIPCIÓN
P	**Bien no apto** Si el bien no es apto, el dominio podrá ser trasferido a entidades de derecho público.

Fuente: adaptado del MinAgricultura (2016).

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

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

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

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

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

a) Oferta:

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

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

b) Demanda

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

c) Descongestión

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

2.9. Los planes OSPR

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

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

El Decreto Ley 902 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.

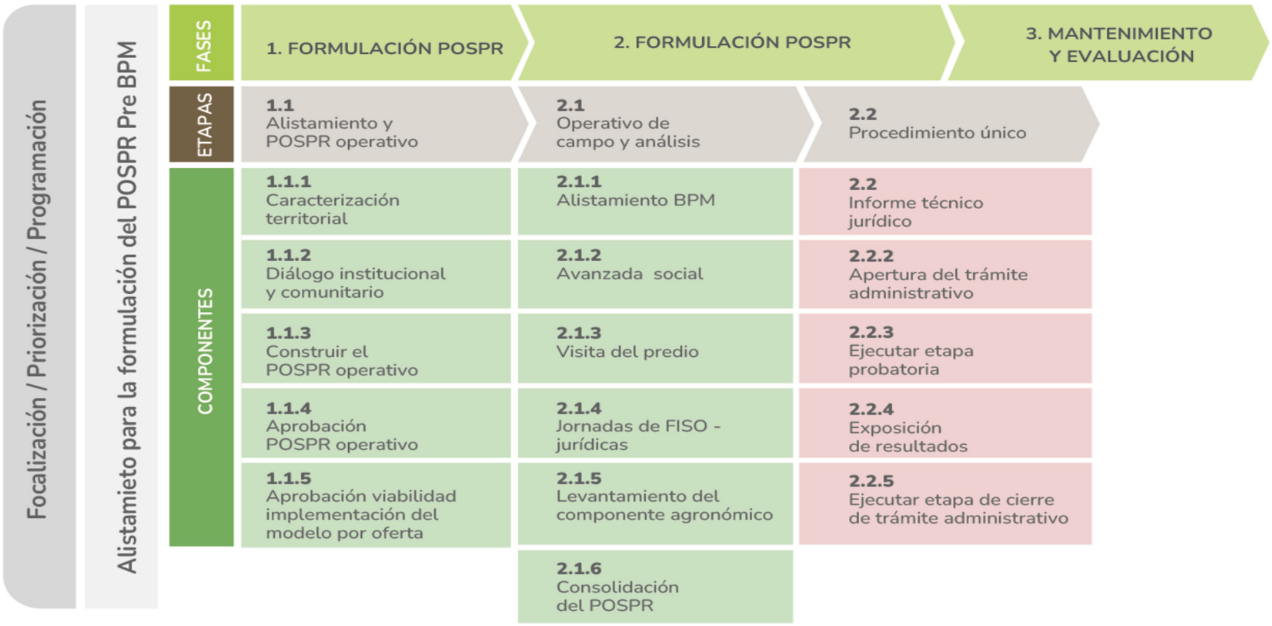
Adicionalmente, en el art. 43 del decreto en mención, se establecen los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR, como lo son: la participación, el enfoque territorial, el enfoque diferencial y la articulación territorial.

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

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

Los planes son desarrollados mediante la metodología de barrido predial en municipios focalizados por el MinAgricultura bajo los parámetros y herramientas establecidas en la Resolución 130 de 2017. La metodología de los POSPR contempla las siguientes fases:

Figura 3. Metodología, fases de los POSPR



Fuente: ANT (2020).

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

Fase de Implementación: consiste en la puesta en marcha del POSPR, mediante el procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad, en esta fase se ejecutan las acciones propias de la consolidación de la información previa aprobación del 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 a este decreto, se podrán adelantar durante la etapa de formulación del plan.

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

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

2.10. Procedimiento único en zonas focalizadas

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

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

De acuerdo con el art. 60 y subsiguientes del Decreto Ley 902 de 2017, el procedimiento único consta de dos fases (ver figura 5):

- **Administrativa:**

a) La etapa preliminar comprende la formación de expedientes, las visitas de campo predio a predio, la elaboración de informe jurídico preliminar y la consolidación del Registro de Sujetos del Ordenamiento.

b) Se debe tener en cuenta los asuntos contenidos en los numerales 1 y 2 del art. 58, teniendo en cuenta los manuales expedidos por la ANT.

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

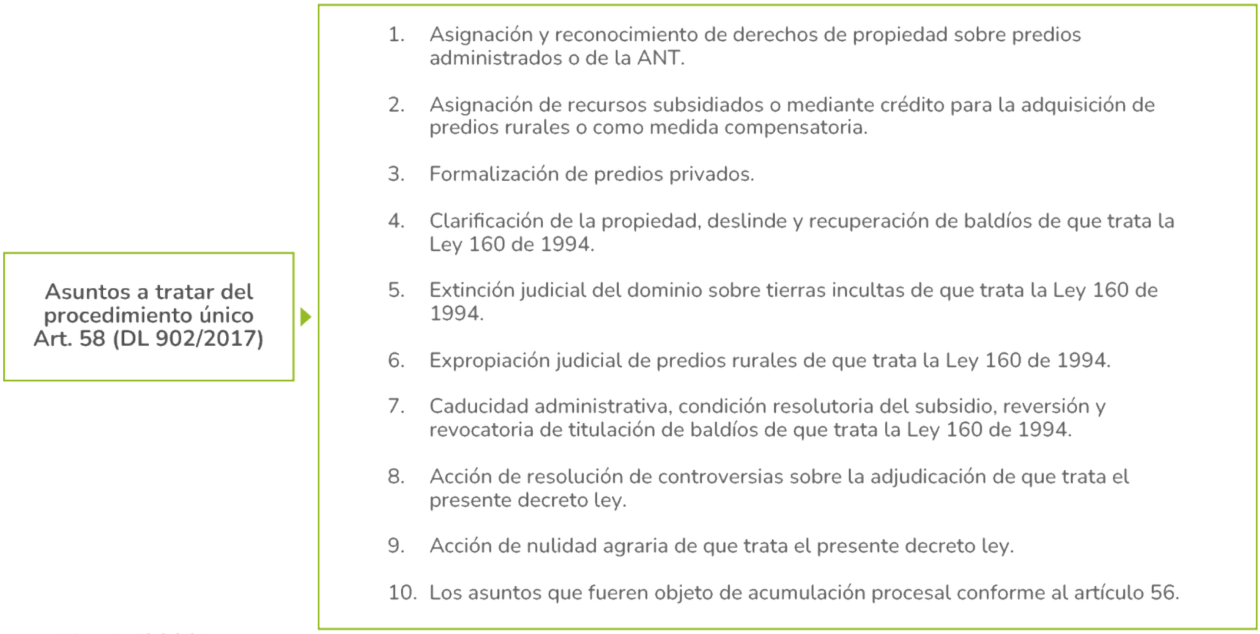
d) Etapa de exposición de resultados.

e) Etapa de decisiones y cierre administrativo.

- **Judicial:**

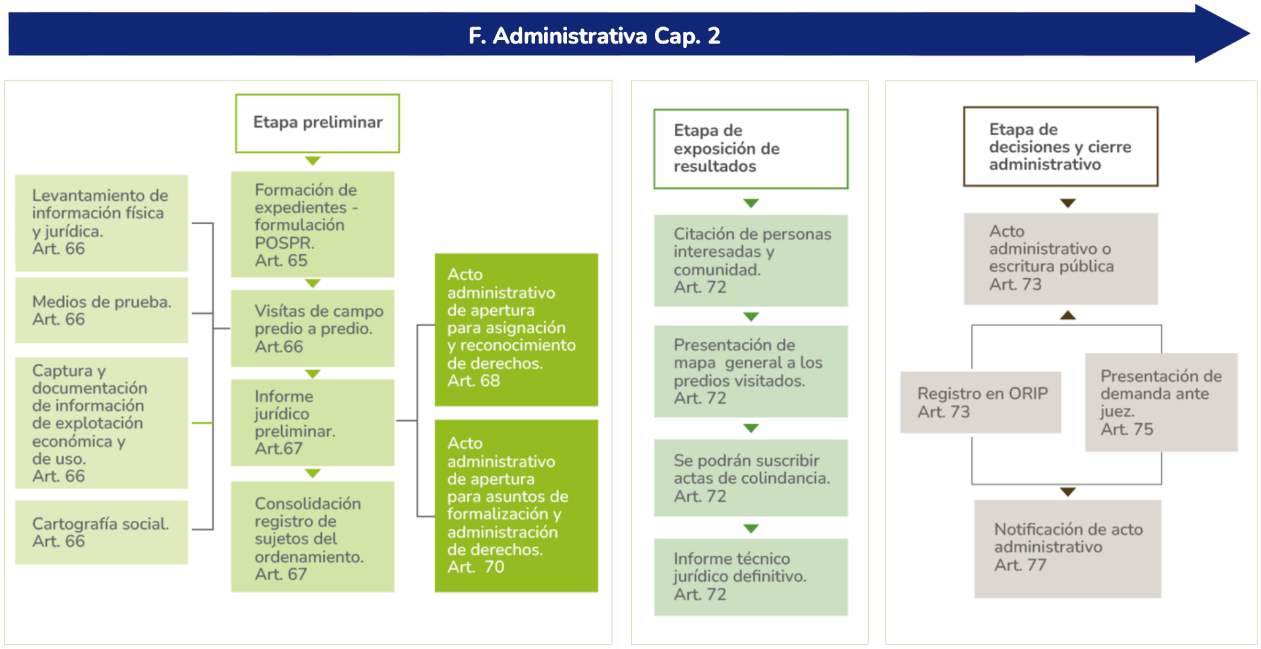
Según el numeral 2 del art. 60 del Decreto Ley 902 de 2017, esta etapa debe darse siempre en los asuntos de que trata el art. 58 en sus numerales 3,4,5,6,7,8,9, de la figura 4:

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



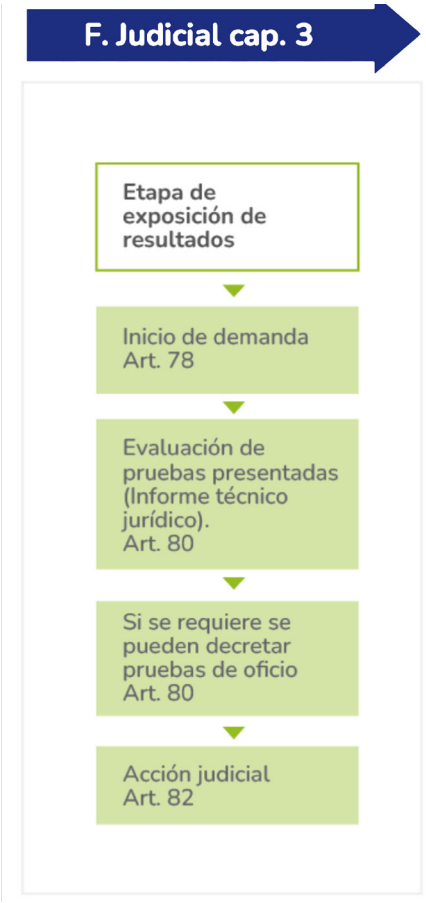
Fuente: UPRA (2020).

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



Fuente: UPRA (2018).

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



Fuente: 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 secundaría física y jurídica de los inmuebles, con el fin de realizar un Documento Preliminar de Análisis Predial (DPAP) por cada predio identificado, para que la información sea verificada o corregida en el momento de hacer la visita al predio.

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

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

1. Realizar el levantamiento de la información física y jurídica de cada uno de los predios.

2. Recibir medios de prueba tales como declaraciones y documentos relativos a la ocupación, posesión, tenencia o propiedad de la tierra, así como, las oposiciones que se presenten.

3. Se capturará y documentará información acerca de la explotación económica y uso que se le esté dando al predio.

4. También podrán adelantarse válidamente ejercicios de cartografía social cuando fuere necesario.

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

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

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

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



Tabla 5. Clasificación sujetos de ordenamiento

Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito (Art. 4 DL 902/2017 modificado por el art. 57 L 2294/2023)	Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito (Art. 5 DL 902/2017 modificado por el art. 58 L 2204/2023)	Sujetos de formalización a título oneroso (Art 6. DL 902/2017)
1. No poseer un patrimonio neto que supere las 1.367,54 UVT al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo. 3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena. 5. No haber sido declarado ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.	1. Poseer un patrimonio neto que supere las 1.367,54 UVT y que no exceda de 19.145,52 UVT al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. 3. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda rural y/o urbana; 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. 5. No haber sido declarado ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.	1. Patrimonio > 700 S.M.M.L.V 2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras. 3. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. 4. No haber sido declarado ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

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

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

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

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

Con la información del barrido predial capturada, ordenada, depurada y clasificada en el expediente, se realiza el Informe Técnico Jurídico Preliminar (ITJP), complementándolo con los planos prediales siguiendo las especificaciones técnicas dadas por la autoridad catastral, para ser enviado a nivel central. Teniendo en cuenta los contenidos del ITJP y de los demás documentos existentes en el expediente se puede dar inicio (acto administrativo), o no, del procedimiento.

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

Mediante acto administrativo fundamentado en el ITJP 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 art. 1 de la Resolución 3234 de 2018 de la ANT, si el informe preliminar modifica la postura inicialmente asumida en el D.P.A.P. y concluye que no hay mérito para continuar la segunda parte de la fase administrativa, no será necesario expedir acto administrativo de no inicio teniendo en cuenta que se trata de una actuación oficiosa y basta con un informe de archivo.

El acto administrativo que se expida deberá ser notificado por aviso a los interesados conforme a lo establecido en el 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.

El auto de apertura de pruebas contempla que 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 concluye las necesidades de los sujetos y las

problemáticas de cada predio, relacionando cuántos predios están en informalidad, cuántos tienen títulos insuficientes para acreditar dominio ajeno, cuántos incumplen la función social de la propiedad sin justa causa, cuántos sujetos de ordenamiento no tienen tierra o se encuentran en alguna situación problemática que exija solución conforme a las competencias de la ANT, como también qué recursos se requerirían para atender todos esos casos; para lo cual debe ser remitido a la subdirección de la ANT competente.

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

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

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

Posterior a la apertura al trámite administrativo, se da inició a la actuación administrativa de acuerdo con lo dispuesto en los manuales operativos de cada ruta jurídica requerida, ya sea para la asignación de inmuebles del Fondo de Tierras, otorgamiento del SIAT, adjudicación predios baldíos, formalización privada, procedimientos agrarios especiales, regularización de predios FNA y división de inmuebles del FNA para acceso a tierras en extensiones de UAF.

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

Después de realizar las actuaciones administrativas, se realizará una jornada de socialización en exposición pública (DL 902/2017, art. 72), dando a conocer los resultados de los trámites administrativos, indicando quienes fueron los beneficiarios y qué inmuebles están relacionados para cada trámite. Finalizada la socialización se realizará un 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, ejecutada 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 ordena la presentación de las demandas respectivas. Ahí iniciará la fase judicial del procedimiento.

2.10.3. Fase judicial

Tal como se indicó anteriormente, la fase judicial se dará para los asuntos contenidos en los numerales 3, en los que se presenten oposiciones en el trámite administrativo, y siempre para los asuntos contenidos en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del 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/o dar solución a los asuntos ya enumerados en el art. 58 del Decreto Ley 902, se debe aplicar las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal y verbal sumario, según sea la cuantía del proceso, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.

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

Figura 7. Procedimiento único zonas focalizadas - fase administrativa



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

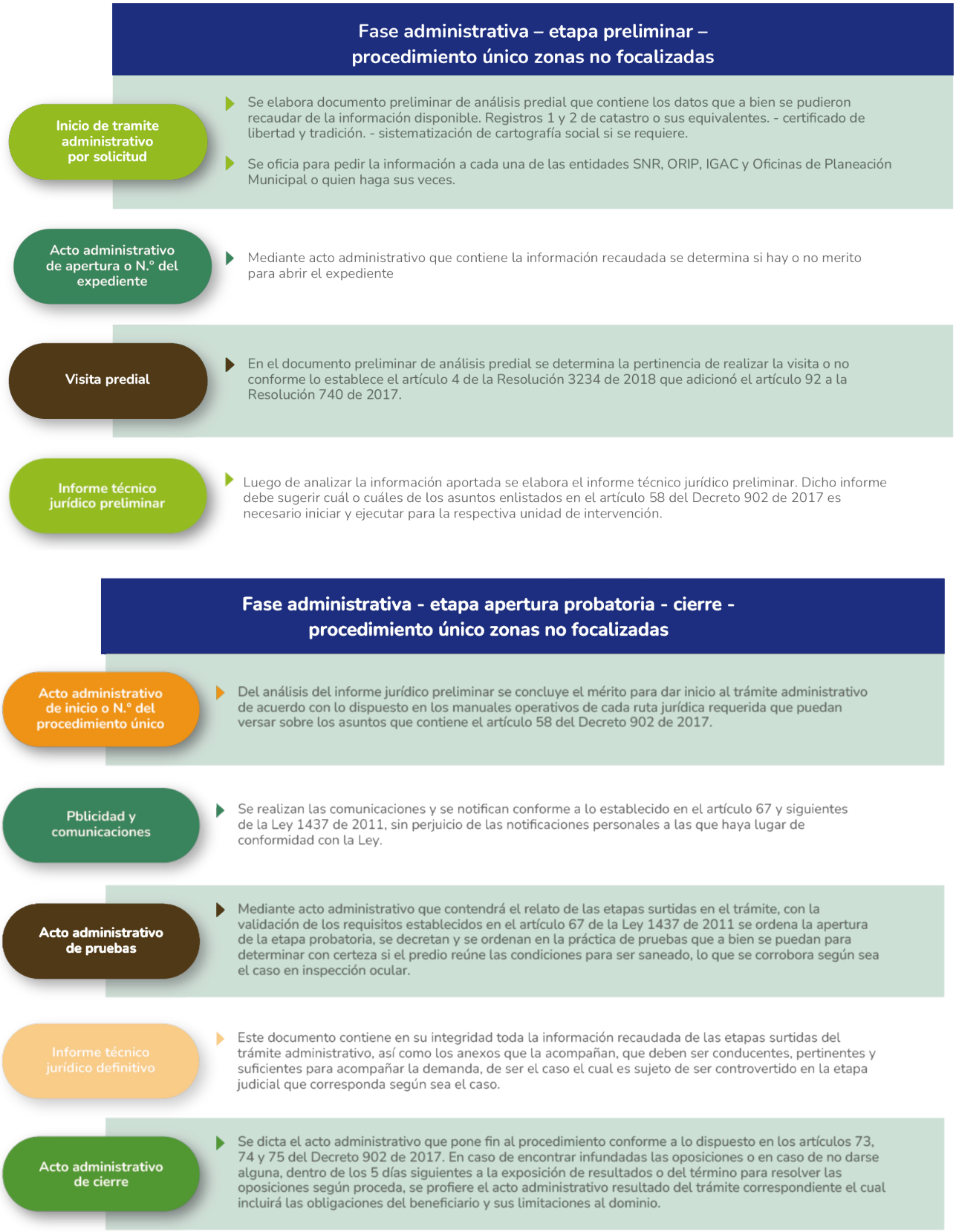
2.11. Procedimiento único en zonas no focalizadas

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 art. 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 DL 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 cual es 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 DPAP, 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 ITJP que debe sugerir cuál o cuáles de los asuntos enlistados en el art. 58 del Decreto Ley 902 de 2017 es necesario iniciar y ejecutar para la respectiva unidad de intervención.

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

Si el informe concluye la inexistencia de los supuestos de hecho o de derecho para dar inicio a alguna de las pretensiones agrarias señaladas (numerales 3-9) en el art. 58 del Decreto Ley 902 de 2017, no se profiere acto administrativo de apertura. Igualmente, cuando la solicitud verse sobre la asignación o reconocimiento de derechos y el ITJP determine su improcedencia, deja sin fundamento a 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 periodo probatorio que no podrá exceder los 30 días.

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

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

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

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

2.11.3. Fase judicial en zonas no focalizadas

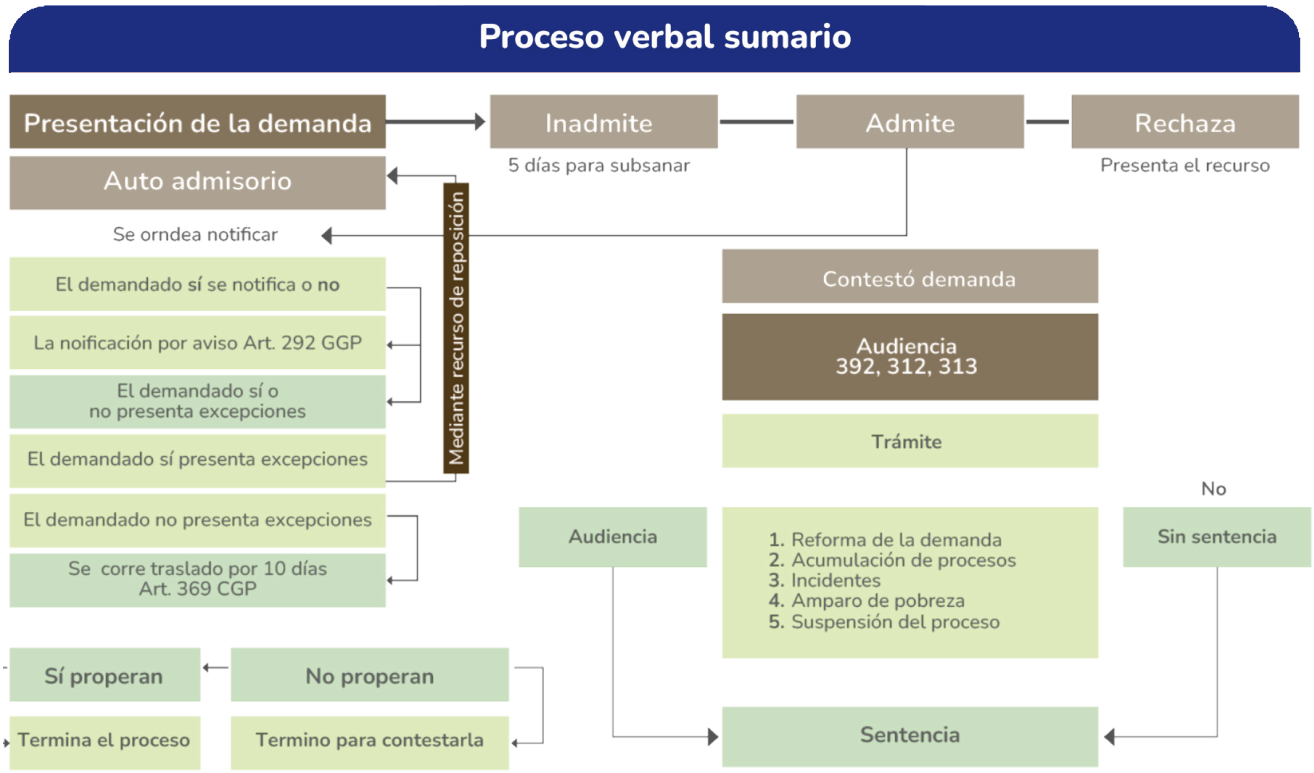
En cuanto al procedimiento único en zonas no focalizadas, el art. 61 del Decreto Ley 902 de 2017 mantiene las fases determinadas para las zonas focalizadas, es decir, i) fase administrativa, con sus correspondientes etapas y, ii) fase judicial, con la diferencia que para estas zonas se prescinde de la exposición de resultados para todos los asuntos, el mismo art. 61 antes enunciado, indica que los asuntos de los numerales 4 al 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 hubiere existido un acuerdo o conciliación entre las partes procesales.

Por su parte, el art. 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.

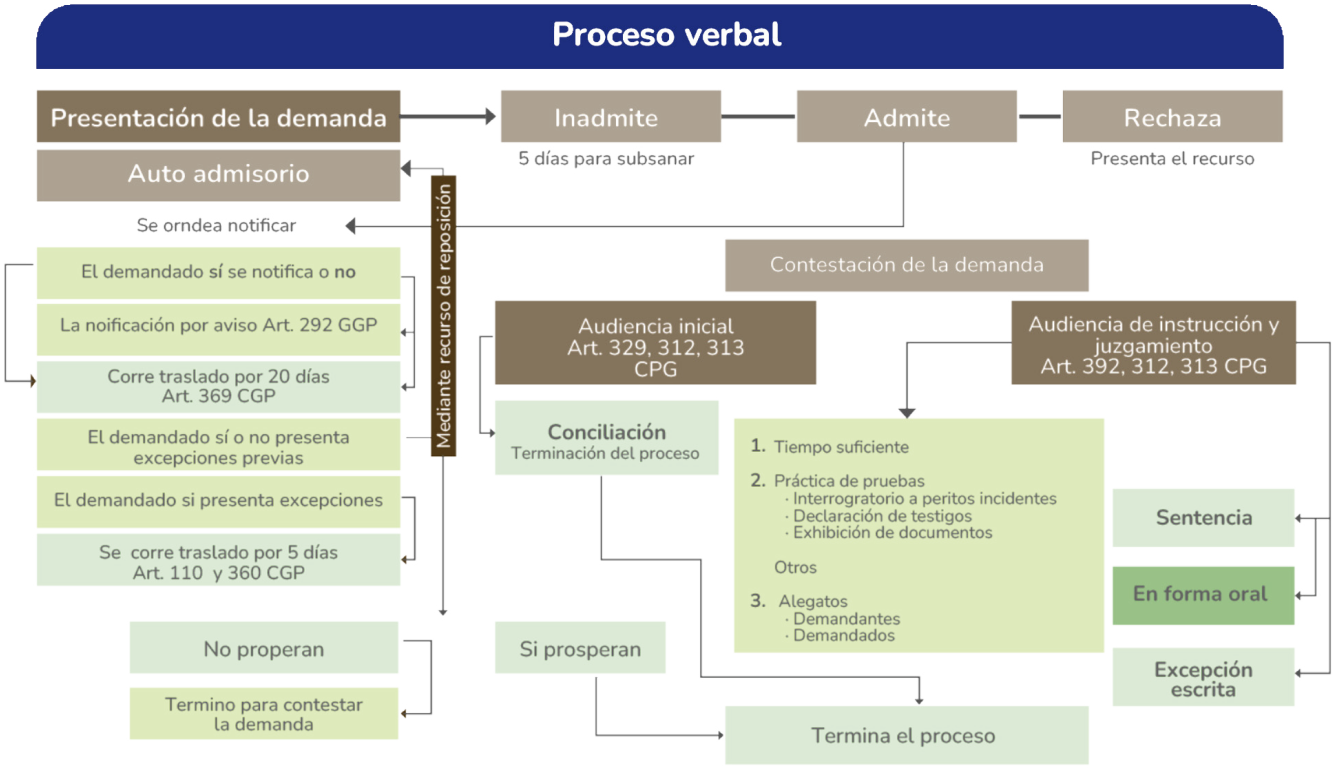
Sobre este particular la Sentencia C-073 de 2018, haciendo referencia al art. 79 en cuestión, indica que el tipo de procedimiento que se seguirá dentro de la fase judicial, previendo como tal, refiriéndose al Decreto Ley 902 de 2017 al proceso verbal sumario de que tratan los art. 390 y siguientes de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

Figura 9. Proceso verbal sumario



Fuente: Franksbur (2014).

Figura 10. Proceso verbal



Fuente: Franksbur (2014).

Procedimientos administrativos especiales agrarios

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

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

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

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

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 del decreto ley.

Tabla 6. Procedimientos administrativos especiales agrarios

Procedimientos administrativos especiales agrarios	Clarificación de la propiedad	Clasificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si ha salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.	• Artículo 58 Constitución Política de 1991 (Propiedad Privada) • Ley 160 de 1994 (Art. 48) • Decreto Único 1071 de 2015 Artículo 2.14.19.6.1). • Decreto Ley 902 de 2017 (Art 58 Procedimiento Único).
	Deslinde o delimitación de tierras de la nación	Deslindar las tierras de propiedad de la Nación, en especial los baldíos y los bienes de uso público, para delimitarlas de aquellas que le son colindantes.	• Ley 160 de 1994 (Art. 48). • Decreto 1465de 2013 (Art. 41), complilado por el Decreto Único Reglamento 1071 de 2015 • Drcreto Ley902 de 2017 (Art 58).
	Extinción del derecho de dominio	Extingir en favor de la Nación el derecho de dominio de los predios rurales, en donde se acredite el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad.	• Constitución Artículo 58. • Ley 200 de 1936 Art 1 • Ley 160 de 1994 Art 52 al 63 • Decreto Único 1071 de 2015 Artículo 2.14.19.4.1 y ss • Decreto Ley 902 de 2017 Art 58.
	Recuperación de baldíos indebidamente ocupados	Recuperar y restituir al patrimonio del estado las tierras baldías adjudicables, inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares.	• Constitución Artículos 63, 64 y 102 • Decreto Único 1071 de 201, (Art. 2.14.19.5.1 y ss). • Decreto Ley 902 de 2017 (Art. 58)
	Revocatoria directa de actos administrativos	Corregir las irregularidades o violaciones a la Constitución, a la Ley o a los Reglamentos que se hubiesen presentado al momento de realizar la adjudicación del baldío.	• Decreto 1071 de 2015, Título 19, capítulo VIII
	Revisión de baldíos adjudicados	Devolver un bien baldío adjudicado, al dominio de la Nación, por violación de las normas, incumplimiento de las obligaciones y condiciones de adjudicación o no se destine para los fines previos.	• Decreto 1071 de 2015, Título 19, capítulo X
	Expropiación administrativa	La propiedad para el dominio público. Se realiza la expropiación de un presio o de una porción de este, cuando por razones de utilidad pública e interés social la entidad ejecutora estime necesario tomar posesión apremiente o urgente de un fundo o de parte de este, con previo pago de indeminazación.	• Ley 160 de 1994 Artículo 31 • Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.3.4.

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

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

El presente capitulo es el resumen ejecutivo del documento técnico de la caracterización del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del departamento de Boyacá, el cual presenta un análisis general de elementos tales como la identificación de áreas condicionadas para actividades agropecuarias y de OSPR, la caracterización de la distribución de la propiedad a partir de la información predial, la tipificación de los fenómenos de concentración y fraccionamiento antieconómico; y la identificación de los predios no saneados, particularmente aquellos en los cuales se localizan equipamientos públicos. Para conocer información con mayor detalle de los municipios, se puede remitir al documento de la caracterización del OSPR del departamento de Boyacá.

3.1. Información catastral

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

- 121 municipios del departamento de Boyacá han sido objeto del proceso de formación catastral.

- Tan solo siete municipios cuentan con un catastro rural actualizado en los últimos cinco años entre el periodo de 2016 a 2020, los municipios mencionados se resaltan con color verde más oscuro en la figura 11, presentando la vigencia más actualizada (vigencia 2018) en el departamento.

- 32 municipios, equivalentes a cerca del 26,45 % del total de municipios, tiene una base catastral y realizó su última actualización en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2015.

• En el periodo comprendido entre los años 2006 y 2010 un total de 36 municipios realizaron su proceso de actualización catastral, algunos de estos municipios son Caldas, Páez, Puerto Boyacá, Ráquira y Tibaná en 2010.

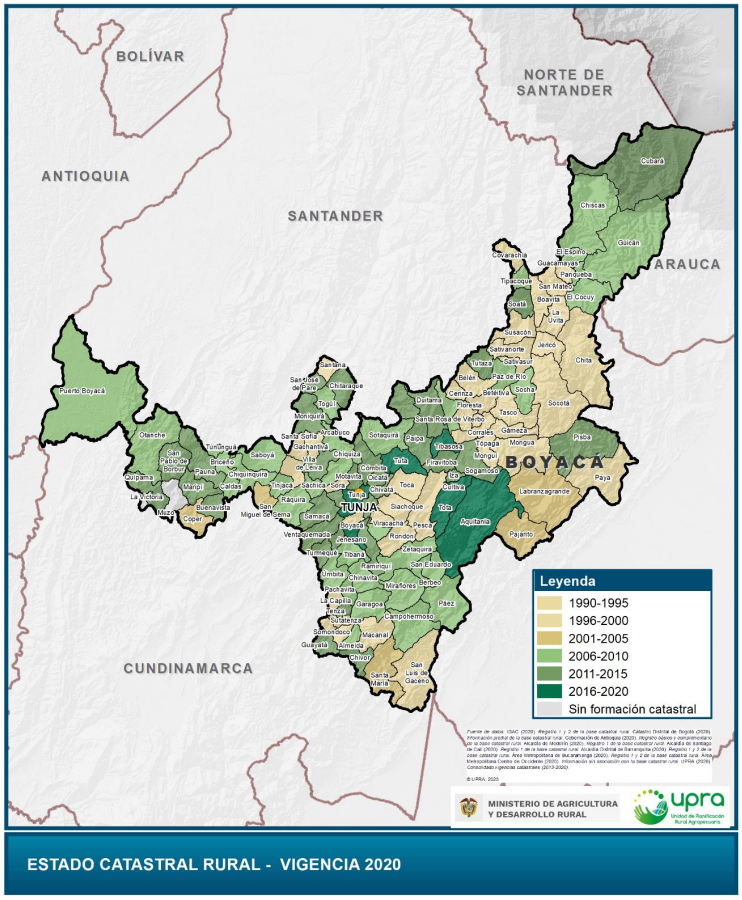
• Cinco municipios actualizaron su catastro por última vez entre los años 2001 y 2005, es decir, presentan un rezago superior a los 16 años, siendo más notorio el caso de San Miguel de Sema, cuya información se encuentra fechada en 2002, mientras que para Coper, Labranzagrande y Pajarito el año de actualización es 2005.

• Trece municipios realizaron su última actualización catastral en el periodo comprendido entre los años 1996 y 2000; algunos de estos municipios son: Boavita, Chita y Sutamarchán que presentan vigencia catastral rural de 1996.

• Los municipios que desde 1990 a 1995 no realizan un proceso de actualización catastral rural son 28, y debido a la gran cantidad de tiempo de desactualización de la información catastral la realidad física no concuerde con la información catastral actualmente.

• Para el año 2023 en el departamento de Boyacá dos municipios no han realizado su proceso de formación catastral (Muzo y La Victoria), para lo cual cuentan con un catastro fiscal.

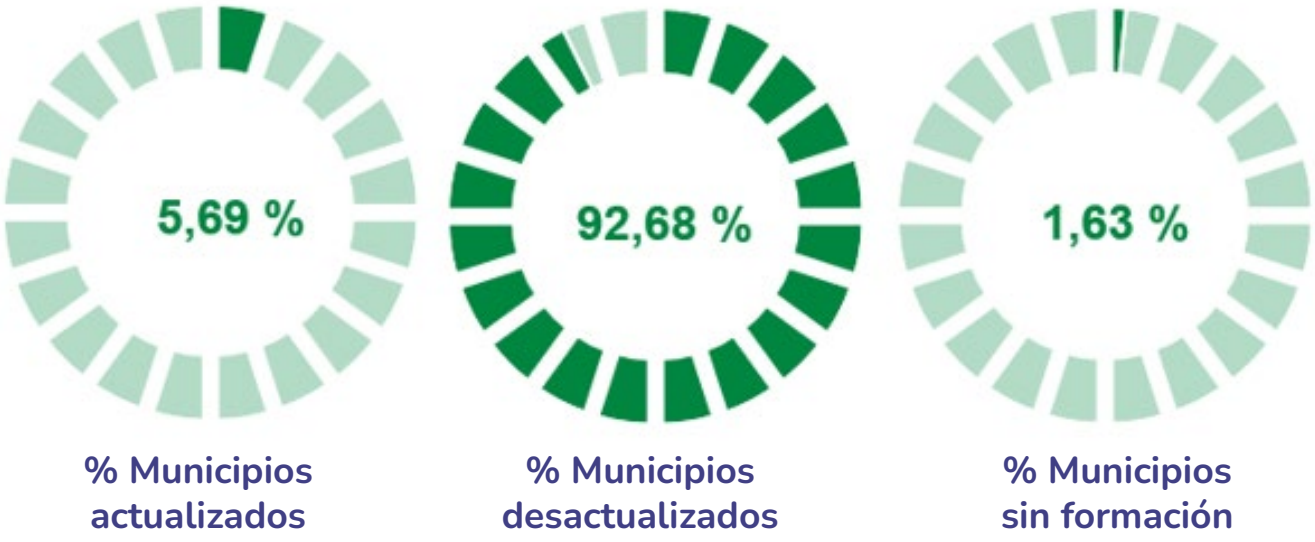
Figura 11. Estado catastral rural de Boyacá, vigencia 2020



Fuente: UPRA (2023).

En términos generales, para la vigencia 2020 que está representada en la figura 12, el 92,68 % de los municipios de Boyacá se encuentran con un catastro desactualizado, obviamente con diferentes periodos de rezago, lo que 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 dos municipios que no tienen formación catastral.

Figura 12. Porcentajes del estado catastral rural de Boyacá, vigencia 2020



Fuente: UPRA (2023).

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

3.2.1 Frontera agrícola (FA)

De acuerdo con el art.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. 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 en insumo para el diseño de estrategias conjuntas entre los sectores ambiental, agropecuario y pesquero y de desarrollo rural, puesto que acompaña el Acuerdo de Cero Deforestación, según el cual las actividades se realizarán considerando las

determinantes ambientales que existen para el uso eficiente del suelo rural (MinAgricultura, 2018).

Identificación de la frontera agrícola

En el modelo cartográfico planteado, se delimitaron las áreas en actividad agropecuaria (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 frontera agrícola

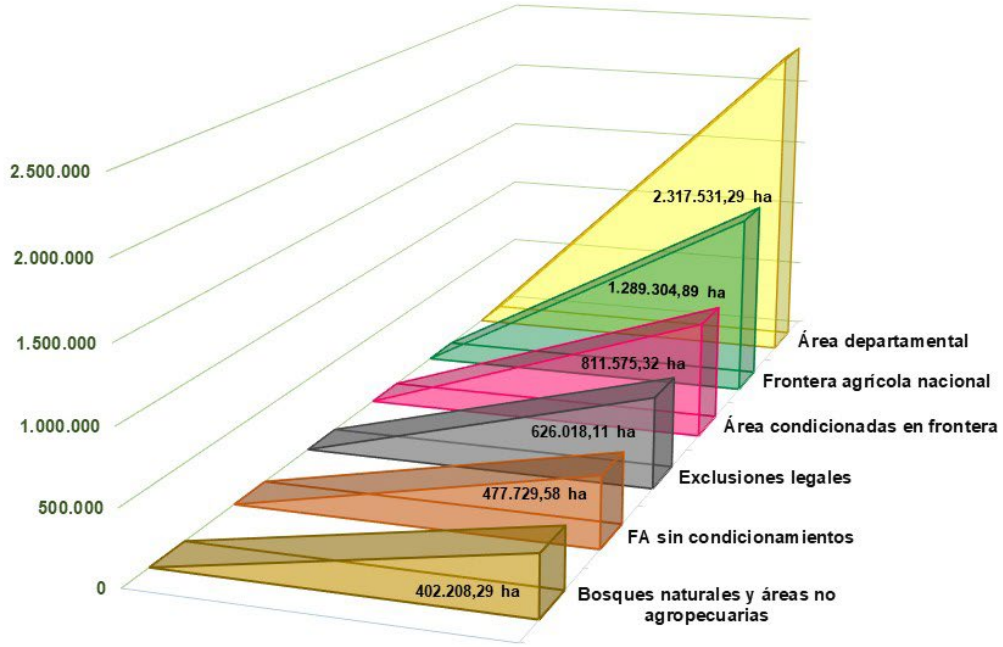


Fuente: UPRA (2021).

El departamento de Boyacá tiene aproximadamente 2.317.531,29 ha derivadas del área continental del país que corresponde aproximadamente a 114.074.970 ha, en este sentido este departamento representa el 2,03 % del área geográfica del país y, adicionalmente, las zonas ya dentro de la frontera agrícola del departamento corresponden a 1.289.305,89 ha (55,63 %) del área geográfica departamental. Sin embargo, hay que distinguir que estas zonas de frontera tienen áreas condicionadas que corresponden a 811.575,32 ha y que si se restan se obtiene un área de frontera sin condicionamientos de 477.729,58 ha, se observan las zonas correspondientes a la categoría de bosques naturales y áreas no agropecuarias que corresponde a 402.208,29 ha, es decir;17,36 %. Finalmente, con 626.018,11 ha y representando el 27,01 % del departamento, se encuentran las zonas de exclusión donde están las áreas más restrictivas y donde se debe fomentar la conservación de páramos, parques y otros ecosistemas estratégicos.

En la figura 14 se pueden observar las áreas de categorías de la FA vs. el área departamental.

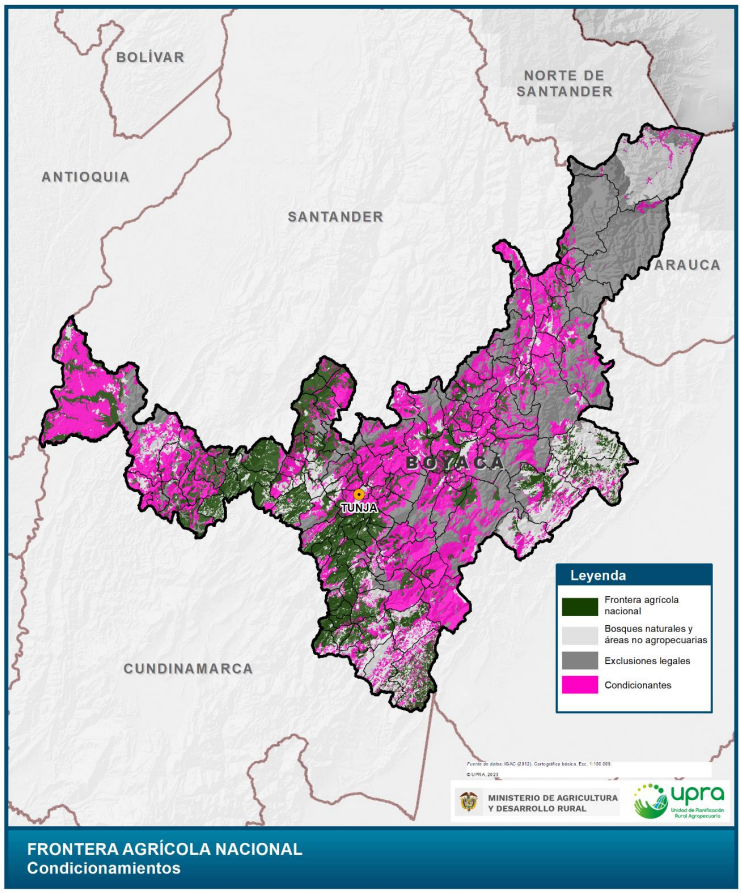
Figura 14. Áreas de categorías de frontera agrícola vs. área total geográfica de Boyacá



Fuente: UPRA (2023).

Las zonas condicionadas en el departamento de Boyacá se presentan en color fucsia en la siguiente figura, y representan un 22,23 % del área total del departamento, los municipios que presentan la mayor cantidad de área condicionada en frontera del departamento son Puerto Boyacá (74,83 %), Aquitania (84,24 %), Páez (97,48 %) y Otanche (96,92 %).

Figura 15. Frontera agrícola Boyacá, versión 2021



Fuente: UPRA (2023).

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

De acuerdo con el art. 10 de la Ley 388 de 1997, se indican 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 y; 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 Ley 2 de 1959, ecosistemas estratégicos como 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 identificación y definición, se consideraron algunas de las figuras para el ordenamiento como restricciones o exclusiones y otras como condicionamientos, esto de acuerdo con el uso que se le debe dar al suelo y al manejo ambiental.

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

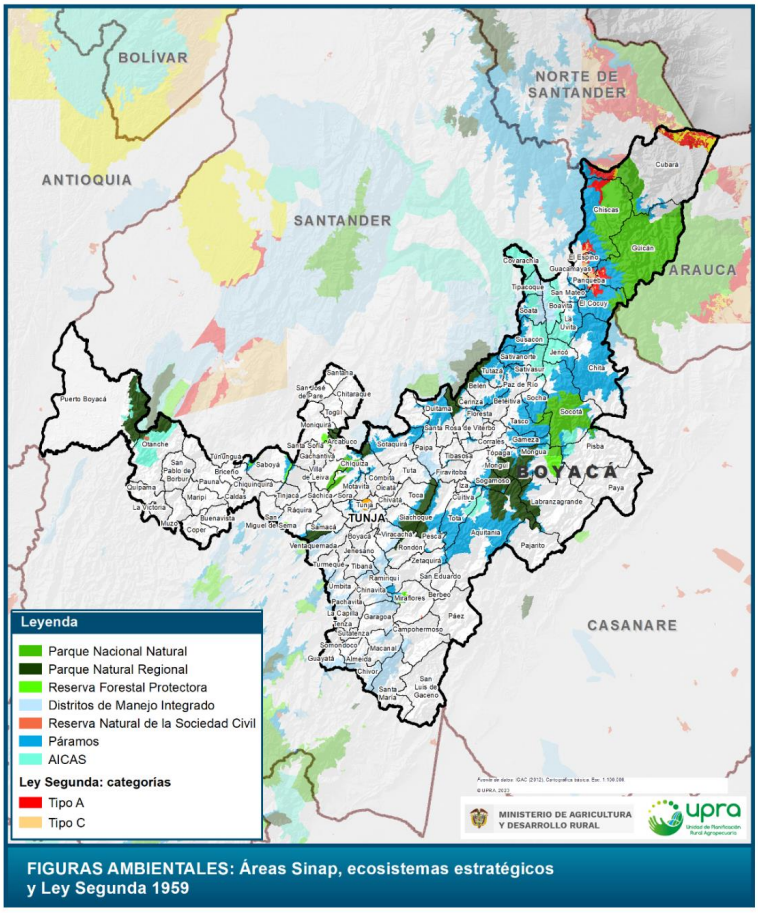
Tabla 7. Figuras de ordenamiento ambiental, étnico y de interés para el OSPR en Boyacá, información a 2020

Figura	Área (ha)
Parque Nacional Natural	174.182,63
Parques Naturales Regionales	107.863,64
Reservas Forestales Protectoras	10.820,03
Páramos	558.796,23
Ley 2 categoría A	77.624,90
AICAS	311.647,34
Reserva Natural de la Sociedad Civil	1.468,89
Ley 2 categoría B y C	12.437,00
Resguardos indígenas	173.456,24
Arqueológicas	93,96

Fuente: UPRA (2023).

En la figura 16 se presentan las figuras de ordenamiento ambiental del departamento de Boyacá relacionadas en la tabla anterior, es de precisar que algunas de estas figuras se sobreponen entre sí.

Figura 16. Mapa de figuras de ordenamiento ambiental con corte a 2020



Fuente: UPRA (2023).

En la figura anterior se puede observar que en el nororiente y centro-oriente del departamento son las zonas donde se presenta mayor extensión en áreas de especial importancia ambiental, donde predominan las áreas de páramo y de Parques Nacionales Naturales.

A continuación, se analizarán los ecosistemas de páramo y la zona de reserva forestal Ley 2 de 1959 categoría A, B y C por municipio del departamento de Boyacá. Áreas excluidas y condicionadas del orden ambiental con importancia para el OSP, dado su nivel de ocupación.

Ecosistema 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, por tanto, 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 de Boyacá.

Tabla 8. Complejo de páramos de Boyacá

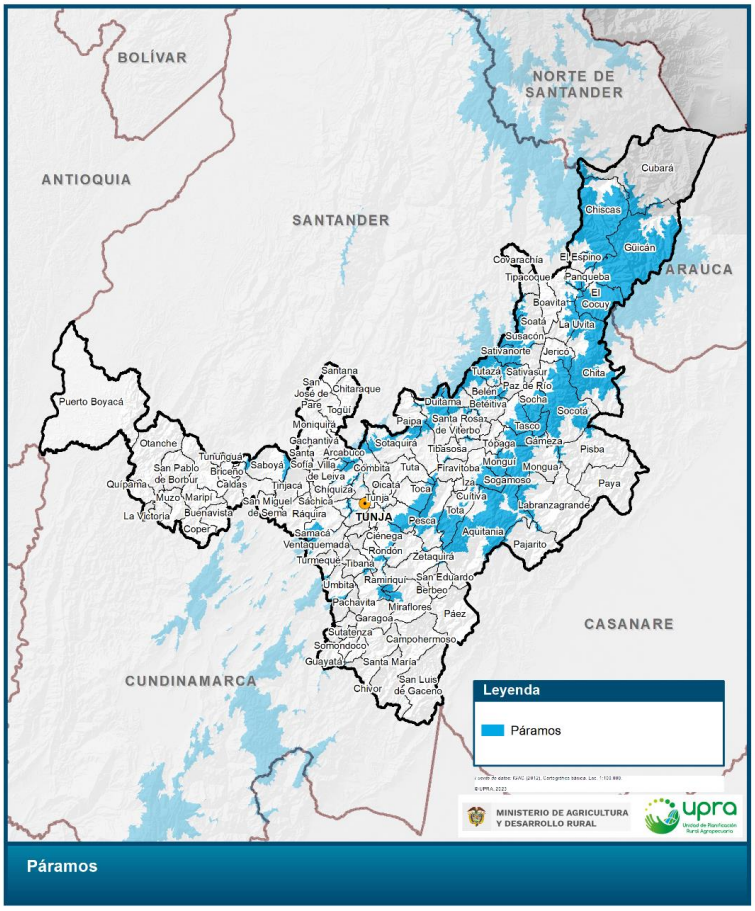
Nombre complejo de páramos Boyacá	Normatividad delimitación	N.° municipios con jurisdicción en el páramo
Páramo de Chingaza	Resolución 0710 de 2016	3
Páramo Tota - Bijagual - Mamapacha	Resolución 1771 de 2016	27
Páramo altiplano cundiboyacense	Resolución 1770 de 2016	12
Páramo Iguaque Merchán	Resolución 1555 de 2016	12
Páramo Guantiva - La Rusia	Resolución 1296 de 2017	16
Páramo Guerrero	Resolución 1769 de 2016	1
Páramo Pisba	Aún no se ha delimitado	9
Páramo Rabanal y río Bogotá	Resolución 1768 de 2016	7
Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Resolución 1405 de 2018	10

Fuente: UPRA (2023).

Las áreas de los complejos de páramo en Boyacá son las que mayor ocupación presentan en el departamento respecto a las figuras de ordenamiento ambiental.

En el siguiente mapa se presenta la ubicación de los complejos de páramos del departamento de Boyacá, donde se observa que las mayores áreas de páramo están ubicadas en la zona nororiental y centro-oriental del departamento.

Figura 17. Mapa de complejos de páramos de Boyacá



Fuente: UPRA (2023).

El departamento de Boyacá presenta nueve complejos de páramo delimitados, en 86 municipios con un área de ocupación de 558.796,23 ha, correspondiente al 24,11 % del total departamental, cuya área total es de 2.317.531,29 ha.[3] Boyacá es el departamento con mayor área en complejos de páramos del país.

Los páramos como ecosistemas estratégicos delimitados corresponden a una exclusión de carácter ambiental; por lo tanto, se encuentran fuera de la frontera agrícola. Sin embargo, hay unas áreas dentro del páramo en las cuales si se permite realizar actividades agropecuarias de bajo impacto. Es entonces, que estas zonas si entran dentro de frontera agrícola como áreas condicionadas.

Así las cosas, el área excluida de los páramos en Boyacá es de 462.309,87 ha y 96.486,36 ha en área condicionada para actividades de bajo impacto. En la tabla 9 se presentan en detalle los municipios, las áreas excluidas y condicionadas de los páramos en el departamento.

3 Está información se obtiene de las áreas cartográficas del departamento.

Tabla 9. Relación de área por municipio con presencia de páramos en área excluida y condicionada en Boyacá.

Municipio	Nombre páramo	Tipo de área	Área (ha)
Güicán	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Exclusión	76.796,93
Chiscas	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Exclusión	50.894,13
Aquitania	Páramo Tota	Exclusión	38.357,77
Socotá	Páramo Pisba	Exclusión	31.894,41
El Cocuy	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Exclusión	21.197,53
Chita	Páramo Pisba	Exclusión	20.613,93
	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Exclusión	17.103,39
Mongua	Páramo Tota	Exclusión	14.351,96
Duitama	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	10.428,81
Cubará	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Exclusión	9.857,41
Tasco	Páramo Pisba	Exclusión	9.783,26
Susacón	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	7.860,66
Pesca	Páramo Tota	Exclusión	7.695,65
Sogamoso	Páramo Tota	Exclusión	7.455,05
Tota	Páramo Tota	Exclusión	7.037,16
Sativanorte	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	6.716,21
Labranzagrande	Páramo Tota	Exclusión	6.658,61
Socha	Páramo Pisba	Exclusión	6.595,58
Belén	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	6.294,74
Sotaquirá	Páramo Iguaque Merchán	Exclusión	5.964,31
Siachoque	Páramo Tota	Exclusión	5.319,54
Tutazá	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	5.202,49
Toca	Páramo Tota	Exclusión	4.776,17
Santa Rosa de Viterbo	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	4.493,58
Monguí	Páramo Tota	Exclusión	4.464,70

La Uvita	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Exclusión	4.274,72
Samacá	Páramo Rabanal y río Bogotá	Exclusión	3.905,20
Gámeza	Páramo Pisba	Exclusión	3.793,61
Paz de Río	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	3.163,23
Zetaquirá	Páramo Tota	Exclusión	2.823,81
Arcabuco	Páramo Iguaque Merchán	Exclusión	2.637,35
Soatá	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	2.621,12
Pisba	Páramo Pisba	Exclusión	2.570,24
Cómbita	Páramo Iguaque Merchán	Exclusión	2.530,30
Cerinza	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	2.504,21
El Espino	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Exclusión	2.442,29
Miraflores	Páramo Tota	Exclusión	2.402,13
Sotaquirá	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	2.255,24
Ramiriquí	Páramo Tota	Exclusión	2.175,66
Paipa	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	2.095,02
Saboyá	Páramo Iguaque Merchán	Exclusión	2.080,46
San Mateo	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Exclusión	2.059,25
Chinavita	Páramo Tota	Exclusión	2.027,19
Pajarito	Páramo Tota	Exclusión	2.007,93
Chíquiza	Páramo Iguaque Merchán	Exclusión	1.893,51
Ventaquemada	Páramo Rabanal y río Bogotá	Exclusión	1.640,71
Úmbita	Páramo Rabanal y río Bogotá	Exclusión	1.578,32
Guacamayas	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Exclusión	1.485,00
Betéitiva	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	1.421,73
Sativasur	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	1.402,29
Jericó	Páramo Pisba	Exclusión	1.394,00
Villa de Leiva	Páramo Iguaque Merchán	Exclusión	1.159,65

Mongua	Páramo Pisba	Exclusión	1.147,12
Ciénega	Páramo Tota	Exclusión	1.088,70
Viracachá	Páramo Tota	Exclusión	1.073,76
Panqueba	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Exclusión	994,17
Floresta	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	735,99
Tuta	Páramo Tota	Exclusión	687,23
La Capilla	Páramo Rabanal y río Bogotá	Exclusión	673,93
Rondón	Páramo Tota	Exclusión	625,79
Tibaná	Páramo Tota	Exclusión	605,13
Cuítiva	Páramo Tota	Exclusión	431,96
Tipacoque	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	402,75
Nobsa	Páramo Guantiva La Rusia	Exclusión	348,91
Turmequé	Páramo Rabanal y río Bogotá	Exclusión	278,13
Guayatá	Páramo de Chingaza	Exclusión	243,62
Ráquira	Páramo Rabanal y río Bogotá	Exclusión	234,23
Tópaga	Páramo Tota	Exclusión	229,70
Sutamarchán	Páramo Iguaque Merchán	Exclusión	219,52
Firavitoba	Páramo altiplano cundiboyacense	Exclusión	216,19
San Eduardo	Páramo Tota	Exclusión	207,77
Chiquinquirá	Páramo Iguaque Merchán	Exclusión	200,35
Chiscas	Páramo Almorzadero, Sierra Nevada del Cocuy	Exclusión	190,07
Iza	Páramo Tota	Exclusión	174,88
Tunja	Páramo altiplano cundiboyacense	Exclusión	162,29
Pachavita	Páramo Rabanal y río Bogotá	Exclusión	157,37
Chivor	Páramo de Chingaza	Exclusión	116,49
Firavitoba	Páramo Tota	Exclusión	95,08
Garagoa	Páramo Tota	Exclusión	90,59
Cucaita	Páramo altiplano cundiboyacense	Exclusión	73,43

Ventaquemada	Páramo altiplano cundiboyacense	Exclusión	65,01
Tibasosa	Páramo altiplano cundiboyacense	Exclusión	59,37
Santa Sofía	Páramo Iguaque Merchán	Exclusión	59,09
Tinjacá	Páramo Iguaque Merchán	Exclusión	57,66
Berbeo	Páramo Tota	Exclusión	51,57
Almeida	Páramo de Chingaza	Exclusión	35,10
Buenavista	Páramo Guerrero	Exclusión	28,33
Cubará	Páramo Almorzadero, Sierra Nevada del Cocuy	Exclusión	24,07
Motavita	Páramo Iguaque Merchán	Exclusión	23,02
Labranzagrande	Páramo Pisba	Exclusión	17,14
Samacá	Páramo altiplano cundiboyacense	Exclusión	14,35
Gámeza	Páramo Tota	Exclusión	6,64
Sora	Páramo altiplano cundiboyacense	Exclusión	4,86
Cubará	Páramo Almorzadero	Exclusión	0,22
Chiscas	Páramo Almorzadero	Exclusión	0,15
Aquitania	**Páramo Tota**	**Condicionada**	**13.730,56**
Socotá	Páramo Pisba	Condicionada	6.416,33
Tota	Páramo Tota	Condicionada	5.046,33
Gámeza	Páramo Pisba	Condicionada	5.034,05
Chita	Páramo Pisba	Condicionada	4.678,37
Tasco	Páramo Pisba	Condicionada	4.646,14
Tutazá	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	4.087,59
Pesca	Páramo Tota	Condicionada	3.708,62
Chita	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Condicionada	3.608,48
Sogamoso	Páramo Tota	Condicionada	2.987,05
Mongua	Páramo Tota	Condicionada	2.868,05
Socha	Páramo Pisba	Condicionada	2.722,87
Belén	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	2.560,74
Siachoque	Páramo Tota	Condicionada	2.255,79
Sativanorte	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	1.880,43

Duitama	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	1.753,33
Saboyá	Páramo Iguaque Merchán	Condicionada	1.701,64
Susacón	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	1.467,29
Toca	Páramo Tota	Condicionada	1.379,76
La Uvita	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Condicionada	1.373,49
Jericó	Páramo Pisba	Condicionada	1.333,48
Chíquiza	Páramo Iguaque Merchán	Condicionada	1.234,87
Sotaquirá	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	1.217,76
Chiscas	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Condicionada	1.091,57
Viracachá	Páramo Tota	Condicionada	1.033,14
Ramiriquí	Páramo Tota	Condicionada	1.012,53
Ventaquemada	Páramo Rabanal y río Bogotá	Condicionada	835,55
Paipa	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	824,26
Betéitiva	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	807,04
Sotaquirá	Páramo Iguaque Merchán	Condicionada	731,93
Monguí	Páramo Tota	Condicionada	711,71
Tunja	Páramo altiplano cundiboyacense	Condicionada	673,10
Motavita	Páramo Iguaque Merchán	Condicionada	670,26
Santa Rosa de Viterbo	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	639,28
Cerinza	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	625,24
Paz de Río	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	573,21
Cómbita	Páramo altiplano cundiboyacense	Condicionada	566,63
Cucaita	Páramo altiplano cundiboyacense	Condicionada	547,43
Cuítiva	Páramo Tota	Condicionada	525,32
Tibaná	Páramo Tota	Condicionada	464,05
Firavitoba	Páramo Tota	Condicionada	457,64

Ráquira	Páramo Rabanal y río Bogotá	Condicionada	366,62
Úmbita	Páramo Rabanal y río Bogotá	Condicionada	317,95
Sutamarchán	Páramo Iguaque Merchán	Condicionada	316,07
El Cocuy	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Condicionada	314,09
Labranzagrande	Páramo Tota	Condicionada	291,89
Sativasur	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	290,34
Floresta	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	285,28
Tibasosa	Páramo altiplano cundiboyacense	Condicionada	284,74
Samacá	Páramo Rabanal y río Bogotá	Condicionada	267,29
Guacamayas	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Condicionada	263,68
Arcabuco	Páramo altiplano cundiboyacense	Condicionada	258,80
Arcabuco	Páramo Iguaque Merchán	Condicionada	223,54
Ciénega	Páramo Tota	Condicionada	215,83
Soatá	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	180,23
Chinavita	Páramo Tota	Condicionada	174,61
Iza	Páramo Tota	Condicionada	160,60
San Mateo	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Condicionada	156,16
Tópaga	Páramo Tota	Condicionada	134,32
Mongua	Páramo Pisba	Condicionada	122,64
Chiquinquirá	Páramo Iguaque Merchán	Condicionada	122,22
Santa Sofía	Páramo Iguaque Merchán	Condicionada	116,89
Turmequé	Páramo Rabanal y río Bogotá	Condicionada	104,30
Chivatá	Páramo altiplano cundiboyacense	Condicionada	98,11
Cubará	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Condicionada	98,10
Nobsa	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	84,59
La Capilla	Páramo Rabanal y río Bogotá	Condicionada	83,20

Rondón	Páramo Tota	Condicionada	72,97
Sora	Páramo Iguaque Merchán	Condicionada	70,85
Pisba	Páramo Pisba	Condicionada	63,83
Güicán	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Condicionada	54,90
Soracá	Páramo altiplano cundiboyacense	Condicionada	52,13
Firavitoba	Páramo altiplano cundiboyacense	Condicionada	45,89
El Espino	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Condicionada	43,25
Pachavita	Páramo Rabanal y río Bogotá	Condicionada	39,61
Samacá	Páramo altiplano cundiboyacense	Condicionada	37,88
Guayatá	Páramo de Chingaza	Condicionada	34,88
Ventaquemada	Páramo altiplano cundiboyacense	Condicionada	25,34
Tuta	Páramo Tota	Condicionada	21,73
Tinjacá	Páramo Iguaque Merchán	Condicionada	19,21
Zetaquirá	Páramo Tota	Condicionada	18,27
Chiscas	Páramo Almorzadero, Sierra Nevada del Cocuy	Condicionada	14,49
Miraflores	Páramo Tota	Condicionada	11,56
Panqueba	Páramo Sierra Nevada del Cocuy	Condicionada	8,84
Cómbita	Páramo Iguaque Merchán	Condicionada	8,68
Gámeza	Páramo Tota	Condicionada	7,68
Tipacoque	Páramo Guantiva La Rusia	Condicionada	6,54
Siachoque	Páramo altiplano cundiboyacense	Condicionada	6,07
Buenavista	Páramo Guerrero	Condicionada	4,32
Sora	Páramo altiplano cundiboyacense	Condicionada	1,46
Almeida	Páramo de Chingaza	Condicionada	0,67
Pajarito	Páramo Tota	Condicionada	0,23
Chiscas	Páramo Almorzadero	Condicionada	0,01
Total		558.796,23	

Fuente: UPRA (2023).

El municipio que mayor extensión presenta en áreas excluidas, que se traslapan con la figura de los páramos, es Güicán con 76.796,93 ha, seguido de Chiscas con 50.894,13 ha, correspondientes al Complejo de Páramo Sierra Nevada del Cocuy; y Aquitania con 38.357,77 ha áreas correspondientes al Complejo de Páramo Tota.

Respecto a las áreas de páramo condicionada tenemos que el municipio que presenta mayor extensión es Aquitania con 13.730,56 ha correspondiente al Páramo de Tota, seguido de Socotá con 6.416,33 ha del Páramo Pisba y Tota con 5.046,33 ha, área correspondiente al Páramo de Tota.

- **Distribución predial de los páramos**

Para el desarrollo de esta sección del capítulo se tuvo 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 la figura de páramo y que tienen un área de coincidencia o intercepción predial mayor o igual al 50 %.

De un total declarado en ecosistemas de páramos de 558.796,23 ha, se tiene a nivel departamental, según el registro 1 y 2 de la base catastral rural IGAC 2020, un total de 58.064 predios se interceptan con el área de páramos declarados, correspondiente a un área de 414.320,24 ha; por lo tanto, existe un área predial con información equivalente al 74,15 % y un 25,85 % sin información predial. Del total de los predios mencionados anteriormente, el 98,53 % (57.212 predios) pertenecen a propietarios de tipo privado, en un área de 380.093,01 ha. En la tabla 10 se presenta dicha información.

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

Tipo propietario	Cantidad predios	% predios	Área predial al interior de páramos (ha)	% de área predial al interior de páramos
Estado	731	1,26	30.046,70	7,25
Colectivos	3	0,01	3.637,68	0,88
Privados	57.212	98,53	380.093,01	91,74
Otros	10	0,02	73,38	0,02
Sin información (por omisión y comisión)	108	0,19	469,47	0,11
Subtotal área con información predial	58.064	100	414.320,24	100
Sin información predial			144.475,99	
Total	58.064	100	558.796,23	100

Fuente: UPRA (2023).

Ahora bien, se analizará el área predial y el número de predios fuera de la frontera agrícola (áreas excluidas) y dentro de la frontera agrícola (áreas condicionadas) de los páramos en Boyacá.

En el análisis realizado se encontró que dentro de la frontera agrícola se tienen 36.811 predios correspondiente al 63,40 %, en un área de 66.360,04 ha (16,02 %) y fuera de la frontera agrícola 21.253 predios correspondiente al 36,60 %, en un área de 347.960,20 ha (83,98 %), se observa que dentro frontera agrícola hay un mayor número de predios, sin embargo, la mayor área se presenta fuera de esta.

Por otra parte, la mayor participación en número de predios y área referente al tipo de propietarios tanto fuera y dentro de frontera agrícola la presenta los privados con 57.212 predios en un área de 380.093,01 ha. En la tabla 11 se presenta la información.

Tabla 11. Área y número de predios dentro y fuera de frontera agrícola de acuerdo con el tipo de propietario

Tipo de propietario	N.° de predios en área condicionada	N.° de predios en área excluida	Total predios	Área condicionada ha	Área excluida ha	Total área ha
Estado	255	476	731	591,83	29.454,87	30.046,70
Colectivos	0	3	3	0	3637,68	3637,68
Privados	36.483	20.729	57.212	65.555,93	314.537,08	380.093,01
Otros	3	7	10	0,95	72,43	73,38
Sin información por comisión y omisión	70	38	108	211,33	258,14	469,47
Total	36.811	21.253	58.064	66.360,04	347.960,20	414.320,24
Porcentaje	63,40	36,60	100,00	16,02	83,98	100,00

Fuente: UPRA (2023).

- **Rangos prediales complejos de páramos de Boyacá**

El tamaño predial con mayor representación en número de predios es el rango “hasta 0,5 ha” con un 29,33 % correspondiente a 17.028 predios con un área de 3109,88 ha, donde 13.860 predios están ubicados dentro de la frontera agrícola en áreas condicionadas con un área de 2488,00 ha y 3.168 predios en áreas excluidas de la frontera agrícola con un área de 621,88 hectáreas.

Por otra parte, el área con mayor representación se ubica en el rango de “mayor de 2000 ha - hasta 5000 ha”, con un total de 48.035,17 ha correspondiente al 11,59 % del área predial de los páramos, ubicados en áreas excluidas de la frontera agrícola, lo cual se puede observar en la tabla 12.

Tabla 12. Distribución predial páramos declarados a nivel departamental, información a 2020

Tamaño predial	N.° total predios	Predios dentro FA	Predios fuera FA	Área total predios ha	Área dentro FA ha	Área fuera FA	% cantidad de predios	% área de predios
Hasta 0,5 ha	17.028	13.860	3.168	3109,88	2488	621,88	29,33	0,75
Mayor a 0,5 ha - hasta 1 ha	10.318	7.433	2.885	6602,86	4543,9	2058,96	17,77	1,59
Mayor a 1 ha - hasta 2,5 ha	12.927	8.225	4.702	18.106,79	11.580,65	6526,14	22,26	4,37
Mayor a 2,5 ha - hasta 3 ha	2.141	1.227	914	4654,73	2593,67	2061,06	3,69	1,12
Mayor a 3 ha - hasta 5 ha	5.144	2.722	2.422	16.445,57	8316,23	8129,35	8,86	3,97
Mayor a 5 ha - hasta 10 ha	4.676	2.000	2.676	27.292,62	11.580,23	15.712,39	8,05	6,59
Mayor a 10 ha - hasta 20 ha	2.745	876	1.869	28.476,55	7965,65	20.510,89	4,73	6,87
Mayor a 20 ha - hasta 50 ha	1.833	350	1.483	46.621,74	8156,56	38.465,18	3,16	11,25
Mayor a 50 ha - hasta 100 ha	645	78	567	30.595,57	4460,84	26.134,73	1,11	7,38
Mayor a 100 ha - hasta 200 ha	309	31	278	31.998,28	2868,31	29.129,97	0,53	7,72
Mayor a 200 ha - hasta 500 ha	185	8	177	38.288,38	1071,46	37.216,92	0,32	9,24
Mayor a 500 ha - hasta 1000 ha	48	1	47	20.231,18	734,54	19.496,64	0,08	4,88
Mayor a 1000 ha - hasta 2000 ha	40	0	40	39.848,81	0	39.848,81	0,07	9,62
Mayor a 2000 ha - hasta 5000 ha	18	0	18	48035,17	0	48.035,17	0,03	11,59
Mayor a 5000 ha - hasta 10000 ha	4	0	4	15569,88	0	15.569,88	0,01	3,76
Mayor a 10000 ha	3	0	3	38442,22	0	38.442,22	0,01	9,28
Subtotal área con información predial	58.064	36.811	21.253,00	414.320,24	66.360,04	347.960,20	100	100

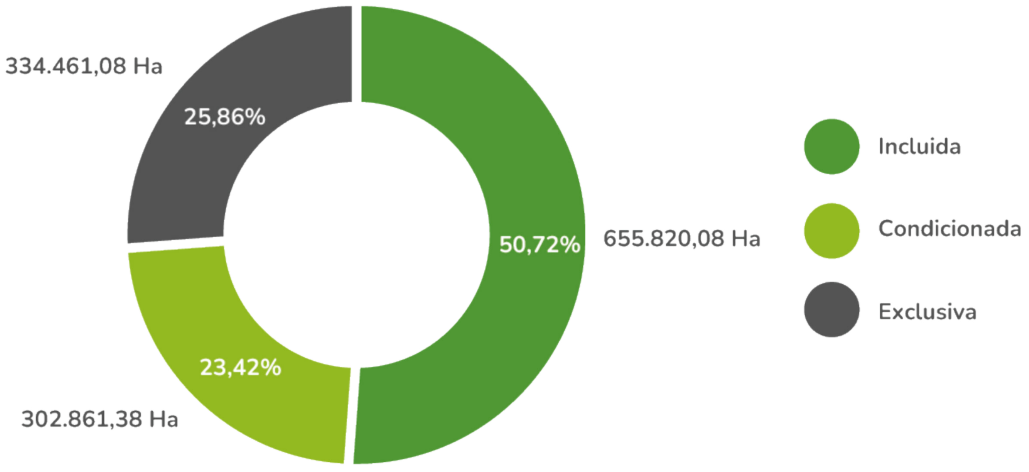
Sin información predial				144.475,99				
Total	58.064	36.811	21.253,00	558.796,23	66.360,04	347.960,20	100	100

Fuente: UPRA (2023).

- **Clasificación de la UAF de los predios que se traslapan con el ecosistema de páramo del departamento de Boyacá**

Se analizó la clasificación de la UAF de acuerdo con las extensiones de la Resolución 041 de 1996, por zonas relativamente homogéneas, en el cual se tomaron tres rangos: menor a la UAF, dentro de UAF y mayor a UAF; donde los resultados obtenidos muestran que el 90,47 % correspondiente a 52.532 predios están en un rango menor a la UAF, seguido del 7,27 % de los predios mayor a la UAF con 4.220 predios y 2,26 % dentro de la UAF con 1.312 predios, lo cual se evidencia en la figura 18.

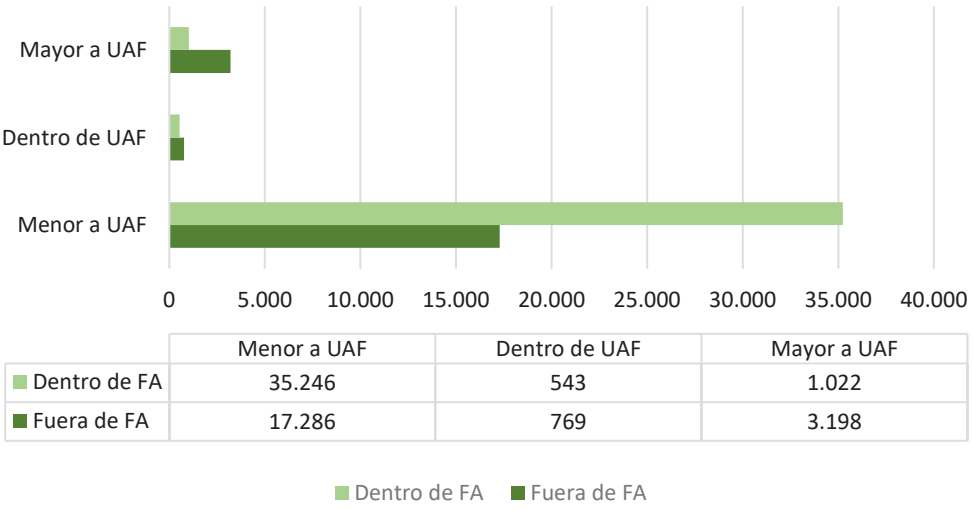
Figura 18. Clasificación UAF en predios en áreas de páramos declarados a nivel departamental, información a 2020



Fuente: UPRA (2023).

Igualmente, se analizó la clasificación de la UAF dentro y fuera de la frontera agrícola, donde los resultados obtenidos son que la mayor cantidad de predios son “menores a la UAF”, dentro de la FA se obtuvieron 35.246 predios y fuera de FA 17.286 predios.

Figura 19. Clasificación UAF en predios en áreas de páramos declarados a nivel departamental, información a 2020



	Menor a UAF	Dentro de UAF	Mayor a UAF
Dentro de FA	35.246	543	1.022
Fuera de FA	17.286	769	3.198

Fuente: UPRA (2023).

Zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 en el departamento de Boyacá

El departamento de Boyacá presenta parte de su territorio al interior de la zona de reserva forestal del Cocuy, la cual fue zonificada mediante Resolución 1275 de 2014 del MinAmbiente, con una extensión aproximada de 715.800 ha. Asimismo, el departamento presenta zona de reserva forestal del río Magdalena, la cual fue zonificada mediante Resolución 1924 de 2013, con una extensión aproximada de 2.125.559,57 hectáreas.

El departamento de Boyacá presenta una extensión de 231.178,11 ha en zonas de reserva forestal de 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 90.061,90 ha y 141.116,21 ha en áreas con previa decisión de ordenamiento.

En la zona tipo A presenta un área de ocupación de 77.624,90 ha, en zona tipo B 7014,48 ha y en zona tipo C 5422,52 hectáreas.

En la tabla 13 se realiza una descripción del contexto general de las reservas forestales declaradas mediante la Ley 2 de 1959.

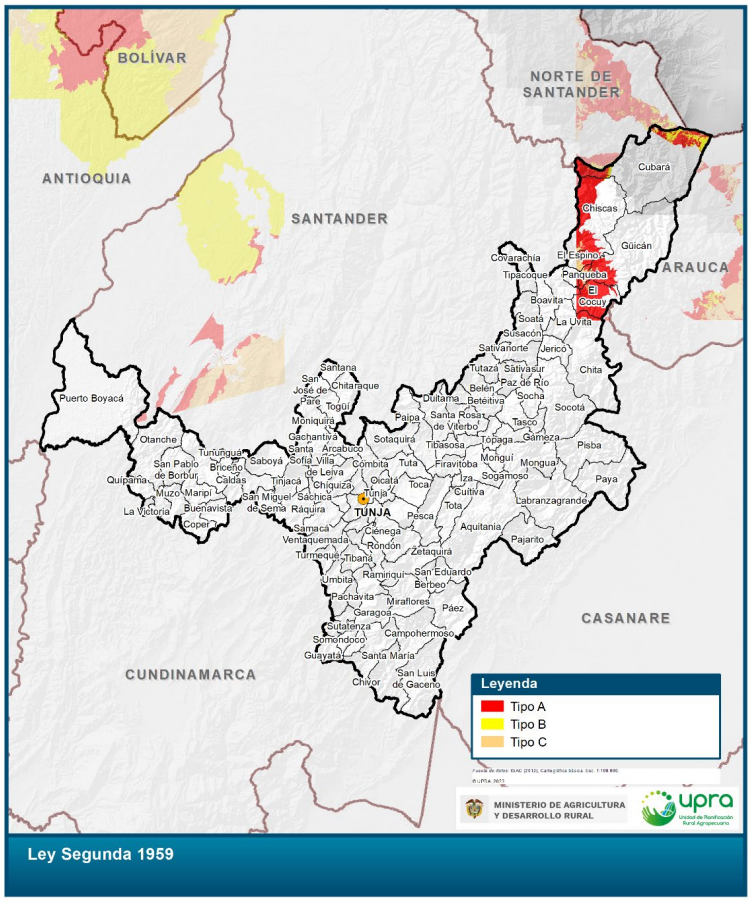
Tabla 13. Área de zona de reserva forestal de Ley 2 tipos A, B y C, información al 2020

Zonas de reserva forestal (L 2 /1959)	Área total ZRF ha	Área zonificada			Subtotal área con zonificación (ha)	%	Áreas con previa decisión de ordenamiento (ha)	%
		A	B	C				
Cocuy	230.125,08	77.614,72	7014,48	5422,52	90.051,72	39,13	140.073,36	60,87
Magdalena	1.053,03	10,18	0	0	10,18	0,97	1042,85	99,03
Área total	231.178,11	77.624,90	7014,48	5422,52	90.061,90		141.116,21	

Fuente: UPRA (2023)

En la figura 20 se presentan la ubicación de las zonas de reserva forestal Ley 2 de 1959 en el departamento de Boyacá.

Figura 20. Mapa zonas de reserva forestal Ley 2 de 1959 en Boyacá



Fuente: UPRA (2023).

En la anterior figura se observa que la mayor presencia de Ley 2 de 1959 se encuentra al nororiente del departamento.

- **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 departamento de Boyacá por municipio y a la zona de reserva a la que pertenece.

Tabla 14. Zona de reserva forestal Ley 2 de 1959, zona A

Municipio	Zona de reserva forestal	Área ha
Chiscas	Cocuy	23.605,35
El Cocuy	Cocuy	17.946,93
Cubará	Cocuy	16.107,26
Güicán	Cocuy	10.249,14
El Espino	Cocuy	3414,48
Chita	Cocuy	3171,35
Panqueba	Cocuy	2202,78
Guacamayas	Cocuy	500,79
San Mateo	Cocuy	415,08
Otanche	Río Magdalena	10,18
La Uvita	Cocuy	1,56
Total		77.624,90

Fuente: UPRA (2023).

El área de extensión de la zona de reserva forestal de Ley 2 de 1959, categoría A, en Boyacá es de 77.624,90 ha, correspondiente al 3,34 % del total del área departamental, presente en 11 municipios del departamento. La zona de reserva forestal del Cocuy es la que abarca la mayor área con un total de 77.614,72 ha, correspondiente al 99,98 % del área total de Ley 2 zona A del departamento, distribuida mayoritariamente en los municipios de Chiscas (23.605,35), El Cocuy (17.946,93), Cubará (16.107,26), Güicán (10.249,14) y El Espino (3414,48).

- **Distribución predial de zona de reserva forestal de Ley 2 de 1959, categoría A**

Para esta parte del capítulo se realizará un análisis de la distribución predial de las zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959, categoría 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 77.624,90 ha, se tiene a nivel departamental según los registros 1 y 2 de la base catastral rural IGAC 2020, un total de 10.498 predios a nivel departamental que se interceptan con el área de categoría tipo A,

correspondiente a un área 61.307,82 ha; por lo tanto, existe un área predial con información equivalente al 78.98 % y un 21,02 % sin información predial. Del total de los predios mencionados anteriormente la mayor participación pertenece a propietarios privados con 10.310 predios, en un área de 48.731,63 ha. En la tabla 15 se presenta dicha información.

Tabla 15. Número de predios y tipo de propietario dentro del área predial al interior de Ley 2 zona A, a nivel departamental, información a 2020

Tipo propietario	Cantidad predios	% predios	Área predial al interior de Ley 2 zona A (ha)	% de área predial al interior de Ley 2 zona A
Estado	171	1,63	12.516,79	20,42
Privados	10.310	98,21	48.731,63	79,49
Otros	4	0,04	5,71	0,01
Sin información (por omisión y comisión)	13	0,12	53,69	0,09
Subtotal área con información predial	10.498	100	61.307,82	100
Sin información predial			16.317,08	
Total	10.498	100	77.624,90	100

Fuente: UPRA (2023).

El tamaño predial con mayor representación es el rango “mayor a 1 ha hasta 2,5 ha” con el 26,43 %, seguido del rango “hasta las 0,5 ha” con un 23,85 %, sin embargo, el área más representativa se presenta en el rango de “mayor a 20 ha – hasta 50 ha” con una extensión de 8704,74 ha, lo cual se puede observar en la tabla 16.

Tabla 16. Distribución predial Ley 2 de 1959, categoría A, a nivel departamental, información a 2020

Tamaño predial	Cantidad de predios	% de predios	Área de predios dentro de Ley 2 zona A (ha)
Hasta 0,5 ha	2.504	23,85	711,74
Mayor a 0,5 ha - hasta 1 ha	2.244	21,38	1639,36
Mayor a 1 ha - hasta 2,5 ha	2.775	26,43	4468,24
Mayor a 2,5 ha - hasta 3 ha	429	4,09	1182,46
Mayor a 3 ha - hasta 5 ha	962	9,16	3711,34

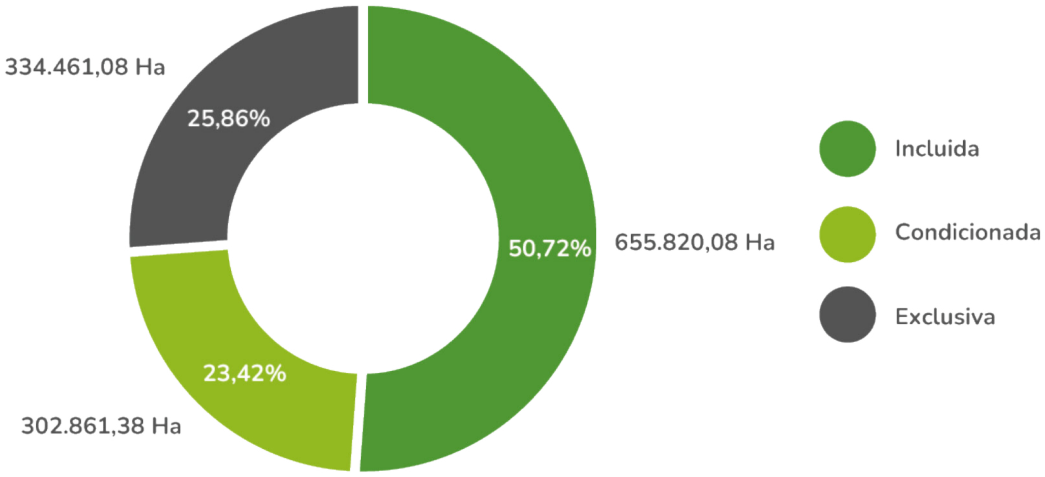
Tamaño predial	Cantidad de predios	% de predios	Área de predios dentro de Ley 2 zona A (ha)
Mayor a 5 ha - hasta 10 ha	778	7,41	5421,91
Mayor a 10 ha - hasta 20 ha	372	3,54	5038,86
Mayor a 20 ha - hasta 50 ha	276	2,63	8704,74
Mayor a 50 ha - hasta 100 ha	89	0,85	6100,65
Mayor a 100 ha - hasta 200 ha	40	0,38	5579,72
Mayor a 200 ha - hasta 500 ha	23	0,22	6621,53
Mayor a 500 ha - hasta 1000 ha	4	0,04	2908,15
Mayor a 1000 ha - hasta 2000 ha	1	0,01	1112,77
Mayor a 5000 ha - hasta 10000 ha	1	0,01	8106,36
Subtotal área con información predial	10.498	100	61.307,82
Sin información predial			16.317,08
Total	10.498	100	77.624,90

Fuente: UPRA (2023).



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 97,58 % (10.244) 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 Ley 2 categoría A; a nivel departamental, información a 2020



Fuente: UPRA (2023).

A continuación, se analizará la zona de reserva forestal Ley 2 de 1959 categorías B y C, áreas condicionadas del orden ambiental con importancia para el OSPR por municipio del departamento de Boyacá, dado que en ellas se deben adelantar acciones tendientes al ordenamiento social de la propiedad rural y que en estas figuras se realizan actividades agropecuarias, contrarias al objetivo de uso para las cuales fueron determinadas.

En este sentido, el Estado debe adelantar los procedimientos de sustracción de área o el otorgamiento de contratos de uso en predios baldíos inadjudicables al interior de las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959, para disminuir presiones sobre estas áreas, contribuir al control de la deforestación y mejorar las condiciones de vida de las comunidades campesinas.

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

En la tabla 17 se presenta la extensión de la zona de reserva forestal de Ley 2 de 1959 zona B y C, por municipio y a las zonas de reservas que ocupa en el departamento de Boyacá.

Tabla 17. Zona de reserva forestal Ley 2 de 1959, zona B y C

Municipio	Zona de reserva forestal	Área
Cubará	Cocuy	7.206,80
Panqueba	Cocuy	1.813,03
El Espino	Cocuy	1.556,41
Chiscas	Cocuy	734,51
Guacamayas	Cocuy	587,62
Güicán	Cocuy	326,07
El Cocuy	Cocuy	212,56
Total		12.437,00

Fuente: UPRA (2023).

El área de extensión de la zona de reserva forestal de Ley 2 de 1959, categorías B y C, en Boyacá es de 12.437 ha, correspondiente al 0,53 % del total del área departamental pertenecientes a la zona de reserva forestal del Cocuy. Los municipios que mayor área presenta son Cubará (7.206,80 ha), Panqueba (1.813,03 ha) y El Espino (1.556,41 ha).

- **Distribución predial de zona de reserva forestal de Ley 2 de 1959, categoría B y C**

Para este numeral del documento se realizará un análisis de la distribución predial de las zonas de reserva forestal de 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 12.437 ha, se tiene a nivel departamental según los registros 1 y 2 de la base catastral rural IGAC 2020, un total de 3.162 predios a nivel departamental que se interceptan con el área de categoría tipo B y C, correspondiente a un área de 10.282,23 ha; por lo tanto, existe un área predial con información equivalente al 82,67 % y un 17,33 % sin información predial. Del total de los predios mencionados anteriormente, el 98,10 %, pertenecen a privados en un área de 8696,90 ha. En la tabla 18 se presenta dicha información.

Tabla 18. Número de predios y tipo de propietario dentro del área predial al interior de Ley 2 zona B y C, a nivel departamental, información a 2020

Tipo propietario	Cantidad predios	% predios	Área predial al interior de Ley 2 zona B y C (ha)	% de área predial al interior de Ley 2 zona B y C
Estado	56	1,77	1561,72	15,19
Privados	3.102	98,10	8696,90	84,58
Otros	2	0,06	0,35	0,00
Sin información (por omisión y comisión)	2	0,06	23,26	0,23
Subtotal área con información predial	3.162	100	10.282,23	100
Sin información predial			2.154,77	
Total	3.162	100	12.437,00	100

Fuente: UPRA (2023).

El tamaño predial con mayor representación en número de predios es el rango de “hasta 0,5 ha” con un 29,79 %, correspondiente a 942 predios, con una ocupación de área de 243,57 ha; seguido del rango “mayor a 1 ha - hasta 2,5 ha” con el 25,59 % con 804 predios y un área de 1278,28. Sin embargo, la mayor área la presenta el rango “mayor a 20 ha - hasta 50 ha”, lo cual se puede observar en la tabla 19.

Tabla 19. Distribución predial Ley 2 de 1959, categoría B y C, a nivel departamental, información a 2020

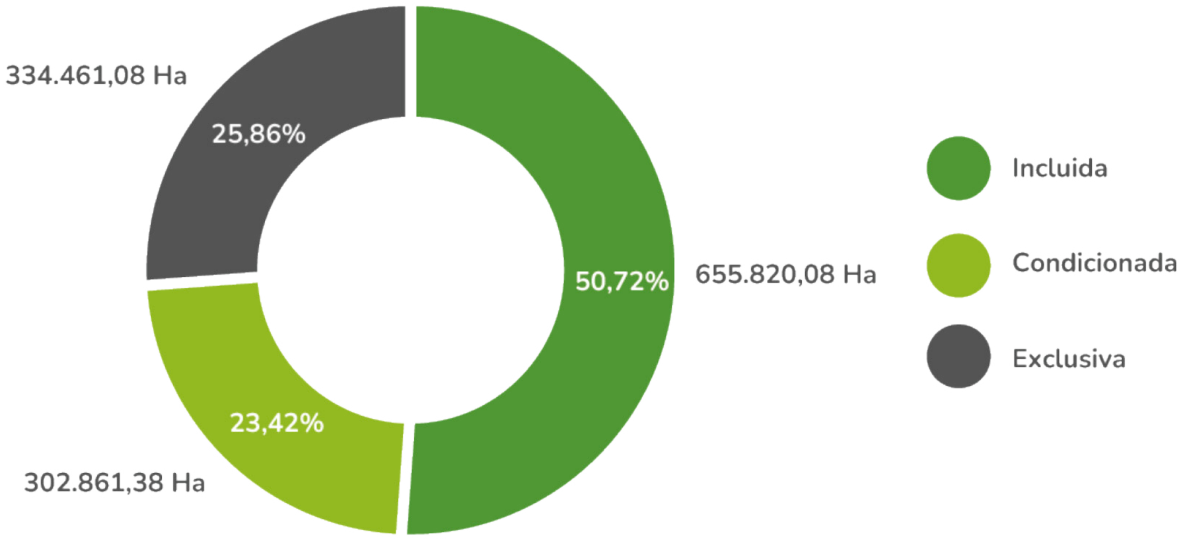
Tamaño predial	Cantidad de predios	% de predios	Área de predios dentro de Ley 2 zona A (ha)
Hasta 0,5 ha	942	29,79	243,57
Mayor a 0,5 ha - hasta 1 ha	742	23,47	541,52
Mayor a 1 ha - hasta 2,5 ha	804	25,43	1278,28
Mayor a 2,5 ha - hasta 3 ha	113	3,57	309,05
Mayor a 3 ha - hasta 5 ha	232	7,34	881,26
Mayor a 5 ha - hasta 10 ha	162	5,12	1096,04
Mayor a 10 ha - hasta 20 ha	78	2,47	1104,86
Mayor a 20 ha - hasta 50 ha	67	2,12	2173,04
Mayor a 50 ha - hasta 100 ha	18	0,57	1160,58
Mayor a 100 ha - hasta 200 ha	1	0,03	108,82
Mayor a 200 ha - hasta 500 ha	1	0,03	251,06

Mayor a 500 ha - hasta 1000 ha	2	0,06	1134,14
Subtotal área con información predial	3.162	100	10.282,23
Sin información predial			2.154,77
Total	3.162	100	12.437,00

Fuente: UPRA (2023).

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 99,37 % 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 categoría B y C, a nivel departamental, información a 2020



Fuente: UPRA (2023).

- **Sustracciones de las zonas de reserva forestal Ley 2 de 1959**

El Decreto 2811 en su art. 209 de 1974, establece la prohibición para la adjudicación de baldíos en las áreas de reserva forestal. Asimismo, en el art. 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)

La sustracción es un proceso mediante el cual la autoridad ambiental, evalúa la pertinencia de levantar la figura jurídica de reserva forestal de 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 zonas de reserva forestal declaradas por la Ley 2 de 1959, con el propósito de adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural orientados a fortalecer procesos de economía campesina, se describen a continuación:

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

Con el procedimiento de sustracciones encontramos que de un total de áreas identificadas como sustracciones de ZRF Ley 2 de 1959, equivalentes a 14.725.519 ha, que se tiene a nivel nacional, en el departamento de Boyacá se ha sustraído un total de 303.856,05 ha, correspondiente a 2.495 predios, lo cual se presenta en la tabla 20.

Tabla 20. Área sustraída y número de predios en Boyacá

Municipio	Área (ha)	Predios
Chiscas	44.498,78	1
Cubará	104.286,38	24
Güicán	18.491,24	23
Puerto Boyacá	136.579,65	2.447
Total	303.856,05	2.495

Fuente: UPRA (2023).

Con la información anterior se observa que el municipio de Boyacá con mayor área sustraída de las zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 es Puerto Boyacá con un total de 136.579,65 ha correspondiente a 2.447 predios.

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

En el año 2018 la ANT reglamentó el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables, entre ellos los baldíos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, clasificadas en tipo A, B y C por el MinAmbiente, con la expedición del Acuerdo 058 de 2018 modificado por el Acuerdo 118 de 2020, donde en el art. 3 define el derecho de uso sobre baldíos inadjudicables como:

La mera tenencia y goce que se ejerce sobre los predios baldíos inadjudicables reconociendo el dominio de la Nación, conforme las disposiciones legales y reglamentarias y normatividad ambiental vigente, esto con el fin de una posibilidad de regularizar la ocupación. (Acuerdo 058/2018)

El departamento de Boyacá presenta un área potencial para el otorgamiento de contratos de derecho de uso de 36.702,34 ha, siendo Cubará el municipio que mayor área potencial presenta con 16.474,14 ha, seguido de Chiscas con 7724,76 ha, como se puede observar en la tabla 21.

Tabla 21. Áreas potenciales para el otorgamiento de contratos de derecho de uso en Boyacá

Municipio	Área
Chiscas	7724,76
Tipo A	7073,19
Tipo B	49,55
Tipo C	602,02
Cubará	16.474,14
Tipo A	11.356,50
Tipo B	5.079,18
Tipo C	38,46
El Cocuy	3534,78
Tipo A	3497,99
Tipo C	36,79
El Espino	4246,05
Tipo A	3131,59
Tipo C	1114,46
Guacamayas	805,37
Tipo A	487,44
Tipo C	317,92
Güicán	3917,24
Tipo A	3591,17
Tipo C	326,07
Panqueba	2658,00
Tipo A	1935,84
Tipo C	722,16
San Mateo	411,99
Tipo A	411,99
Total	36.702,34

Fuente: UPRA (2023).

La zona A es la que mayor área se presenta como potencial para el otorgamiento de contratos de uso con 39.772,32 hectáreas.

Tabla 22. Áreas potenciales para el otorgamiento de contratos de derecho de uso por tipo de zona en Boyacá

Zona	Área (ha)
Zona A	31.485,72
Zona B	5128,72
Zona C	3157,88
Total	39.772,32

Fuente: UPRA (2023).

Con el otorgamiento de contratos de uso se ha podido regularizar la ocupación de estas áreas y tener un control sobre los usos que se les da.

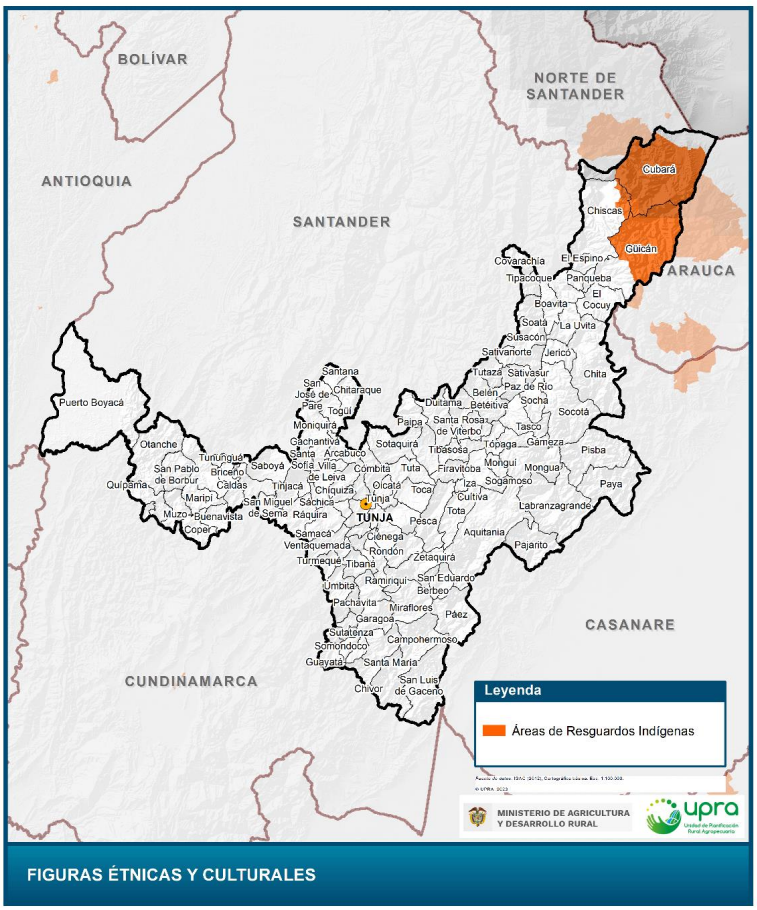
3.2.3. Comunidades étnicas

Dentro del OSPR 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 las (i) comunidades indígenas, (ii) negras, afrocolombianas, los palenqueros y raizales; y el (iii) pueblo Rrom.

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.



Figura 23. Territorios étnicos constituidos de Boyacá



Fuente: UPRA (2023).

Se evidencia mayor área ocupada por comunidades indígenas en el municipio de Cubará con dos resguardos constituidos en 94.074,93 ha. Seguido de Güicán con 72.438,02 ha ocupadas por tres resguardos. Luego continúa el municipio de Chiscas con un resguardo que ocupa un área de 6.943,29 ha, y por último se encuentra el municipio de El Cocuy con un área ocupada de 0,00045 ha en un resguardo indígena.

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

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

3.3.1. Análisis de distribución predial dentro de FA

El análisis de la distribución predial del año 2020 con la FA de Boyacá del año 2021, ofrece estadísticas a nivel departamental y municipal en la tabla 23. Se destacan 575.119 predios en Boyacá que suman 2.338.826,58 ha. De estos, 459.069 predios (79,82%) están en la FA, cubriendo 1.226.049,99 ha, el 52,42% del total.

Tabla 23. Número de predios, propietarios y área, Boyacá

Total Departamento				Dentro de FA			Fuera de FA			Vacías sin dato de FA		
Departamento	N.° de predios	N.° de propietarios y/o poseedores	Área total de predios (ha)	N.° de predios	N.° de propietarios y/o poseedores	Área de predios (ha)	N.° de predios	N.° de propietarios y/o poseedores	Área de predios (ha)	N.° de predios sin dato	N.° de propietarios y/o poseedores	Área de predios (ha)
Boyacá	575.119	932.731	2.338.826,58	459.069	752.491	1.226.049,99	88.931	147.520	1.066.077,19	27.119	32.720	46.699,40
Porcentajes respecto al total (%)				79,82	80,68	52,42	15,46	15,82	45,58	4,72	3,51	2,00

Fuente: elaboración propia con base en IGAC (2020).

En cuanto a la distribución de predios y áreas en Boyacá de la tabla 24, los predios de hasta 2,5 ha componen el 79,27 % del total, ocupan solo el 23,13 % del área catastral. Por otro lado, predios de más de 100 ha, pese a ser solo el 0,18 % del total, abarcan el 13,56 % del área. Esta desproporción demuestra una concentración de la tierra en pocas manos. La mayoría de los predios de tamaño pequeño, hasta 2,5 ha, representa el 78,53 % del total, pero solo abarca el 22,92 % del área catastral. En contraposición, el rango de 5 a 10 ha es determinante en términos de área, con 171.506,83 hectáreas.

Tabla 24. Número de predios y sumatoria de área por rangos de tamaño (dentro de FA) en Boyacá

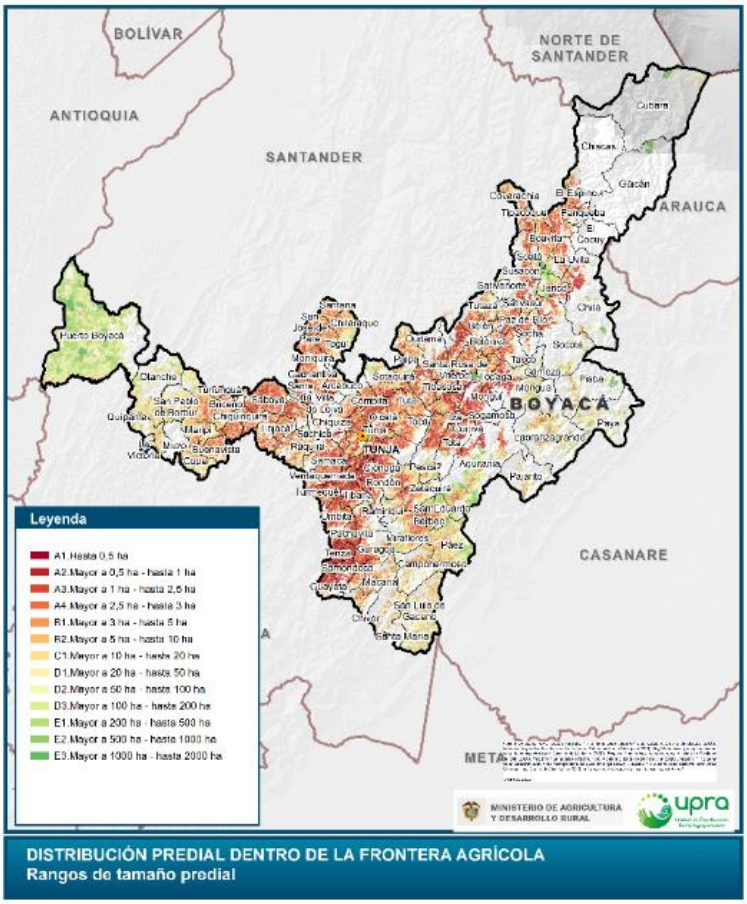
Rango de tamaño predial	N.° Predios	Sumatoria área	% Predios	% Área (ha)
Hasta 0,5 ha	162.318	39.522	35,36	3,22
Mayor a 0,5 - hasta 1 ha	94.353	69.947	20,55	5,71
Mayor a 1 - hasta 2,5 ha	107.252	174.077	23,36	14,20
Mayor a 2,5 - hasta 3 ha	16.067	44.656	3,50	3,64
Mayor a 3 - hasta 5 ha	34.289	133.474	7,47	10,89
Mayor a 5 - hasta 10 ha	25.866	180.037	5,63	14,68
Mayor a 10 - hasta 20 ha	11.274	155.937	2,46	12,72
Mayor a 20 - hasta 50 ha	5.400	163.752	1,18	13,36
Mayor a 50 - hasta 100 ha	1.438	98.313	0,31	8,02
Mayor a 100 - hasta 200 ha	552	74.812	0,12	6,10
Mayor a 200 - hasta 500 ha	223	64.131	0,05	5,23

Mayor a 500 - hasta 1000 ha	31	20.099	0,01	1,64
Mayor a 1000 - hasta 2000 ha	6	7.292	0,001	0,59
Total	459.069	1.226.050	100	100

Fuente: elaboración propia con base en IGAC (2020).

La figura 24 muestra el comportamiento espacial de los predios según su tamaño en el departamento. Los predios de menor extensión se localizan en el núcleo central del departamento, próximos a la Vía Panamericana. En contraste, las parcelas de mayor tamaño se hallan en la periferia al norte en Cubará, al este colindando con el departamento de Casanare, al oeste colindando con Antioquia, específicamente en el municipio de Puerto Boyacá

Figura 24. Distribución de los predios ubicados en áreas dentro de FA por rangos de tamaño, Boyacá



Fuente: IGAC (2020).

3.3.2. Indicadores de distribución de la propiedad rural

En la tabla 25 se presentan los indicadores para analizar la distribución de la propiedad rural en la FA de Boyacá. Estos indicadores se utilizan para evaluar la desigualdad, la heterogeneidad y la disparidad[4] en la tenencia de tierras en la región. El índice de Gini, que mide la desigualdad en la distribución de la propiedad, revela que en el departamento existe una alta desigualdad en la tenencia de tierras, con un valor de 0,7449371119. El índice de Theil se utiliza como una métrica alternativa para evaluar la heterogeneidad en la distribución territorial de la propiedad, este índice se sitúa en 0,1103621909, lo que indica un grado medio de heterogeneidad en la distribución de la tierra en la región.

Tabla 25. Resultados de los indicadores de distribución 2020, Boyacá

Dimensión	Indicador	Resultado departamental	Nivel	Rango de clasificación
Desigualdad	Índice de Gini	0,7449371119	Alto Gini	De 0 a 0,3, desigualdad baja
				de 0,3 a 0,6, desigualdad media
				y de 0,6 a 1, desigualdad alta
Heterogeneidad	Índice de Theil	0,1103621909	Medio 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	0,0194679904	Alta disparidad	De 0 a 0,055, disparidad inferior alta; de 0,055 a 0,231, disparidad inferior media
				y de 0,231 a 1, disparidad inferior baja
Disparidad superior	Indicador de disparidad superior	6,3539078001	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: elaboración propia con base en IGAC (2020).

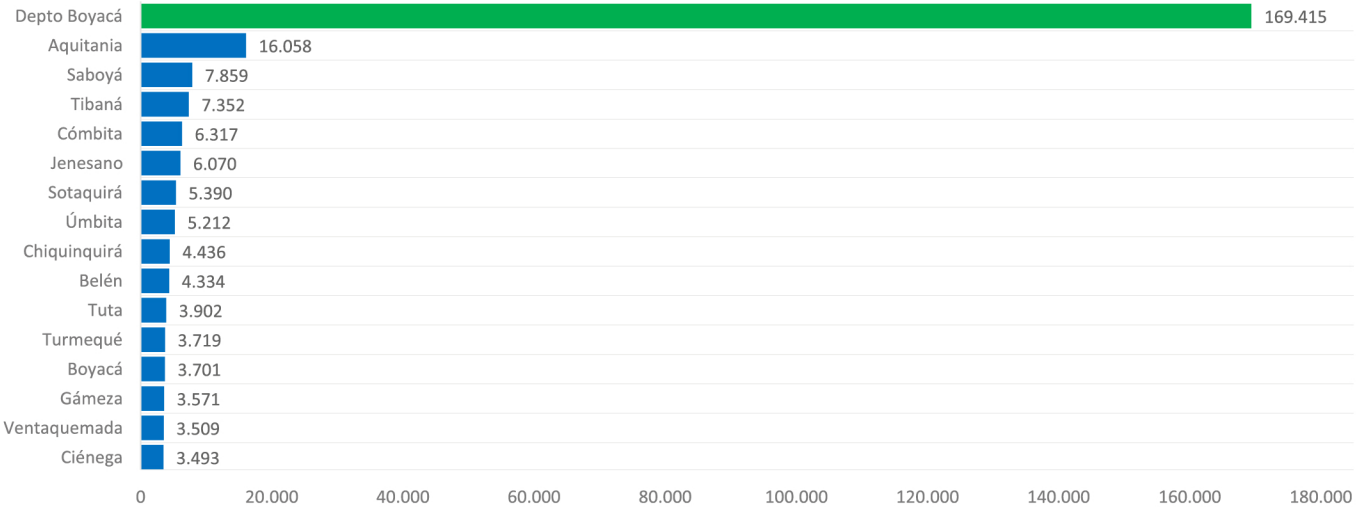
4 La UPRA en el año 2017 publicó "*Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia*", estudio que se encuentra disponible para consulta en el sitio web institucional (http://www.upra.gov.co/web/guest/publicaciones/-/asset_publisher/Gcha9Rfz1eZm/content/analisis-distribucion-propiedad-rural).

Además, se emplean los indicadores de disparidad inferior y superior para analizar los extremos de la distribución de la propiedad. El indicador de disparidad inferior muestra que el 10 % de los propietarios, con las extensiones de tierra más pequeñas, tienen un valor de 0,0194679904 que implica una disparidad inferior alta, lo que indica una disparidad considerable. Por otro lado, el indicador de disparidad superior[5] revela que el 10% de los propietarios con las mayores extensiones de tierra tienen 5,35 veces más área de la que les correspondería bajo una distribución equitativa.

3.3.3. Identificación de algunos fenómenos no deseados respecto al tamaño predial

El análisis de los dos aspectos fundamentales relacionados con la distribución de la propiedad rural, fraccionamiento y la concentración de la tierra, se realiza utilizando datos del año 2020 y en el contexto de la frontera agrícola de 2021.

Figura 25. Número de predios con señales de fraccionamiento predial, según municipio, 2020

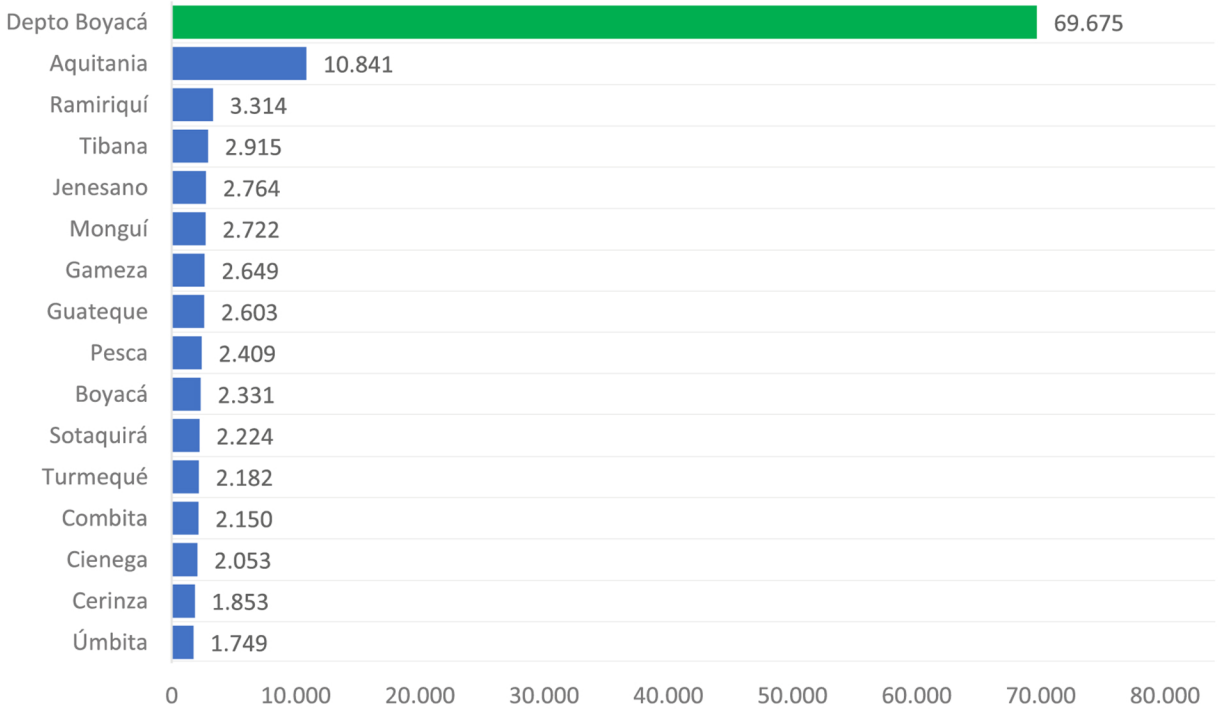


Fuente: elaboración propia con base en IGAC (2020)

Nota: universo de 169.415 predios que cumplen con los tres criterios.

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

Figura 26. Número de predios con señales de fraccionamiento predial en el rango de menos de 0,5 ha, según municipio, 2020



Fuente: elaboración propia con base en IGAC (2020).
Nota: universo de 69.675 predios con hasta 0,5 hectáreas.

El fraccionamiento predial se analiza desde dos perspectivas: la clasificación por rangos de tamaño predial y la clasificación según los rangos de la UAF. Se utiliza información catastral oficial para identificar los predios que muestran señales de fraccionamiento. En el año 2020, se encontraron 84.923 predios que cumplen con estos criterios.

En el análisis municipal de predios con tendencias de fraccionamiento, se destaca que los municipios con mayor número de predios con estas características son: Aquitania (16.058 predios) equivalentes al 9,48 % del total, seguido por Saboyá (7.859 predios) equivalentes al 4,64 %, Tibaná (7.352 predios) equivalentes al 4,34 %; Cómbita (6.31 predios) equivalentes al 3,73 % y Jenesano (6.070 predios) 3,58 %, como se muestra en la figura 25.

Se identificaron 69.675 predios en el conjunto de 121 municipios del departamento de Boyacá. Entre ellos destacan Aquitania (10.841), Ramiriquí (3.314), Tibaná (2.915), Jenesano (2.764), Monguí (2.722), Gámeza (2.649) y Guateque (2.603). Estos municipios concentran el 39,91% de los predios con señales de fraccionamiento, como se pudo ver en la figura 26.

La concentración de la propiedad de tierra se refiere como: “la reconfiguración de la tenencia (de la tierra) que conlleva a una mayor desigualdad en su distribución y acceso, ya sea en términos de derechos, de recurso económico o de bienes y servicios culturales y ecosistémicos asociados” (Rodríguez, 2022).

Tabla 26. Punto de corte del 10% de propietarios que concentran más área por municipio en el departamento de Boyacá, área comparada del 10% de los propietarios que más área concentran sobre el total del municipio y distribución del 1% de los propietarios o poseedores que concentran mayores áreas por municipio. Último decil y área promedio por propietario, año 2020

Municipio	Punto de corte del 10% de propietarios que concentran más área por municipio. Año 2020				Área comparada del 10% de los propietarios que más área concentran sobre el total del municipio		Distribución del 1% de los propietarios o poseedores que concentran mayores áreas por municipio. Último decil y área promedio por propietario. Año 2020		
	Punto de corte último decil (ha)	Cantidad de propietarios	Área reunida por los propietarios (ha)	Área promedio de los propietarios en el último decil (ha)	Área geográfica por municipio (ha)	% del área municipal	Área promedio por propietario (ha)	N.° Propietarios	Área de terreno (ha)
Tunja	3,94	420	5.022	11,96	7.889	63,66%	11,96	420	5.021,96
Almeida	5,75	150	1.966	13,10	4.028	48,80%	13,10	150	1.965,73
Aquitania	5,04	1301	28.488	21,90	36.230	78,63%	21,90	1301	28.488,07
Arcabuco	7,00	281	4.416	15,72	8.716	50,67%	15,72	281	4.416,35
Belén	4,90	510	5.716	11,21	10.901	52,43%	11,21	510	5.715,60
Berbeo	9,13	94	2.468	26,25	4.576	53,93%	26,25	94	2.467,97
Betéitiva	6,98	255	3.259	12,78	7.035	46,32%	12,78	255	3.258,60
Boavita	6,93	355	6.703	18,88	12.219	54,86%	18,88	355	6.702,98
Boyacá	2,10	481	2.202	4,58	4.482	49,13%	4,58	481	2.201,92
Briceño	8,00	159	2.229	14,02	5.488	40,62%	14,02	159	2.229,30
Buenavista	6,65	262	3.911	14,93	8.121	48,16%	14,93	262	3.910,99
Busbanzá	9,23	65	1.136	17,47	2.449	46,38%	17,47	65	1.135,82
Caldas	4,95	251	2.312	9,21	5.708	40,51%	9,21	251	2.312,49
Campohermoso	19,64	171	6.551	38,31	14.572	44,95%	38,31	171	6.550,61
Cerinza	2,25	383	1.552	4,05	3.560	43,61%	4,05	383	1.552,30
Chinavita	6,07	277	3.429	12,38	7.051	48,63%	12,38	277	3.428,77
Chiquinquirá	4,50	616	6.670	10,83	12.660	52,68%	10,83	616	6.669,88
Chiscas	3,89	189	2.119	11,21	3.611	58,67%	11,21	189	2.118,54
Chita	3,25	547	6.622	12,11	10.167	65,14%	12,11	547	6.622,46
Chitaraque	11,19	281	9.064	32,25	15.457	58,64%	32,25	281	9.063,53
Chivatá	4,45	225	2.229	9,91	4.643	48,02%	9,91	225	2.229,32
Ciénega	2,25	389	1.690	4,34	3.795	44,54%	4,34	389	1.690,13
Cómbita	3,65	724	5.494	7,59	11.487	47,83%	7,59	724	5.494,42
Coper	12,13	201	6.383	31,75	11.449	55,75%	31,75	201	6.382,51
Corrales	7,25	162	2.978	18,38	5.439	54,76%	18,38	162	2.977,90
Covarachía	11,20	132	3.062	23,20	6.469	47,33%	23,20	132	3.062,23
Cubará	42,66	16	972	60,73	3.046	31,90%	60,73	16	971,74

Cucaita	4,96	148	1.628	11,00	3.113	52,29%	11,00	148	1.627,75
Cuítiva	2,19	299	1.383	4,63	2.797	49,45%	4,63	299	1.382,96
Chíquiza	6,17	197	2.419	12,28	5.427	44,56%	12,28	197	2.418,57
Chivor	12,32	76	1.962	25,81	4.174	47,00%	25,81	76	1.961,77
Duitama	2,24	830	6.346	7,65	9.052	70,11%	7,65	830	6.346,19
El Cocuy	11,93	7	137	19,63	287	47,90%	19,63	7	137,42
El Espino	4,49	125	1.190	9,52	2.436	48,84%	9,52	125	1.189,69
Firavitoba	3,64	672	5.804	8,64	9.949	58,34%	8,64	672	5.803,81
Floresta	4,95	371	3.884	10,47	7.749	50,12%	10,47	371	3.883,57
Gachantivá	5,60	241	2.406	9,98	5.927	40,59%	9,98	241	2.405,77
Gámeza	3,32	476	5.277	11,09	8.141	64,82%	11,09	476	5.277,05
Garagoa	5,30	389	4.905	12,61	9.182	53,42%	12,61	389	4.905,38
Guacamayas	4,00	126	970	7,70	2.130	45,55%	7,70	126	970,02
Guateque	1,91	396	1.511	3,82	3.280	46,09%	3,82	396	1.511,47
Guayatá	3,23	445	3.932	8,84	6.696	58,73%	8,84	445	3.932,35
Güicán de la Sierra	3,77	15	944	62,96	1.084	87,09%	62,96	15	944,36
Iza	3,78	176	1.567	8,90	2.968	52,79%	8,90	176	1.566,95
Jenesano	2,09	599	2.390	3,99	5.561	42,97%	3,99	599	2.389,63
Jericó	4,65	358	6.945	19,40	10.263	67,67%	19,40	358	6.944,53
Labranzagrande	26,56	210	11.993	57,11	21.977	54,57%	57,11	210	11.993,30
La Capilla	3,33	280	2.189	7,82	3.981	54,99%	7,82	280	2.189,21
La Uvita	5,80	182	2.465	13,54	4.853	50,80%	13,54	182	2.465,17
Villa de Leyva	3,73	314	2.717	8,65	5.265	51,61%	8,65	314	2.717,37
Macanal	9,25	306	5.693	18,61	11.889	47,89%	18,61	306	5.693,46
Maripí	10,33	316	7.409	23,45	15.077	49,14%	23,45	316	7.408,94
Miraflores	10,71	383	11.840	30,91	20.585	57,52%	30,91	383	11.839,87
Mongua	5,58	425	8.334	19,61	11.748	70,94%	19,61	425	8.334,06
Monguí	1,39	372	1.126	3,03	2.230	50,50%	3,03	372	1.126,28
Moniquirá	4,79	798	8.926	11,19	16.991	52,53%	11,19	798	8.925,98
Motavita	4,26	311	2.706	8,70	5.779	46,83%	8,70	311	2.706,36
Nobsa	1,61	289	3.214	11,12	4.029	79,78%	11,12	289	3.214,31
Nuevo Colón	2,32	452	2.088	4,62	4.604	45,35%	4,62	452	2.087,63
Oicatá	4,10	252	3.140	12,46	5.348	58,72%	12,46	252	3.140,48
Otanche	41,95	126	11.955	94,88	24.690	48,42%	94,88	126	11.954,94
Pachavita	3,98	324	2.635	8,13	5.727	46,02%	8,13	324	2.635,30
Páez	38,22	169	14.494	85,76	28.396	51,04%	85,76	169	14.493,64
Paipa	4,84	1137	14.268	12,55	23.138	61,67%	12,55	1137	14.268,28
Pajarito	24,05	66	3.224	48,85	6.415	50,26%	48,85	66	3.223,99

Panqueba	4,90	54	502	9,30	1.142	43,95%	9,30	54	502,17
Pauna	11,63	410	10.691	26,07	21.202	50,42%	26,07	410	10.690,54
Paya	78,13	40	6.132	153,30	12.869	47,65%	153,30	40	6.131,90
Paz del Río	5,63	266	3.345	12,57	6.650	50,30%	12,57	266	3.344,72
Pesca	4,87	762	10.337	13,57	17.690	58,43%	13,57	762	10.336,81
Pisba	30,14	46	3.897	84,72	6.131	63,57%	84,72	46	3.896,94
Puerto Boyacá	194,20	155	62.767	404,95	107.514	58,38%	404,95	155	62.767,50
Quípama	34,24	65	4.604	70,83	9.739	47,27%	70,83	65	4.603,83
Ramiriquí	2,76	669	4.332	6,47	8.179	52,96%	6,47	669	4.331,54
Ráquira	8,55	459	8.048	17,53	15.751	51,10%	17,53	459	8.048,02
Rendón	10,01	303	7.504	24,77	13.381	56,08%	24,77	303	7.504,20
Saboyá	4,89	957	9.090	9,50	20.408	44,54%	9,50	957	9.089,50
Sáchica	4,99	50	467	9,34	939	49,71%	9,34	50	466,86
Samacá	3,45	547	5.018	9,17	8.711	57,61%	9,17	547	5.017,81
San Eduardo	17,76	141	5.520	39,15	10.715	51,52%	39,15	141	5.519,79
San José de Pare	6,20	256	3.811	14,89	6.956	54,79%	14,89	256	3.811,25
San Luis de Gaceno	48,60	144	12.753	88,56	28.539	44,69%	88,56	144	12.752,73
San Mateo	5,83	336	4.580	13,63	9.098	50,34%	13,63	336	4.580,19
San Miguel de Sema	5,83	179	2.800	15,64	4.972	56,31%	15,64	179	2.800,09
San Pablo de Borbur	25,25	134	7.553	56,36	14.180	53,26%	56,36	134	7.552,59
Santana	5,50	227	3.932	17,32	6.337	62,04%	17,32	227	3.932,07
Santa María	29,91	76	4.186	55,08	9.379	44,64%	55,08	76	4.186,45
Santa Rosa de Viterbo	3,18	463	3.728	8,05	6.693	55,70%	8,05	463	3.728,26
Santa Sofía	4,90	287	2.839	9,89	6.487	43,77%	9,89	287	2.838,87
Sativanorte	4,22	187	2.310	12,35	4.049	57,04%	12,35	187	2.309,73
Sativasur	4,50	58	504	8,69	983	51,26%	8,69	58	503,89
Siachoque	3,00	386	2.348	6,08	5.028	46,70%	6,08	386	2.348,25
Soatá	4,33	298	3.054	10,25	5.739	53,23%	10,25	298	3.054,44
Socotá	5,06	631	10.540	16,70	16.602	63,48%	16,70	631	10.539,71
Socha	3,38	441	4.131	9,37	7.387	55,92%	9,37	441	4.130,83
Sogamoso	1,96	1273	5.497	4,32	10.357	53,08%	4,32	1273	5.497,08
Somondoco	3,01	271	1.931	7,12	3.736	51,67%	7,12	271	1.930,56
Sora	3,68	122	868	7,11	2.088	41,56%	7,11	122	867,81
Sotaquirá	4,76	634	10.735	16,93	15.791	67,98%	16,93	634	10.734,65
Soracá	2,73	298	2.050	6,88	3.826	53,58%	6,88	298	2.050,17

Susacón	6,05	264	4.181	15,84	7.598	55,02%	15,84	264	4.180,64
Sutamarchán	4,58	355	3.213	9,05	6.972	46,08%	9,05	355	3.212,65
Sutatenza	1,66	263	931	3,54	2.046	45,50%	3,54	263	930,92
Tasco	3,75	482	6.055	12,56	9.941	60,90%	12,56	482	6.054,73
Tenza	2,45	383	2.055	5,37	4.250	48,34%	5,37	383	2.054,82
Tibaná	2,46	835	4.480	5,37	9.498	47,17%	5,37	835	4.480,42
Tibasosa	2,67	665	5.085	7,65	8.073	62,98%	7,65	665	5.084,67
Tinjacá	4,50	243	2.033	8,37	4.649	43,73%	8,37	243	2.032,81
Tipacoque	4,79	180	1.933	10,74	3.959	48,81%	10,74	180	1.932,56
Toca	4,90	374	3.998	10,69	8.170	48,93%	10,69	374	3.997,73
Togüí	6,80	275	5.432	19,75	9.533	56,98%	19,75	275	5.431,59
Tópaga	2,12	295	1.553	5,26	2.870	54,10%	5,26	295	1.552,93
Tota	3,38	681	4.644	6,82	9.866	47,07%	6,82	681	4.644,41
Tununguа	8,70	69	1.111	16,11	2.640	42,10%	16,11	69	1.111,50
Turmequé	2,84	551	3.069	5,57	6.851	44,79%	5,57	551	3.068,80
Tuta	6,17	566	7.257	12,82	14.904	48,69%	12,82	566	7.256,91
Tutazá	10,12	149	3.067	20,58	6.785	45,20%	20,58	149	3.066,58
Úmbita	3,80	661	4.894	7,40	10.752	45,51%	7,40	661	4.893,65
Ventaquemada	3,64	743	5.969	8,03	11.500	51,90%	8,03	743	5.968,70
Viracachá	2,26	342	1.571	4,59	3.324	47,26%	4,59	342	1.571,19
Zetaquirá	9,33	384	9.490	24,71	16.873	56,24%	24,71	384	9.489,95

Fuente: elaboración propia con base en IGAC (2020).

En la tabla 26 se identifican los propietarios que concentran las mayores áreas de tierra en el departamento. El 1 % de los poseedores que acumulan las mayores extensiones de tierra por municipio en Boyacá en el año 2020, destaca que los municipios con la mayor área promedio por propietario son Puerto Boyacá (404,9 ha), Paya (153,3 ha), Otanche (94,8 ha), San Luis de Gaceno (88,5 ha) y Páez (85,7 ha).

En términos de área promedio por propietario, Puerto Boyacá lidera con la mayor área de terreno concentrada (62.767 ha), seguido por Aquitania (28.488 ha) y Páez (14.488 ha). Además de estos, también se destacan los municipios de Paipa (14.268 ha), San Luis de Gaceno (12.752 ha), Labranzagrande (11.993 ha) y Otanche (11.954 ha).

3.3.4. Relación tamaño y uso de UPA

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

Tabla 27. Distribución de las UPA en áreas dentro de frontera agrícola en territorios no étnicos por rangos de tamaño, Boyacá

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

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2014), UPRA (2021).

En la tabla 27 se observa que las UPA de menor tamaño, específicamente hasta 0,5 ha, representan el 11,32 % del número total de UPA, pero solo abarcan el 0,11 % del área total. En contraste, las UPA más grandes, específicamente las que tienen más de 10.000 ha, aunque solo conforman el 0,02 % del número total de UPA, cubren un sorprendente 28,87 % del área total.

Los rangos intermedios, como las UPA que van de 5 ha a 10 ha y de 10 ha a 20 ha, tienen una representación significativa, con 17,79 % y 14,61 % respectivamente en términos de número, y 6,16 % y 9,91 % en términos de área. Es evidente que a medida que aumenta el tamaño del rango de UPA, disminuye su representación porcentual en términos de número, pero su contribución al área total crece exponencialmente. Por ejemplo, las UPA entre 20 ha y 50 ha representan el 10,64 % del total de UPA y cubren el 15,42 % del área, mostrando una concentración de tierras en menos unidades.

Finalmente, es importante destacar que, aunque las UPA más grandes (más de 10.000 ha) son pocas en número, su dominio en términos de área es inmenso. Esta distribución evidencia una concentración de la tierra en grandes extensiones, lo que podría tener implicaciones significativas en términos de uso del suelo, prácticas agrícolas y estructura de la propiedad en Boyacá.

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 una problemática generalizada y extendida a lo largo del territorio nacional; esta se entiende como la ausencia de un título traslaticio de dominio válido, que se encuentre debidamente registrado en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente al bien inmueble respectivo. Cuando se presenta esta situación, quienes se encuentran explotando predios sobre los que no se encuentra consolidado el derecho de propiedad, no tienen la suficiente confianza y garantías para ejercer el derecho de propiedad con todos sus atributos como 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, por ejemplo para llevar a cabo inversiones sobre los predios que les permitan hacerlos más productivos, también para realizar transacciones o negociaciones que involucre el dominio del predio ya que las mismas podrían estar viciadas, debido a que quien cree ser su propietario, no puede afirmar con seguridad que lo es, ni posee documentación que lo pruebe, teniendo que soportar de esta manera 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 públicos y privados.

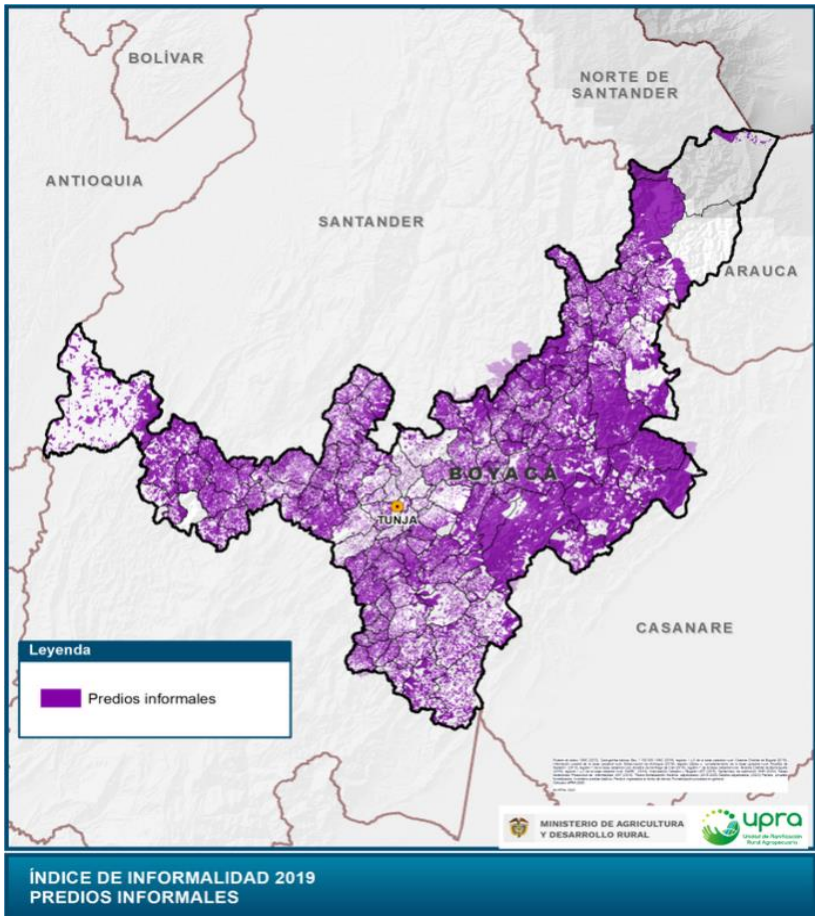
Con el fin de promover la propiedad sobre la tenencia de la tierra, el Gobierno nacional ha adoptado medidas que buscan avanzar en la solución de esta problemática a través del programa de formalización de la propiedad ejecutado por la ANT. También expidió la Resolución 128 de 2017 del MADR, la cual 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. (Res. 128/2017)

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

Dado que la construcción del índice de informalidad 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 de Boyacá.

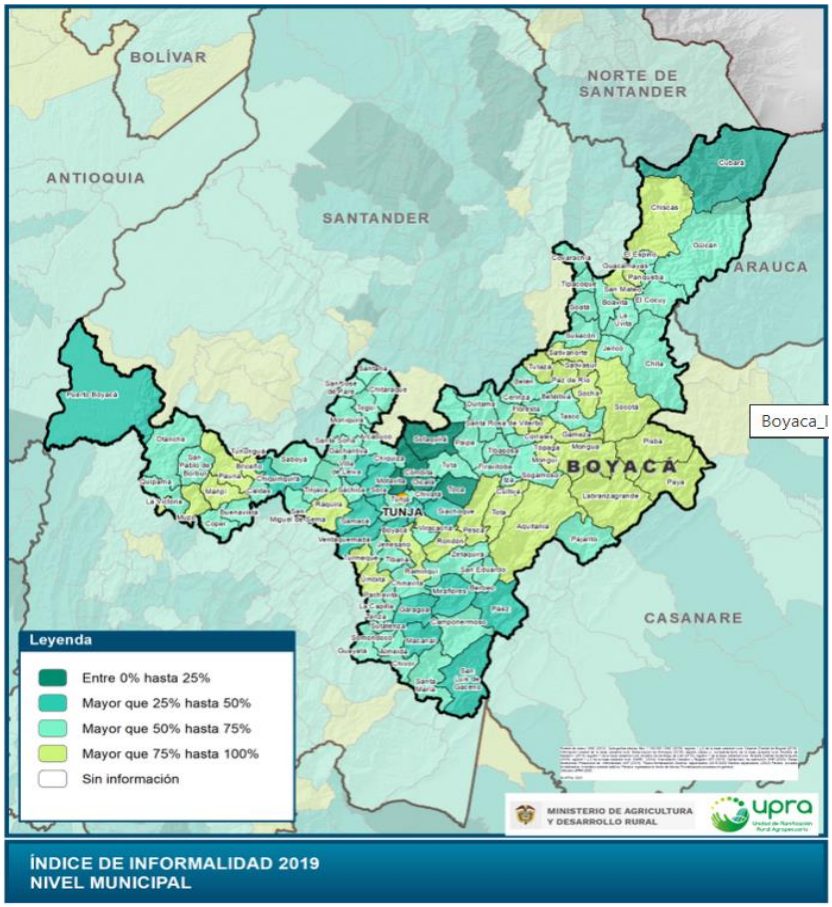
Figura 27. Distribución de los rangos de informalidad en Boyacá



Fuente: UPRA (2023).

El departamento de Boyacá cuenta con 571.950 predios ubicados en áreas sin exclusiones legales para el OSPR, de los cuales, 362.408 son predios que tienen indicios de informalidad, lo que nos permite establecer que el índice de informalidad en áreas sin exclusiones legales en el departamento es del 63 %.

Figura 28. Porcentaje de presunción de informalidad en los municipios de Boyacá



Fuente: UPRA (2023).

El departamento de Boyacá presenta situaciones de informalidad importantes. De acuerdo con la figura anterior, cinco municipios tienen un rango de informalidad entre el 0 y el 25 %, 20 municipios entre el 25 % y 50 % de sus predios presuntamente informales (38.398), que equivalen al 10.59 % del total de predios con presunción de informalidad en el departamento.

Adicionalmente, existen 63 municipios con índices de informalidad entre el 50 y 75 % en sus predios, lo que equivale a 184.560 predios. Adicionalmente, el departamento de Boyacá presenta, en 35 de sus municipios, índices de informalidad entre el 75 % y el 100 %, en 133.878 predios lo que representa un 36,94 % del total de predios con presunción de informalidad en el departamento. Estos cálculos son realizados sobre la información cartográfica de 123 municipios, teniendo en cuenta que se tiene información catastral para el total de los municipios de este departamento.

Es importante manifestar que el departamento no tiene municipios con un porcentaje de informalidad superior al 95 %.

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: Tota, con un total de 8.468 predios y un área de 16547,8002 ha y los municipios de Monguí con 5.263 predios y 6104,4122 ha y Aquitania con un total de 19.002 predios y un área de 85.007,5648 ha, como se puede observar en la tabla 28.

De igual modo se pudo observar que el municipio de Toca, con un 16 % equivalente a 774 predios y 3353,8811 ha, presenta el menor índice de informalidad en el departamento; seguido por Oicatá con el 19 % con 490 predios y 780,7247 ha y Sotaquirá con 1686 predios en informalidad representativo de un 22 % del área municipal equivalente a 5486,2991 hectáreas.

Tabla 28. 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)
Boyacá	Tota	8.468	95	16547,8002
	Mongui	5263	92	6104,4122
	Aquitania	19002	92	85007,5648
	Socotá	7888	90	55055,6826
	Mongua	5042	88	27587,5891
	Tunungua	712	88	2485,0576
	Gameza	4654	87	9488,7393
	La victoria	681	87	9716,6116
	Busbanza	666	86	2063,8195
	Labranza- grande	2505	86	46388,4594
	Topaga	2989	85	2771,1668
	Cuitiva	3364	85	2889,3333
	Paya	733	85	35953,0108
	Viracacha	4585	85	5383,0173

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.

Por otro lado, 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 socio-productiva, es necesario identificar si existen concentraciones de predios, tanto particulares como del Estado, en áreas con exclusiones legales para las actividades agropecuarias que tengan algún tipo de informalidad. 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.

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

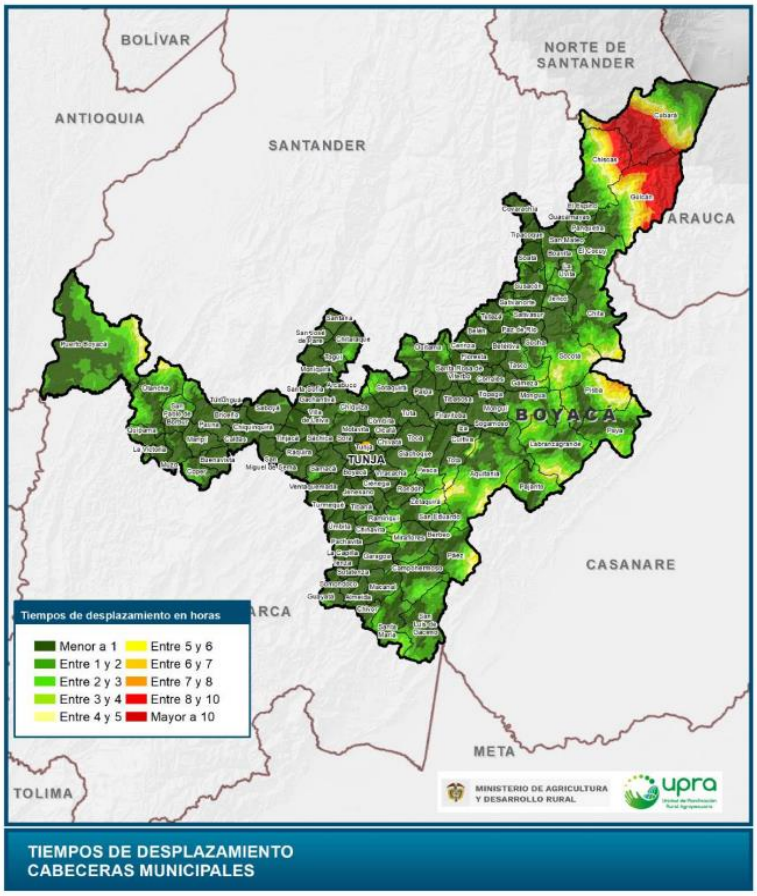
El 63 %[6] de los predios rurales de Boyacá son informales. Estas cifras coinciden con la alta informalidad de las áreas rurales de Colombia donde el 94 % de los municipios no tienen consolidados los derechos de propiedad total o casi totalmente (DNP, 2015, p. 39).

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 oficinas de la ORIP no tienen presencia en la mayoría de los cascos urbanos; aunque para la mayoría del departamento de Boyacá, la distancia es inferior a una hora, los municipios más alejados de sus respectivas oficinas pueden tardar mucho más. Algunas zonas de los municipios de Chiscas, Cubará y Güicán cuentan con distancias entre cinco y diez horas de traslado hasta los cascos urbanos en los que se encuentran ubicadas las oficinas de la ORIP.

En el departamento de Boyacá, 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 (en verde oscuro, figura 29) existen buenas redes de transporte y los tiempos de desplazamiento son de una hora como máximo.

Figura 29. Mapa de isócronas de Boyacá



Fuente: UPRA (2023).

En cuanto al registro se refiere, la SNR tiene doce ORIP, ubicadas en los municipios de Chiquinquirá, Duitama, El Cocuy, Garagoa, Guateque, Moniquirá, Puerto Boyacá, Ramiriquí, Santa Rosa de Viterbo, Socha, Sogamoso y Tunja.

Ahora cuenta con 54 notarías, de las cuales cuatro se ubican en la capital del departamento, tres en Sogamoso, dos en Ramiriquí, Moniquirá y Duitama, para atender la demanda de los 123 municipios del departamento de Boyacá, lo que deja evidente que la totalidad de sus municipios cuenta con notaría.

En el departamento la Dirección Territorial del IGAC se encuentra ubicada en el municipio de Tunja. De igual modo es necesario señalar que el municipio de Chiquinquirá inició la prestación del servicio público catastral como gestor desde el pasado 19 de diciembre de 2022, bajo la Resolución 536 del 25 de abril de 2023 y tras culminar proceso de empalme con el IGAC, anterior operador del servicio.

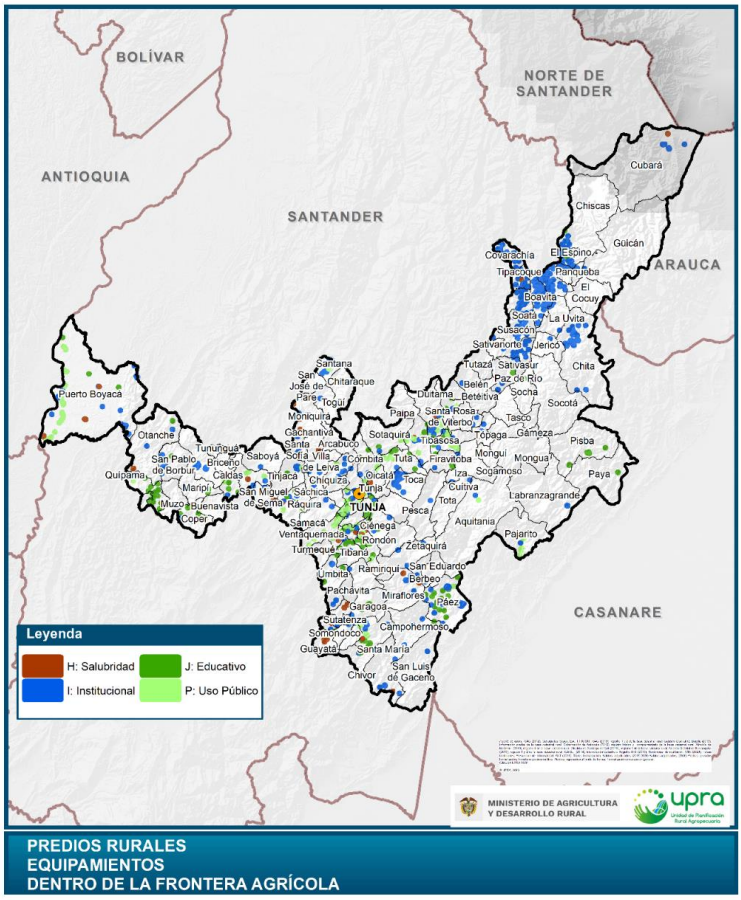
No obstante, a lo anterior se requiere una mayor presencia institucional a través de la provisión efectiva de bienes y servicios básicos y el despliegue de jornadas móviles de atención que se desplacen hasta las zonas más alejadas. Este tipo de infraestructura contribuye a que los trámites

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.

3.5. Fortalecimiento de infraestructura y equipamientos rurales

Para el departamento de Boyacá, en el inventario de equipamientos categorizados con destinación a salubridad, institucional, educativo y uso público, se identificaron 1.026 predios entre formales e informales. Con presunta informalidad se encontraron 725 predios correspondientes al 71 %. La figura 30 presenta la distribución geográfica de los predios informales con equipamientos públicos según su destino económico.

Figura 30. Distribución de predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos, Boyacá



Fuente: UPRA (2023).

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

En el análisis se encontró que de los 725 predios destinados a equipamientos e infraestructura que presentan informalidad, 633 pertenecen al Estado, mientras que los predios pertenecientes a particulares son 83 y predios a otros[7] nueve. Esto se puede observar en la tabla 29.

Tabla 29. Predios con equipamientos públicos que presentan indicios de informalidad, Boyacá

Municipio	Predios informales con equipamientos públicos				
	Estado	Privados	Otros	Total predios informales	%
Tibasosa	125	3	0	128	17,66
Tunja	64	2	1	67	9,24
Boavita	53	2	0	55	7,59
Puerto Boyacá	31	0	0	31	4,28
San Mateo	25	2	0	27	3,72
Duitama	3	19	0	22	3,03
Páez	20	0	0	20	2,76
Chita	16	0	0	16	2,21
Macanal	7	4	3	14	1,93
Paipa	13	1	0	14	1,93
Ramiriquí	10	4	0	14	1,93
Sativanorte	14	0	0	14	1,93
Covarachía	13	0	0	13	1,79
Quipama	12	1	0	13	1,79
Soata	11	2	0	13	1,79
Tipacoque	13	0	0	13	1,79
Chiscas	12	0	0	12	1,66
Susacón	11	1	0	12	1,66
Toca	10	1	0	11	1,52
Jenesano	6	4	0	10	1,38
Ráquira	9	1	0	10	1,38
Tuta	9	1	0	10	1,38
Nuevo Colón	6	3	0	9	1,24
Chiquinquirá	5	1	1	7	0,97
Ciénaga	5	2	0	7	0,97
Coper	5	1	1	7	0,97
El Espino	6	1	0	7	0,97
Pajarito	3	4	0	7	0,97
San Pablo de Borbur	4	2	0	6	0,83

Caldas	4	1	0	5	0,69
Guacamaya	4	1	0	5	0,69
Guayatá	3	2	0	5	0,69
Panqueba	5	0	0	5	0,69
Santa María	4	1	0	5	0,69
Santana	4	1	0	5	0,69
Tibaná	4	1	0	5	0,69
Úmbita	5	0	0	5	0,69
Moniquirá	3	1	0	4	0,55
Otanche	4	0	0	4	0,55
Pauna	3	1	0	4	0,55
Paz de Rio	3	1	0	4	0,55
San Miguel de Sema	2	2	0	4	0,55
Santa Sofia	4	0	0	4	0,55
Sativasur	4	0	0	4	0,55
Soracá	3	1	0	4	0,55
Campohermoso	3	0	0	3	0,41
Chíquiza	3	0	0	3	0,41
La Uvita	2	1	0	3	0,41
Miraflores	1	1	1	3	0,41
Sutatenza	3	0	0	3	0,41
Zetaquirá	3	0	0	3	0,41
Cuítiva	1	1	0	2	0,28
Firavitoba	1	1	0	2	0,28
Gachantivá	2	0	0	2	0,28
Garagoa	2	0	0	2	0,28
Maripi	1	1	0	2	0,28
Pisba	2	0	0	2	0,28
Santa Rosa de Viterbo	2	0	0	2	0,28
Somondoco	2	0	0	2	0,28
Sutamarchán	1	1	0	2	0,28
Villa de Leiva	1	0	1	2	0,28
Almeida	0	0	1	1	0,14
Aquitania	1	0	0	1	0,14
Arcabuco	1	0	0	1	0,14
Belén	1	0	0	1	0,14

Berbeo	1	0	0	1	0,14
Briceño	1	0	0	1	0,14
Buenavista	1	0	0	1	0,14
Cerinza	0	1	0	1	0,14
Chinavita	1	0	0	1	0,14
Combita	1	0	0	1	0,14
Guateque	1	0	0	1	0,14
Güicán	1	0	0	1	0,14
La Capilla	1	0	0	1	0,14
Labranzagrande	1	0	0	1	0,14
Rondón	1	0	0	1	0,14
Saboya	1	0	0	1	0,14
Sáchica	1	0	0	1	0,14
Samacá	1	0	0	1	0,14
San Luis de Gaceno	1	0	0	1	0,14
Socha	1	0	0	1	0,14
Sora	1	0	0	1	0,14
Sotaquirá	1	0	0	1	0,14
Tinjacá	0	1	0	1	0,14
Togüí	1	0	0	1	0,14
Ventaquemada	1	0	0	1	0,14
Viracachá	1	0	0	1	0,14
Total	633	83	9	725	100

Fuente: UPRA (2023).

Por otra parte, puede precisarse con la información expuesta en la tabla anterior, que en el departamento de Boyacá los cinco municipios que presentan mayor número de predios con equipamientos públicos y que presentan indicios de informalidad son: Tibasosa con 17,66 %, Tunja con 9,24 %, Boavita con 7,59 %, Puerto Boyacá con 4,28 % y San Mateo con 3,72 %.

En la tabla 30 se presenta la destinación económica de los predios identificados como predios con indicios de informalidad dentro de las categorías mencionadas anteriormente.

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

Tabla 30. Destinación económica de los predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos, Boyacá

Municipio	Predios informales con equipamientos públicos				
	Salubridad	Institucional	Educativo	Uso público	Total predios
Tibasosa	0	3	9	116	128
Tunja	1	7	5	54	67
Boavita	0	55	0	0	55
Puerto Boyacá	1	10	3	17	31
San Mateo	0	27	0	0	27
Duitama	2	4	1	15	22
Páez	1	5	12	2	20
Chita	0	16	0	0	16
Macanal	0	0	6	8	14
Paipa	0	1	1	12	14
Ramiriquí	3	2	6	3	14
Sativanorte	0	14	0	0	14
Covarachía	0	13	0	0	13
Quipama	1	0	11	1	13
Soata	0	13	0	0	13
Tipacoque	1	12	0	0	13
Chiscas	0	11	1	0	12
Susacón	0	12	0	0	12
Toca	0	11	0	0	11
Jenesano	1	1	6	2	10
Ráquira	0	5	4	1	10
Tuta	0	1	5	4	10
Nuevo Colón	0	3	2	4	9
Chiquinquirá	1	3	0	3	7
Ciénaga	0	3	4	0	7
Coper	0	2	5	0	7
El Espino	0	6	1	0	7
Pajarito	0	1	0	6	7
San Pablo de Borbur	0	5	1	0	6
Caldas	0	1	3	1	5
Guacamaya	0	5	0	0	5
Guayatá	3	2	0	0	5

Panqueba	0	5	0	0	5
Santa María	1	4	0	0	5
Santana	0	5	0	0	5
Tibaná	0	0	4	1	5
Úmbita	0	1	4	0	5
Moniquirá	3	1	0	0	4
Otanche	1	1	2	0	4
Pauna	0	4	0	0	4
Paz de Rio	0	2	2	0	4
San Miguel de Sema	2	2	0	0	4
Santa Sofia	1	3	0	0	4
Sativasur	0	4	0	0	4
Soracá	0	1	3	0	4
Campohermoso	0	3	0	0	3
Chíquiza	0	3	0	0	3
La Uvita	0	3	0	0	3
Miraflores	2	1	0	0	3
Sutatenza	0	3	0	0	3
Zetaquirá	0	3	0	0	3
Cuítiva	0	2	0	0	2
Firavitoba	0	1	1	0	2
Gachantivá	1	1	0	0	2
Garagoa	0	0	2	0	2
Maripi	0	0	2	0	2
Pisba	0	0	2	0	2
Santa Rosa de Viterbo	0	1	1	0	2
Somondoco	0	0	2	0	2
Sutamarchán	0	1	0	1	2
Villa de Leiva	0	2	0	0	2
Almeida	0	1	0	0	1
Aquitania	0	0	0	1	1
Arcabuco	0	1	0	0	1
Belén	0	1	0	0	1
Berbeo	0	1	0	0	1
Briceño	0	1	0	0	1

Buenavista	0	1	0	0	1
Cerinza	0	0	0	1	1
Chinavita	0	0	1	0	1
Combita	0	1	0	0	1
Guateque	0	1	0	0	1
Güicán	0	1	0	0	1
La Capilla	0	1	0	0	1
Labranzagrande	0	1	0	0	1
Rondón	1	0	0	0	1
Saboya	0	1	0	0	1
Sáchica	0	1	0	0	1
Samacá	0	1	0	0	1
San Luis de Gaceno	0	1	0	0	1
Socha	0	0	1	0	1
Sora	0	1	0	0	1
Sotaquirá	0	1	0	0	1
Tinjacá	0	0	0	1	1
Togüí	0	1	0	0	1
Ventaquemada	0	0	1	0	1
Viracachá	0	1	0	0	1
Total	27	330	114	254	725
%	3,72	45,52	15,72	35,03	100

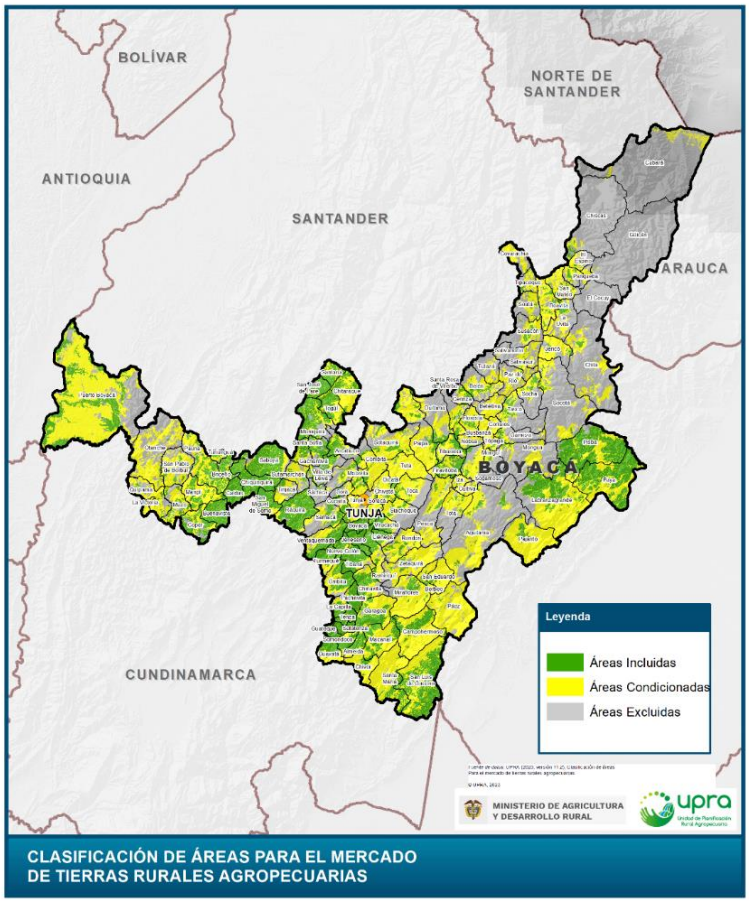
Fuente: UPRA (2023)

De acuerdo con la tabla anterior, 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 330 predios correspondiente al 45,52 %, seguido de uso público con 254 predios correspondiente a 35,03 %, educativo con 114 predios correspondiente al 15,72 % y, finalmente, salubridad con 27 predios que corresponden al 3,72 % del total general de predios con indicios de informalidad.

3.6. Dinámica del mercado de tierras rurales en el departamento de Boyacá

El departamento de Boyacá se conforma por 123 municipios. De acuerdo con la clasificación de las áreas para el mercado de tierras rurales en este departamento, la mayor cantidad de área se encuentra categorizada como condicionada, con cerca de 950.992,63 ha del área departamental. Seguidamente se ubica el área excluida con 855.766,62 ha, y, por último, se ubican las áreas incluidas que engloban 510.772,05 ha del área total en este departamento.

Figura 31. Áreas incluidas, condicionadas y excluidas para el mercado de tierras en Boyacá



Fuente: UPRA (2023).

Teniendo en cuenta que el área de estudio para el análisis de la dinámica del mercado de tierras rurales comprende las áreas incluidas y condicionadas, en conjunto, estos ciento veintitrés municipios cubren un área cercana a 1.461.764,68 ha de las áreas para el mercado de tierras rurales, que corresponden aproximadamente al 63,07 % del área total departamental.

En cuanto a las áreas clasificadas como incluidas (sin condicionamientos ni restricciones legales), los tres municipios que tienen la mayor cantidad de área en esta categoría son Pisba, Puerto Boyacá y San Luis de Gaceno, los cuales ocupan un total de 86.920,63 ha, área que representa el 3,75 % del área superficial del departamento. De manera similar, los municipios de Puerto Boyacá, Labranzagrande y Páez presentan la mayor participación de áreas condicionadas para el mercado de tierras rurales (áreas que presentan algún tipo de restricción para efectuar transacciones inmobiliarias y/o el desarrollo de las actividades agropecuarias), con cerca de 162.041,54 ha que representan a su vez el 6,99 % del área total del departamento en el que existe presencia de figuras normativas como Planes de Ordenamiento Forestal, remoción en masa muy alta y Distritos Regionales de Manejo Integrado.

Para el caso de las áreas excluidas del mercado de tierras rurales (áreas que presentan restricciones legales que impiden que se puedan comprar o vender libremente), los municipios de Cubará, Güicán y Chiscas, en conjunto representan el 11,59 % del área total del departamento, con un área total en esta categoría de 268.691,83 hectáreas.

Sobre las áreas incluidas y condicionadas del mercado de tierras (1.461.764,68 ha), se ha caracterizado el mercado de tierras rurales que permite, entre otras, orientar, focalizar y priorizar zonas rurales para la implementación de planes, programas y proyectos de inversión agropecuaria, determinar zonas rurales con usos diferentes a los agropecuarios que generan aumento en los precios de la tierra e inviabilizan el establecimiento de proyectos sectoriales e identificar las relaciones existentes entre los diferentes componentes de dicho mercado.

Pese a los esfuerzos que ha venido realizando la UPRA para el establecimiento de la dinámica del mercado de tierras rurales y la determinación de los precios comerciales de la tierra rural, entendiendo este último como un posible sintetizador de las relaciones existentes entre las variables que dinamizan y caracterizan este mercado, en el departamento de Boyacá aún no se dispone de una línea base de precios comerciales de la tierra rural agropecuaria que permita llevar a cabo un seguimiento y monitoreo del mercado de tierras. Hasta la fecha, únicamente diez de los 123 municipios cuentan con información actualizada sobre los precios comerciales de la tierra rural. Estos municipios son: Chinavita, Garagoa, La Capilla, Pachavita, Tenza, Tibaná, y Úmbita, cuyos datos se elaboraron en la vigencia 2015, y Aquitania, Cuítiva y Tota, que disponen de información actualizada correspondiente a la vigencia 2021. En consecuencia, se ha tomado el avalúo catastral para analizar las tendencias de valor en este departamento expresados en SMMLV/ha para la vigencia 2020.

Los análisis han demostrado que existe una relación entre las categorías de ruralidad definidas por el DNP en la misión para la transformación del campo y el valor de la tierra por unidad de área. En Boyacá se ha identificado que los municipios tienden a presentar un rango de avalúo catastral mayor que 1 y hasta 20 SMMLV, con una participación de cerca del 63,44 % (900.452,73 ha) de las áreas incluidas y condicionadas para el mercado de tierras en este departamento y están presentes en todas las categorías de ruralidad (rural, rural disperso, intermedio y ciudades y aglomeraciones)

La tabla 31 resume la participación del área incluida y condicionada para el mercado de tierras rurales en el departamento de Boyacá por rango de avalúo catastral expresado en SMMLV/ha.

Tabla 31. Área en hectáreas por rango de avalúo catastral según categoría de ruralidad en Boyacá

Categoría de ruralidad	Municipio	RANGO DE AVALÚO CATASTRAL					Sin información (ha)	Total (ha)
		A. Hasta 1 SMMLV/ha	B. Mayor que 1 hasta 20 SMMLV/ha	C. Mayor que 20 hasta 60 SMMLV/ha	D. Mayor que 60 hasta 100 SMMLV/ha	E. Mayor que 100 SMMLV/ha		
Ciudades y aglomeraciones	Duitama	965,08	5.178,63	1.395,63	1.360,03	1.423,76	41,54	10.364,68
	Sogamoso	54,89	6.410,21	1.221,91	451,57	384,68	6,37	8.529,61
	Tunja	-	4.658,12	3.296,37	334,23	336,13	46,84	8.671,70
Intermedio	Belén	2.165,67	5.073,70	1.878,25	770,06	16,06	0,62	9.904,36
	Cerinza	104,42	1.547,74	1.491,24	412,55	12,64	7,71	3.576,30
	Chiquinquirá	6,86	8.778,47	4.975,31	1.768,72	40,25	13,65	15.583,26

Categoría de ruralidad	Municipio	RANGO DE AVALÚO CATASTRAL					Sin información (ha)	Total (ha)
		A. Hasta 1 SMMLV/ha	B. Mayor que 1 hasta 20 SMMLV/ha	C. Mayor que 20 hasta 60 SMMLV/ha	D. Mayor que 60 hasta 100 SMMLV/ha	E. Mayor que 100 SMMLV/ha		
Intermedio	Chivatá	191,68	4.468,77	74,76	1,99	2,15	3,05	4.742,40
	Cucaita	320,91	1.974,36	755,74	54,79	31,79	0,34	3.137,93
	El Espino	133,85	2.857,11	53,20	0,77	3,12	1,77	3.049,83
	Firavitoba	-	7.492,06	980,28	1.249,79	468,76	6,72	10.197,60
	Garagoa	3.323,48	14.966,37	627,51	19,08	22,15	0,78	18.959,37
	Guateque	100,90	2.653,82	420,34	18,83	20,93	6,02	3.220,84
	Iza	747,09	1.451,10	564,42	132,24	43,08	-	2.937,93
	Jenesano	-	762,57	4.398,00	428,58	152,46	1,91	5.743,52
	Monguí	44,39	933,63	1.051,64	9,06	9,11	0,05	2.047,87
	Moniquirá	-	8.735,38	8.212,90	396,69	204,25	6,11	17.555,33
	Motavita	10,62	3.407,41	1.659,13	66,64	36,43	4,85	5.185,09
	Nobsa	0,03	2.635,97	549,92	509,68	129,72	10,76	3.836,09
	Nuevo Colón	-	2.445,06	2.280,26	176,19	56,99	1,99	4.960,48
	Paipa	3.018,61	17.642,56	3.419,37	905,29	1.128,16	22,23	26.136,23
	Puerto Boyacá	3.785,28	112.341,94	731,63	121,23	150,39	469,69	117.600,15
	Ramiriquí	1.693,70	6.507,18	1.709,10	50,34	41,71	8,52	10.010,54
	Sáchica	170,77	714,22	341,46	7,40	4,03	0,64	1.238,52
	Samacá	1.428,29	5.238,87	2.237,33	299,69	147,19	8,34	9.359,70
	Santa Rosa de Viterbo	164,83	2.999,77	3.195,70	294,24	113,23	6,14	6.773,90
	Santana	-	666,68	5.659,27	180,84	123,01	10,32	6.640,12
	Soatá	139,88	5.338,27	312,64	31,42	42,88	2,20	5.867,30
	Sutatenza	105,38	1.948,39	1.915,23	18,59	25,36	4,82	4.017,77
	Tibasosa	-	4.095,62	1.816,24	1.768,54	750,88	5,63	8.436,92
	Toca	467,53	3.026,20	7.603,65	192,56	43,04	10,78	11.343,76
	Tópaga	377,47	2.320,47	122,06	3,40	2,04	30,08	2.855,52
	Turmequé	-	5.811,29	1.650,35	59,09	19,19	1,32	7.541,23
	Ventaquemada	-	7.935,51	5.213,94	370,23	189,89	19,78	13.729,35
	Villa de Leiva	-	1.382,35	2.935,73	469,47	766,76	17,40	5.571,71
Rural	Aquitania	5.325,16	22.272,87	1.886,54	473,71	448,12	39,13	30.445,53
	Arcabuco	222,54	6.418,98	2.734,43	18,29	12,55	18,74	9.425,54

Categoría de ruralidad	Municipio	RANGO DE AVALÚO CATASTRAL					Sin información (ha)	Total (ha)
		A. Hasta 1 SMMLV/ha	B. Mayor que 1 hasta 20 SMMLV/ha	C. Mayor que 20 hasta 60 SMMLV/ha	D. Mayor que 60 hasta 100 SMMLV/ha	E. Mayor que 100 SMMLV/ha		
Rural	Cómbita	258,78	7.528,63	5.217,34	15,75	15,45	7,48	13.043,43
	Boavita	4.643,77	6.776,08	686,86	5,43	6,35	-	12.118,49
	Boyacá	-	1.317,74	3.332,14	41,97	6,07	2,70	4.700,63
	Briceño	-	5.707,57	0,21	0,68	1,30	52,28	5.762,04
	Buenavista	1.137,23	9.418,42	101,22	7,92	6,24	0,98	10.672,01
	Busbanzá	1.142,87	1.260,17	121,88	0,06	0,19	-	2.525,17
	Chinavita	1.537,44	9.601,55	287,74	2,23	7,86	20,69	11.457,51
	Ciénega	63,06	3.431,03	729,12	5,78	7,21	6,83	4.243,03
	Cómbita	11,86	5.392,30	5.752,77	193,58	164,43	8,98	11.523,91
	Corrales	868,64	4.252,79	117,31	2,79	222,15	10,55	5.474,22
	El Cocuy	172,13	52,27	0,67	-	-	-	225,07
	Floresta	61,42	6.695,40	1.199,61	11,82	7,35	1,01	7.976,60
	G⁺meza	188,96	2.756,77	705,27	5,32	1,66	0,91	3.658,90
	Guayatá	1.751,94	7.279,05	951,53	47,55	32,24	0,11	10.062,43
	La Capilla	4,94	3.444,64	1.561,88	10,92	7,41	40,45	5.070,25
	La Uvita	1.753,94	5.662,71	897,35	33,45	5,38	8,01	8.360,84
	Maripí	1.180,88	14.235,48	74,16	17,97	7,36	0,35	15.516,20
	Miraflores	3.584,48	18.170,46	64,84	4,15	10,61	22,83	21.857,36
	Mongua	7.230,59	4.166,15	310,50	2,18	3,76	37,11	11.750,30
	Otanche	10.210,13	15.163,62	18,37	3,30	5,02	141,84	25.542,28
	Panqueba	423,57	1.158,02	26,51	0,49	2,53	0,16	1.611,28
	Paz de Río	3.360,25	3.737,90	14,52	2,22	4,71	1,65	7.121,25
	Ráquira	8.797,96	10.845,32	1.067,55	26,43	17,74	52,64	20.807,64
	San Eduardo	2.129,69	8.458,13	7,52	1,21	0,30	13,28	10.610,12
	San José de Pare	-	4.396,46	2.712,24	108,34	75,61	3,11	7.295,75
	San Luis de Gaceno	5.529,01	39.107,18	19,46	4,71	14,45	340,82	45.015,63
	San Mateo	894,37	5.711,73	2.500,98	2,06	5,25	8,05	9.122,44
	San Miguel de Sema	-	4.267,09	649,15	4.096,59	6,29	6,93	9.026,06
	San Pablo de Borbur	-	14.019,96	18,02	9,65	11,76	16,09	14.075,47
	Siachoque	277,74	1.509,78	5.157,90	31,98	13,93	8,69	7.000,03

Categoría de ruralidad	Municipio	RANGO DE AVALÚO CATASTRAL					Sin información (ha)	Total (ha)
		A. Hasta 1 SMMLV/ha	B. Mayor que 1 hasta 20 SMMLV/ha	C. Mayor que 20 hasta 60 SMMLV/ha	D. Mayor que 60 hasta 100 SMMLV/ha	E. Mayor que 100 SMMLV/ha		
Rural	Socha	2.244,45	3.491,83	22,69	3,55	5,70	-	5.768,23
	Somondoco	226,32	4.227,65	1.229,76	18,15	32,47	18,80	5.753,16
	Sora	31,95	1.492,94	727,84	1,24	1,38	0,43	2.255,78
	Soracá	-	2.992,42	2.440,46	58,26	55,71	5,61	5.552,46
	Susacón	2.200,45	4.286,49	314,93	1,74	2,82	53,83	6.860,26
	Sutamarchán	511,51	5.620,27	963,65	20,94	3,25	18,14	7.137,77
	Tenza	-	3.585,57	817,12	47,14	36,08	5,56	4.491,47
	Tibaná	886,78	8.995,23	1.450,17	36,89	22,28	4,09	11.395,44
	Tuta	-	10.142,91	4.321,26	576,97	220,47	1,38	15.262,99
	Viracachá	605,12	3.002,10	1.532,09	6,96	2,59	9,59	5.158,45
Rural disperso	Almeida	655,76	4.906,95	49,53	3,65	3,55	5,04	5.624,47
	Berbeo	583,38	5.061,81	54,63	0,86	0,90	-	5.701,58
	Betéitiva	3.768,88	3.370,23	147,28	0,18	3,12	-	7.289,70
	Caldas	51,37	6.562,95	1.171,92	7,21	4,56	48,87	7.846,88
	Campoher-moso	4.162,17	25.346,98	7,23	0,47	6,48	-	29.523,33
	Chíquiza	169,70	3.494,20	1.253,76	2,42	2,69	-	4.922,77
	Chiscas	342,78	2.593,50	18,49	2,01	5,54	-	2.962,31
	Chita	10.257,33	3.601,98	1.075,56	7,96	3,79	1,77	14.948,39
	Chitaraque	5.377,58	9.401,60	858,48	37,95	40,78	-	15.716,39
	Chivor	2.760,85	7.262,48	47,26	2,79	2,15	10,77	10.086,29
	Coper	92,70	12.584,28	56,76	5,28	6,83	91,63	12.837,49
	Covarachía	1.742,61	5.106,67	10,40	0,11	1,64	-	6.861,42
	Cuítiva	704,80	1.180,73	543,41	66,07	14,70	12,00	2.521,71
	Cubará	2.057,10	4.549,67	5,81	0,69	2,05	14,20	6.629,53
	Güicán	64,50	171,58	48,08	0,40	0,27	-	284,84
	Gachantivá	49,87	5.132,90	932,90	6,26	10,62	9,19	6.141,74
	Guacamayas	97,10	2.612,29	1.061,08	6,98	7,66	0,82	3.785,93
	Jericó	3.821,01	5.517,04	14,47	0,75	0,49	2,21	9.355,97
	Labranzagran-de	32.196,18	22.200,59	4,60	0,29	9,61	75,35	54.486,62
	Macanal	4.662,48	14.395,94	58,05	4,54	13,55	46,05	19.180,61

Categoría de ruralidad	Municipio	RANGO DE AVALÚO CATASTRAL					Sin información (ha)	Total (ha)
		A. Hasta 1 SMMLV/ha	B. Mayor que 1 hasta 20 SMMLV/ha	C. Mayor que 20 hasta 60 SMMLV/ha	D. Mayor que 60 hasta 100 SMMLV/ha	E. Mayor que 100 SMMLV/ha		
Rural disperso	Oicatá	22,34	3.324,65	2.031,55	47,80	66,04	18,78	5.511,16
	Pachavita	748,74	5.406,25	224,78	2,69	15,49	42,87	6.440,82
	Páez	12.630,16	18.016,46	12,36	1,55	6,49	3,83	30.670,84
	Pajarito	19.708,61	8.393,85	18,82	3,94	47,05	-	28.172,26
	Pauna	306,24	21.040,11	125,20	17,71	16,57	49,10	21.554,93
	Paya	38.166,39	2.879,40	0,73	0,23	-	104,60	41.151,35
	Pesca	5.533,89	7.555,86	2.331,77	401,84	27,69	105,76	15.956,81
	Pisba	42.874,13	695,15	2,55	1,49	3,19	-	43.576,51
	Quípama	4.542,41	8.075,83	6,31	5,09	4,55	22,10	12.656,29
	Rondón	5.542,43	7.963,08	19,41	6,43	1,51	0,00	13.532,86
	Saboyá	166,06	19.441,49	2.611,47	42,79	41,49	25,41	22.328,71
	Santa María	15.628,67	16.181,70	40,52	7,92	42,56	306,29	32.207,66
	Santa Sofía	171,56	6.473,69	25,18	1,87	9,34	3,78	6.685,41
	Sativanorte	2.405,04	2.962,75	31,59	1,97	1,74	-	5.403,08
	Sativasur	760,43	1.834,98	94,14	-	0,50	0,43	2.690,47
	Socotá	8.568,21	4.844,39	24,69	1,76	1,83	1,07	13.441,93
	Sotaquirá	3.698,34	11.424,65	3.162,54	159,49	133,05	6,37	18.584,44
	Tasco	762,57	5.069,74	1.083,48	12,09	14,41	31,95	6.974,25
	Tinjacá	739,38	3.821,12	300,83	34,60	39,86	2,99	4.938,78
	Tipacoque	1.860,55	2.797,38	18,11	1,11	1,65	3,19	4.681,99
	Togül	3.011,40	7.122,72	425,61	13,43	10,04	2,15	10.585,35
	Tota	1.446,87	5.957,77	324,74	48,35	9,28	0,92	7.787,93
	Tununguá	-	2.753,93	0,99	0,29	3,64	1,37	2.760,23
	Tutazá	1.778,40	1.669,00	47,56	0,38	0,57	-	3.495,91
	Zetaquirá	5.421,85	13.238,92	36,60	8,79	8,05	3,56	18.717,78

Fuente: UPRA (2023).

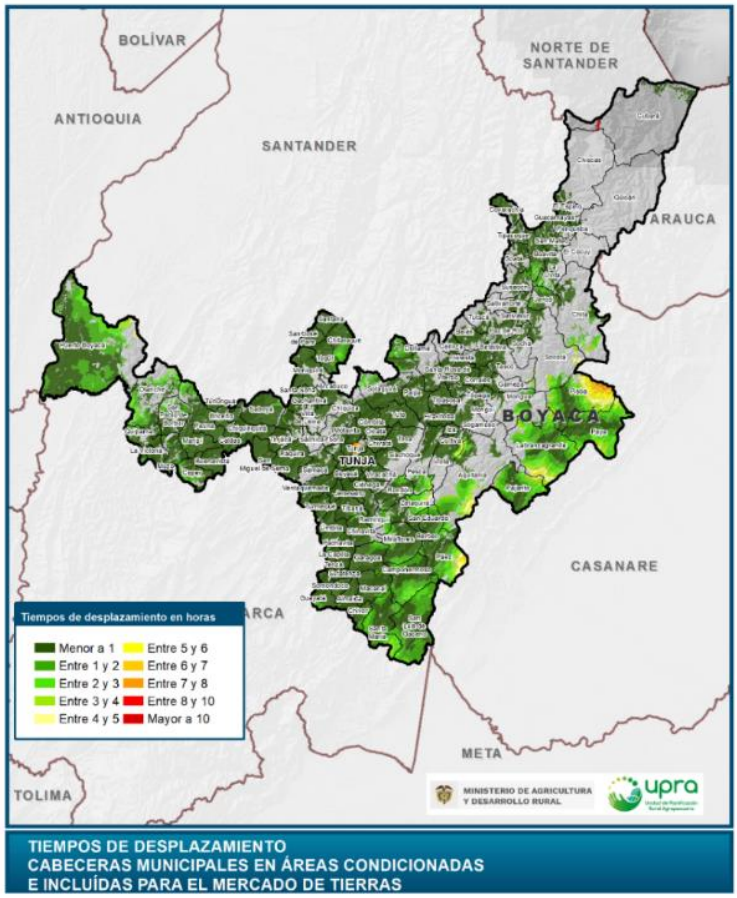
Algunas variables de los componentes del mercado como las unidades físicas del componente contextual y la variable de distribución predial del componente de ordenamiento social de la propiedad rural reflejan características diferenciadoras entre una categoría de ruralidad y otra. En lo que respecta a las categorías de ruralidad rural disperso, rural y ciudades y aglomeraciones, se ha identificado que la mayoría de los terrenos presentan texturas francas, franco-arenosas y franco-limosas. Estas texturas comprenden aproximadamente el 52,81 % (equivalente a 383,766.96 ha) de los predios clasificados en estas categorías. A su vez se ha observado limitantes en estos suelos tales como susceptibilidad a la pérdida de suelo moderada y acidez intercambiable. Estos terrenos están caracterizados por pendientes predominantes que oscilan entre el 50 % y el 75 % de inclinación sobre los que recaen clases de tierra con valores potenciales entre los 17 y 31 puntos.

Por su parte, en la categoría de ruralidad intermedio los suelos se caracterizan por la presencia de texturas francas, arcillosas y franco-limosas en cerca del 48 % de los municipios clasificados en esta categoría. Estos suelos presentan ciertas limitaciones como erosión moderada, susceptibilidad a la pérdida de suelo moderada y acidez intercambiable que pueden llegar a condicionar el desarrollo de algunos sistemas productivos. En esta categoría de ruralidad, las pendientes predominantes oscilan entre el 25 % y el 50 % de inclinación, con clases de tierra que presentan valores potenciales que oscilan entre los 48 hasta los 50 puntos.

Otra de las variables caracterizadoras del mercado de tierras es el tiempo de desplazamiento desde el área rural a la cabecera municipal más cercana. Para el departamento de Boyacá, una probable consecuencia de los tamaños de los municipios que lo conforman indica que los tiempos en que incurren los pobladores rurales hacia la cabecera urbana más cercana no superan las tres horas de recorrido, como se aprecia en la figura 32.



Figura 32. Tiempos de desplazamiento a cabeceras urbanas municipales más cercanas en las áreas para el mercado de tierras rurales en Boyacá



Fuente: UPRA (2023).

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

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, a saber: 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 de Boyacá.

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 y/o las intervenciones públicas correspondientes o pueden incidir en su desarrollo.[8]

Mediante el análisis de actores relevantes se puede conocer los actores principales con interés potencial en el problema, asimismo, permite entender sus roles, responsabilidades, intereses y preocupaciones frente al problema.[9]

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

8 Ordoñez, G. Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

9 Ibidem

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.

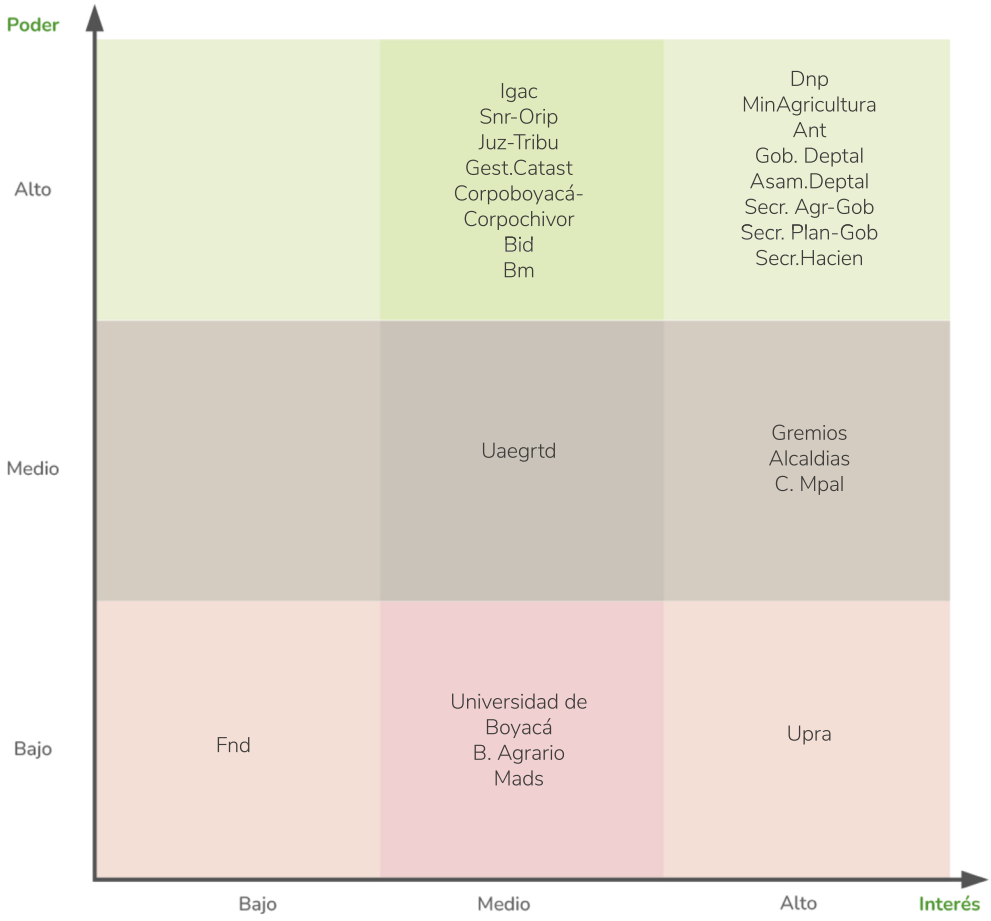
Es importante destacar que el grupo de actores que se considera con una calificación alta en las variables de interés y poder, se calificó en función del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida, de la política de ordenamiento social de la propiedad rural y del nuevo modelo de gestión catastral para el país soportado en el Decreto 148 de 2020.

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. Se calificó en el escenario de desarrollo de la ETGRPR en el departamento de Boyacá. Adicionalmente, en la calificación se tuvo en cuenta las experiencias de otros departamentos que han buscado iniciativas de solución a los problemas de informalidad en su territorio como es el caso de Huila 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, Valle del Cauca y la región de la Orinoquia.

Los actores que fueron calificados en categoría alto poder y alto interés son: DNP, MinAgricultura, ANT, Gobernación de Boyacá, Asamblea departamental, Secretaría de Agricultura, Secretaría de Planeación, Secretaría de Hacienda.

Otro grupo de actores que queda en la categoría de alto poder, medio interés está dado por la IGAC, SNR, Rama Judicial, gestores catastrales, Corpoboyacá y Corpochivor, BID, Banco Mundial, en este grupo se le dio un medio interés en función de los recursos y dificultades que se tienen en el país. Por un lado, para hacer una gestión catastral y registral de una forma organizada, articulada y de forma interoperable, adicionalmente los recursos económicos que eso implica. Lo mismo aplica para los grupos de medio interés y alto poder y medio Interés y medio poder.

Figura 33. Caracterización de actores de la ETGRPR



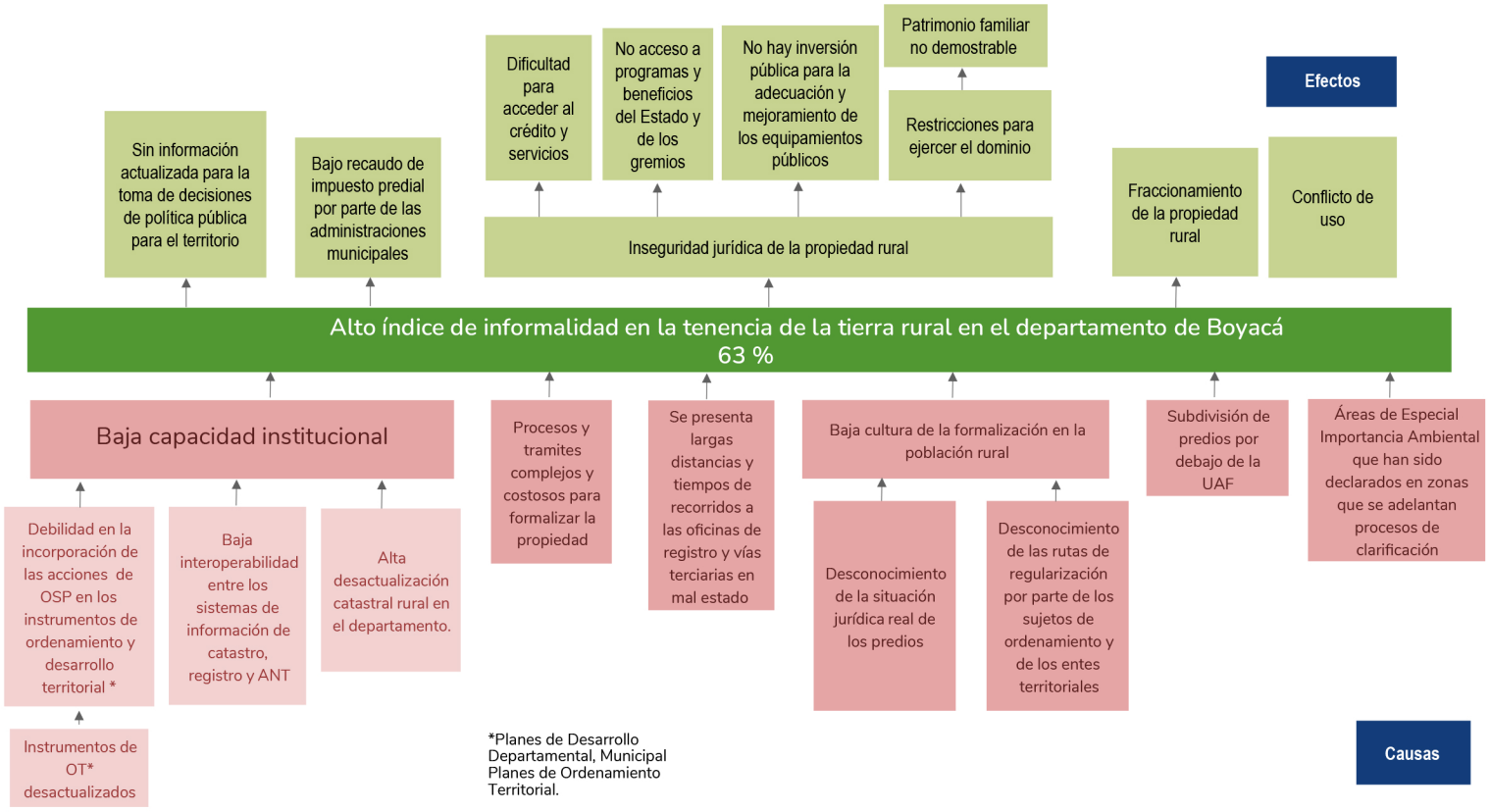
Fuente: UPRA (2023).

4.2 Árbol de problemas de la ETGRPR para el departamento

En términos metodológicos, la elaboración del árbol de problemas presenta cuatro grandes momentos. El primero constituye una lluvia de ideas en la que se pretende identificar una problemática a partir de un ejercicio multidisciplinar que comporte diferentes enfoques, el segundo 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 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 (Ordoñez, 2013).

En la figura 34 se presenta la construcción de este ejercicio.

Figura 34. Diagrama de árbol de problemas de la ETGRPR



Fuente: UPRA (2023).

Como primera actividad para el desarrollo del árbol de problemas se realizó una lluvia de ideas sobre los inconvenientes de la informalidad de acuerdo a la literatura consultada como el Plan de Desarrollo Departamental, los Planes de Desarrollo Municipal, y la caracterización del OSPR del departamento de Boyacá realizado en la vigencia actual, por la UPRA, donde se tuvo como fin identificar, organizar y clasificar, dentro de todos los problemas expuestos el 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, en su libro Manual de análisis y diseño de políticas públicas.

De acuerdo con las actividades mencionadas anteriormente, se identificó que el problema central referente al OSPR es el "alto índice de informalidad en la tenencia de la tierra rural en el departamento de Boyacá", lo cual se evidenció en el alto índice de informalidad de 63 %[10]

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

plasmado en el documento de la Caracterización del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para el departamento de Boyacá, correspondiente a 362.408 predios presuntamente informales.

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

- Baja capacidad institucional
- Procesos y tramites complejos y costosos para formalizar la propiedad
- Se 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
- Subdivisión de predios por debajo de la UAF
- Áreas de especial importancia ambiental que han sido declaradas en zonas en que se adelantan procesos de clarificación.

Para la causa directa de la "baja capacidad institucional", que incide en el alto índice 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, esto se encuentra 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". Sumado a lo anterior, los instrumentos de OT de la mayoría de los municipios se encuentran 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 la Gobernación de Boyacá, en su página web, el estado actual al 8 de noviembre de 2023[11] de los instrumentos de OT indica que "de los 123 municipios del departamento, solo 19 entes territoriales cuentan con POT actualizado, 48 se encuentran en proceso de actualización y 56 se encuentran desactualizados".

La Ley 388 de 1997, norma rectora en materia de ordenamiento territorial en nuestro país, ha dispuesto que los POT sean el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento

11 Fecha de consulta de la página web de la Gobernación de Boyacá relacionada con el Ordenamiento Territorial http://ordenamiento.boyaca.gov.co/

del territorio municipal (L 387/1998, art.9), así como 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 (UPRA, 2017).

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 POTD 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 Boyacá, por supuesto que 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 al desconocimiento de la oferta que se puede recibir desde la autoridad de tierras, bien sea 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 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, y/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,[12] 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 92,68 % (114 municipios) se encuentran desactualizados, y tan solo el 5,69 %

12 Según base catastral del IGAC vigencia 2020

(siete municipios) se encuentran actualizados y el 1,63 % se encuentran sin formación catastral (dos municipios).

El índice de complejidad municipal del DNP:[13]

> [...] Identifica las diferentes características físicas, sociales, de seguridad, entre otras y propias de cada territorio, para planificar acertadamente la logística necesaria para la intervención y operación en campo del proceso de levantamiento catastral con enfoque multipropósito, esto a través de la información oficial disponible de las entidades territoriales en Colombia y con la cual los operadores catastrales contarán al momento de desarrollar las actividades necesarias para la actualización catastral. (DNP, s.f)

Para realizar el levantamiento catastral con enfoque multipropósito y determinar su costo, se tienen en cuenta los siguientes componentes:

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

Con los anteriores componentes se proponen unas categorías en que se clasifican los municipios, las cuales son: muy difícil, difícil, medio fácil y muy fácil.

En lo que respecta al departamento de Boyacá, para 24 municipios el índice de complejidad municipal para la realización del proceso de la actualización catastral arroja una categoría de nivel muy difícil (Aquitania, Chiscas, Chita, Cubará, El Cocuy, El Espino, Gámeza, Guacamayas, Güicán, La Uvita, Labranzagrande, Mongua, Otanche, Pajarito, Panqueba, Paya, Pisba, San Mateo, Santa María, Sativanorte, Socha, Socotá, Susacón y Tutazá) en su intervención para la implementación del catastro multipropósito.[14]

13 https://catastromultiproposito.dnp.gov.co/Documentos%20compartidos/Indice-complejidad-DNP.pdf

14 https://catastromultiproposito.dnp.gov.co/desarrollo-de-la-politica/Paginas/diagnostico-municipal.aspx

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 departamento de Boyacá, se mencionan en la evaluación de procesos y resultados del catastro nacional, realizada en 2013, 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.

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

Igualmente, a causa del conflicto armado que se ha presentado en más de cinco décadas en Colombia en diferentes regiones del país, las distintas entidades estatales 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. La presencia de estos grupos al margen de la ley ha generado despojo, desplazamiento y usurpación en estos territorios a los que, en la mayoría, les hace falta la presencia del Estado.

Sumado a lo anterior, el alto grado de desactualización catastral, no solo en el departamento de Boyacá sino a nivel nacional, se refleja también en la debilidad de las capacidades técnicas para asumir la gestión catastral y el cumplimiento de las especificaciones técnicas y de calidad que exige el catastro multipropósito y el nuevo giro que este ha tomado 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 los criterios establecidos. Según Indepaz,[16] en su artículo de Catastro Multipropósito en el Acuerdo de Paz[17] para un fortalecimiento institucional se requiere:

15 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.

- Automatización de procesos del IGAC
- Reestructuración de la SNR
- 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 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 ANT
- Implementar el repositorio de datos en la SNR
- Implementación de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE), para la administración de tierras
- Adquisición de infraestructura tecnológica
- Generación insumos geodésicos y cartográficos
- Depuración e integración de datos catastrales y registrales
- Fortalecimiento a municipios en gestión fiscal, ordenamiento territorial y titulación.

Asimismo, la “baja interoperabilidad entre los sistemas de información de catastro, registro y ANT” determina que 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.

16 Instituto de estudios para el desarrollo y la paz.

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

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.[18]

Según el CONPES 3958 de 2019, en cuanto a los insumos registrales, debido a multiplicidad de inconsistencias existentes, entre otras razones, por errores en la digitación y por contar con información registral en libros antiguos no sistematizados, la información consignada en las bases de datos registrales no se encuentra actualizada ni resulta del todo interoperable (SNR, 2018). La SNR actualmente administra 18.260.120 números de folios de matrículas inmobiliarias en el país que se realiza por medio de dos sistemas de información: el folio magnético con 10.367.770 folios de matrículas y el sistema de información registral (SIR)[19] 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[20] y en su Decreto Reglamentario 2609 de 2012.[21]

Esto ha dificultado la eficiencia en la planeación y ejecución de actividades asociadas con la intervención de los libros del antiguo sistema[22] 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.

Otras de las causas identificadas en el análisis de problemas es la falta de presencia de unidades operativas de catastro del IGAC en gran parte del departamento, lo que ha generado al poblador agrario una gran distancia y tiempo para acceder a los servicios catastrales; a pesar, que el instituto cuenta con un aplicativo Ventanilla Integrada Virtual del IGAC–VIVI, para que los usuarios radiquen sus trámites y consultas, hay que tener en cuenta que no todos los pobladores cuentan con el servicio de internet y tienen el conocimiento para acceder a la página.

La tercera causa identificada dentro del análisis de problemas son los “procesos y tramites complejos para formalizar la propiedad y altos costos”, donde se tiene una normatividad e

18 Proyecto de interrelación catastro registro en Colombia https://www.yumpu.com/es/document/read/39621631/el-proyecto-de-interrelacian-catastro-registro-en-colombia-cpci

19 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.

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

21 Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de 2000, parcialmente los art. 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.

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

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,[23] Rengifo, Peña y Zuleta, citados en el artículo por los autores, señalan que la informalidad constante en Colombia ha sido en parte por factores de la reglamentación y de los procedimientos.

> [...] Rengifo (2011), 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. (Acero y Parada, 2019)

Asimismo, la especialista senior en administración de tierras del Banco Mundial, Ivonne Moreno, en entrevista con Revista Semana Rural, asegura que la informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia es por los procesos complejos.[24]

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

Asimismo, 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

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

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

por parte de los ocupantes o poseedores, son los altos costos de trámites registrales notariales, donde la autora Duica,[25] 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 de 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. (Duica, 2017)

Asimismo, el BID en sus estudios de casos[26] afirma que:

> [...] Dentro de los factores que contribuían a mantener elevados niveles de informalidad se encuentran el desconocimiento generalizado acerca de los trámites para el registro, los altos costos de los procesos de formalización, el interés por evadir las obligaciones que se adquieren al 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, se debe indicar 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 oficinas de la ORIP no tienen presencia en la mayoría de los cascos urbanos (municipios con ORIP: Chiquinquirá, Duitama, El Cocuy, Garagoa, Guateque, Moniquirá, Puerto Boyacá, Ramiriquí, Santa Rosa de Viterbo, Socha, Sogamoso y Tunja); aunque para la mayoría del departamento de Boyacá, la distancia es inferior a una hora, los municipios más alejados de sus respectivas oficinas pueden tardar mucho más.

Algunas zonas de los municipios como Chiscas, Güicán y Cubará pueden tardar entre cinco y diez horas. Hay predios tan alejados que las personas pueden requerir de tiempos prolongados para realizar el traslado hasta las ORIP, lo que puede desestimular el interés en impulsar los trámites asociados a la formalización.

25 https://www.academia.edu/34056714/La_informalidad_de_las_relaciones_sobre_la_tierra_en_Colombia_Por_qu%C3%A9_y_a_qui%C3%A9n_le_sirve_pdf

26 https://publications.iadb.org/es/publicacion/13736/proyectos-de-regularizacion-y-administracion-de-tierras-estudio-de-caso-colombia

Por otra parte, en el departamento se cuenta con 54 notarías, de las cuales cuatro se ubican en la capital, tres en Sogamoso, dos en Ramiriquí, Moniquirá y Duitama, para atender la demanda de los 123 municipios del departamento de Boyacá, lo que deja en evidencia que existe una cobertura insuficiente de este servicio para la mayor parte de los municipios.

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 desplacen 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 o una promesa, teniendo la plena convicción que de esta forma son propietarios, ya que dentro de la población son reconocidos como tales y son quienes explotan los predios, alejándose por completo de la realidad jurídica que ostentan ya que los presupuestos para que estos actos jurídicos sean eficaces no se cumplen, en dicho caso la ley manda que se desconozca totalmente el acto o que se lo prive de eficacia.

Sobre este particular los art. 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.

Para la causa directa relacionada con la subdivisión de predios por debajo de la UAF en el departamento de Boyacá, debe señalarse que históricamente se han mantenido dinámicas de ocupación de la tierra rural, que se encuentran todavía bastante arraigadas en las formas en las que los habitantes de estas áreas continúan relacionándose con la tierra y que sin duda hacen parte de las raíces culturales profundas, características de esta región.

Una de las dinámicas identificadas en el análisis de las fuentes consultadas se encuentra relacionada con la tendencia al minifundio (Gutiérrez, 2010, p. 48)[27] o lo que es lo mismo, a la prevalencia de los predios rurales de pequeña extensión, la cual está directamente relacionada con la subdivisión de los predios rurales por debajo de la UAF aplicable en este departamento.

Esta tendencia al minifundio se ha visto facilitada por un patrón de asentamiento disperso en el departamento, característica que es una de las pautas culturales más arraigadas de un pueblo,

y se convierte en la forma de colonizar, convivir, trabajar y organizarse, que se evidencia en la manera en la que se han ocupado las tierras del departamento, y que se debe a la forma irregular de las propiedades, así como a los factores de topografía y la falta de vías de comunicación.

Por otra parte, se destaca el sistema de división de la tierra y tenencia de esta en donde predomina la relación de propietario sobre la tierra por encima de otras formas de tenencia (Gutiérrez, 2010, p. 46), lo que también encuentra su relación con la ocupación de quienes la trabajan y la transmisión de derechos así no se encuentre consolidados, a sus propios herederos o por ventas parciales sin que necesariamente se tengan que llenar las formalidades legales para transmitir la propiedad (Fals,1957, p. 104).

Adicionalmente, resulta claro que la subdivisión de la tierra rural en el departamento de Boyacá es un proceso que históricamente cuenta entre sus causas la liquidación de resguardos, la división de haciendas, la herencia partible y por último en las precarias condiciones económicas de los pobladores rurales (Fals, 1957, p. 98 - 105).

Ejemplo de lo anterior es lo ocurrido como consecuencia de las normas dictadas por el Gobierno nacional a través de la Ley 200 de 1936, la cual tuvo un fuerte impacto entre los trabajadores agrarios de la tierra, quienes interpretaron la presunción de propiedad privada para el particular que realiza la explotación económica a su favor, lo cual generó expectativas sobre la población que no tenía la titularidad de las tierras pero que trabajaban en ella, desconociendo muchas veces la naturaleza de los predios.

Este tipo de iniciativas estatales entre otras (subdivisión de haciendas, por ejemplo), influyó indirectamente en la proliferación de los conflictos por la tierra en esa época, así como también en la prolongación del fenómeno de informalidad, en donde la ausencia de título sobre una determinada porción de terreno no parecía necesaria para reconocerse como propietario de la tierra que se trabajaba (Fals, 1957, p. 104).

Así, entendido este fenómeno de la subdivisión de la tierra en Boyacá con sus causas históricas y su persistencia, tal y como se ha podido encontrar en la actual situación del departamento, tiene relación con el alto índice de informalidad de la tenencia de la tierra en cuanto a que las trasmisiones del derecho de dominio, bien se trate de compra venta o de sucesiones para estas pequeñas extensiones de terreno y que se encuentran reforzadas por el fuerte interés por adquirir el derecho de propiedad de la tierra ocupada, llevan a que no haya mayor interés en que se realice de manera formal los trámites de división y transmisión del derecho de propiedad.

Otra causa determinada es la existencia de un nivel de convencimiento por parte de quienes ocupan la tierra en el campo, sobre la calidad de su derecho y por lo tanto las condiciones con las que lo ocupa; es decir, la convicción de ejercer un derecho de mayor valía y/o no necesitar formalizar su situación frente a los demás.

27 Tesis: Áreas de especial importancia ambiental que han sido declarados en zonas que se adelantan procesos de clarificación. (Gutiérrez Vera,2010, p.48).

Es así como se ha podido encontrar este tipo de resultados, por ejemplo, desde ejercicios impulsados desde la academia, como la Encuesta Longitudinal Colombiana (ELCA) de la Universidad de los Andes del año 2011 (Colombia en Movimiento, 2011), en la que se incluyeron un conjunto detallado de preguntas que permitió identificar si, en efecto, los propietarios son formales, y se indagó si los hogares cumplen con todos los requisitos para contar con un título formal de propiedad; haciendo referencia a una escritura pública, una sentencia judicial de adjudicación o una resolución estatal, cuando se es beneficiario de los programas estatales de adjudicación de tierras y si estos títulos cuentan con el registro en la ORIP.

Los resultados obtenidos de la encuesta mostraron que un alto porcentaje de hogares ignora tener derechos de propiedad informales sobre sus predios, así, un 65,8 % de los hogares se identifica como propietario formal de su predio, pero sólo un 39,9 % es, en efecto, un propietario formal. Lo anterior refleja que una cuarta parte de los hogares tienen derechos informales de propiedad y lo ignoran. Asimismo, dicha encuesta arrojó que la informalidad total asciende entonces a 32,8 %. Un poco más de una cuarta parte de los hogares son tenedores, de los cuales la mitad están en usufructo, empeño, anticresis o comodato, y un 28.2 % son arrendatarios o aparceros. La informalidad no se limita a los derechos de propiedad, el usufructo, o explotación de la tierra, reviste de una alta incertidumbre para los arrendatarios o aparceros: un 92,8 % de los arrendamientos carecen de contratos formales (Colombia en Movimiento, 2011).

Vista de esa manera, la informalidad de la situación jurídica de los derechos sobre la tierra, que se presenta en los sectores rurales del país, impone un reto aún más complejo y es precisamente el de superar este tipo de barreras que hacen parte de la cultura arraigada en los territorios y que en ocasiones, por el desconocimiento de las reglas que se aplican en materia del derecho de propiedad, perpetúan la idea de que se es formal cuando no lo es.

Lo anterior sirve para indicar que, dentro de la cultura de la población rural, se encuentran presentes usos y costumbres o modos tradicionales de transferencia de la tierra que ha pasado de generación en generación sin que haya significado para ellos un problema, en donde incluso un acuerdo informal puede ser para ellos lo suficientemente formal desde las reglas de juego de las costumbres. Los campesinos pueden llegar a percibir que los trámites para acceder formalmente a la propiedad son un mundo complejo, o que se percibe costoso, que no entienden o que les inspira desconfianza tanto en las instituciones del Estado como en sus vecinos, pues su concepción de la propiedad supera el de un simple bien patrimonial que se adquiere por un sello o registro (Ceballos, 2016, p. 78 y 79).

Por último en este ejercicio de análisis de problemas, tenemos que otra causa del alto índice de informalidad en el departamento son las ocupaciones de las áreas de especial importancia ambiental, las cuales han generado conflictos por el uso del suelo y la tenencia de la tierra en el departamento, este problema se refiere a los predios que presentan una posesión u ocupación en áreas protegidas antes de su declaratoria; lo que comprende desde propiedad privada consolidada, hasta indebida ocupación de bienes baldíos de la Nación. Principalmente en las áreas de los Parques Naturales Nacionales y en los ecosistemas de páramo.

Si bien la normatividad comprende una serie de procedimientos para el saneamiento de la propiedad, la aplicación de estos ha resultado compleja y demorada por razones de índole

jurídica, social y política. Razón por la cual, los tenedores de dichas áreas se han visto obligados a adelantar un proceso agrario de clarificación ante la autoridad de tierras para poder esclarecer la naturaleza jurídica de dichos predios.

Esta situación no es nueva y mucho menos ajena a la intervención estatal por vía de la Rama Judicial del poder público, en efecto, la propia Corte Constitucional mediante Sentencia de Constitucionalidad número 189 de 2006, señaló que:

> [...] El Sistema de Parques Nacionales Naturales se convierte en un límite al ejercicio del derecho a la propiedad privada, en cuanto a que las áreas que se reservan y declaran para tal fin, no sólo comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad particular. En estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo con el tipo de protección ecológica que se pretenda realizar. Así, por ejemplo, al declararse un parque como santuario de flora solamente se pueden llevar a cabo actividades de conservación, recuperación, control, investigación y educación. (CCons 189/2006)

Esta problemática reduce las opciones de utilización de la tierra en dichas áreas para sus ocupantes y promueve que no puedan disponer formalmente de los inmuebles dada la afectación ambiental que los cubre, por lo que se encuentran en una situación compleja y relegados al poco interés que muestra la institucionalidad por resolverla.

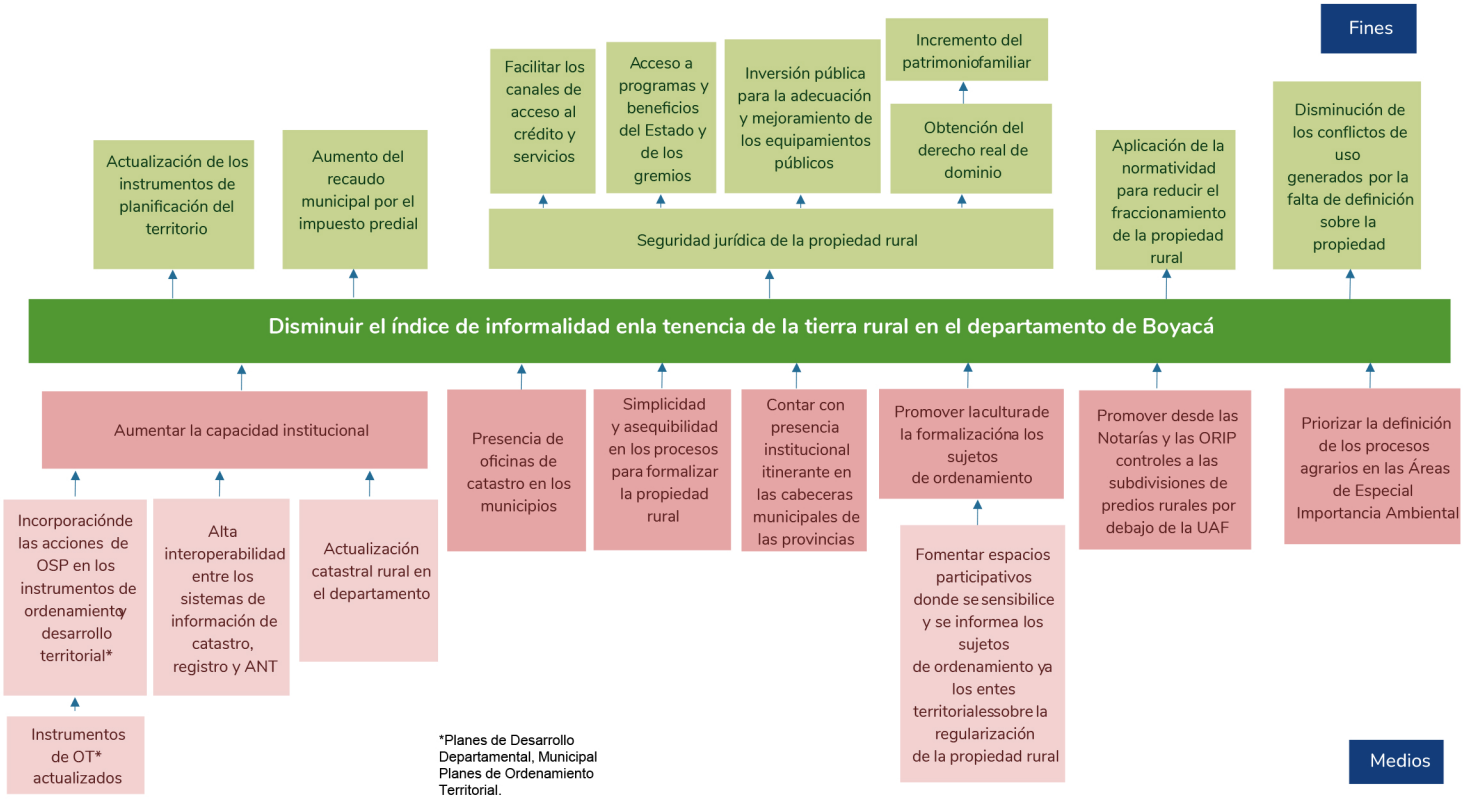


Ante esta situación es imprescindible la adopción de medidas urgentes que permitan la reducción de la incertidumbre con que viven muchos de los ocupantes de dichos predios, que no tienen claridad sobre la naturaleza jurídica de los mismos, así como alternativas frente a la destinación que puedan dar a su tierra sin afectar la protección a las áreas de especial interés ambiental.

4.3 Árbol de objetivos de la ETGRPR para el departamento

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

Figura 35. Diagrama de objetivos de la ETGRPR

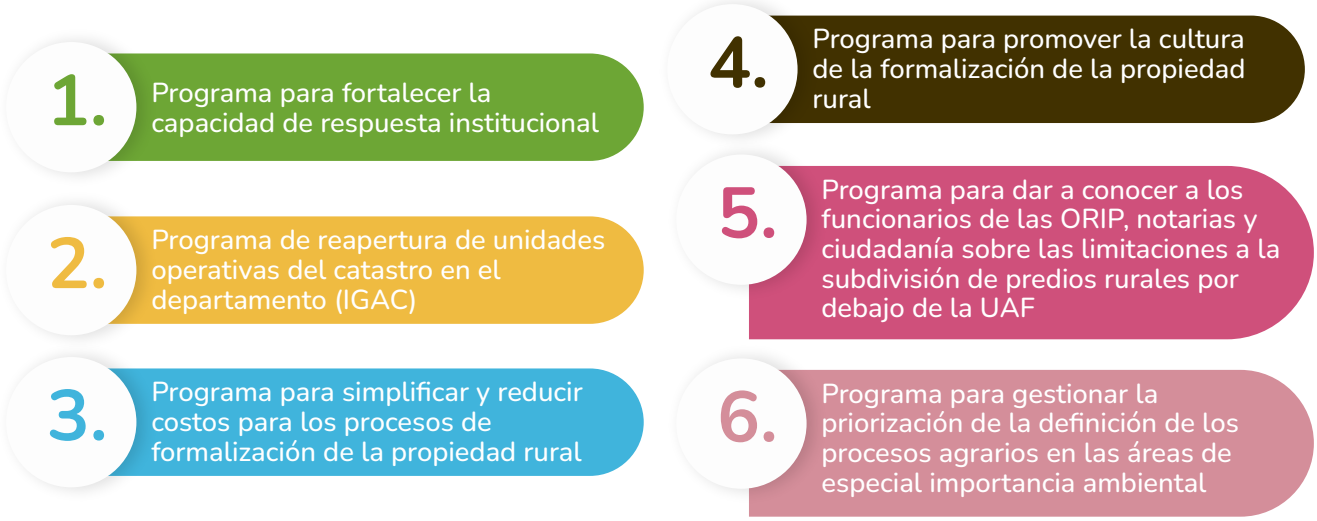


Fuente: UPRA (2023).

4.4 Resumen del marco lógico

De acuerdo con las raíces del árbol del problema, las acciones sugeridas se presentan en la figura 36 mediante los programas desarrollados en la matriz de marco lógico:

Figura 36. Componentes resultados esperados de la matriz del marco lógico



Fuente: UPRA (2023).

4.5 Actividades de la ETGRPR para el departamento de Boyacá

Las actividades propuestas en el documento están sujetas para su implementación a la voluntad política y administrativa de la gobernación de Boyacá. Para su implementación se agruparon en dos etapas: la etapa preliminar o de alistamiento y la etapa de ejecución, se sugiere que se lleven a cabo en el orden propuesto.

I. Etapa preliminar o alistamiento

Se contemplan todas las acciones que se deben desarrollar para la planificación. Las actividades son las siguientes:

A. Planificación y gestión de recursos financieros

El departamento de Boyacá 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 y/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 contemplar la gestión de recursos económicos, asistencia técnica, metodologías, coordinación, logística ante las organizaciones de cooperación internacional, con el fin de lograr apoyo en la implementación de la ETGRPR.

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. Gestionar recursos de cooperación internacional destinados para la regularización de la propiedad rural por parte de la Gobernación de Boyacá.

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 índices de informalidad entre el 75 % al 100 %
- Municipios que estén ubicados en la misma subregión que presente índices de informalidad entre el 75 % al 100 %
- 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 registro, 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 en la difusión de estrategias de sensibilización para lograr la concientización a los pobladores rurales sobre la importancia y los beneficios de tener sus predios formalizados.

Adicionalmente, con la ANT, el departamento 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
- Procesos especiales agrarios
- Gestión ante el MinAmbiente para la sustracción de áreas en Ley 2 de 1959, donde se levante la figura jurídica de reserva forestal de Ley 2 de 1959, con el fin de adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural, orientados a la economía campesina
- Adjudicación de predios baldíos en áreas de Ley 2
- Otorgamiento de contratos de derechos de uso en Ley 2
- Actualización de la UAF municipal
- **Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (Reapertura oficinas).**

Convenio para formar, actualizar y mantener la base catastral actualizada de los municipios que pertenecen a la jurisdicción del Instituto. 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. 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.

Por otra parte, orientará a los gestores catastrales habilitados del departamento 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.

- **Corpoboyacá y Corpochivor**

Por medio de los convenios se espera que las CAR del departamento emitan los conceptos, realicen 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 los complejos de páramos, donde se evaluará la pertinencia de realizar reconversión productiva.

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 Boyacá. Con ella se busca promover la inscripción de los títulos, sentencias judiciales, escrituras públicas, resoluciones de adjudicación y demás actos o negocios jurídicos, mediante los cuales se adelanten procesos de formalización de la propiedad rural en el departamento de Boyacá, 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 el particular, y haciendo referencia a procesos de formalización adelantados en el departamento de Boyacá, 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.

Dicha ordenanza está vigente hasta el 31 de diciembre de 2023.

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, y deberá realizarse a través de capacitaciones y mesas de trabajo para funcionarios públicos de los entes territoriales (administraciones locales y departamentales), en las que se deberá poner 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.

Asimismo, la sensibilización y capacitación a los posibles beneficiarios (poseedores u ocupantes) de la estrategia, 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, periódicos, afiches, pasa calles, redes sociales, perifoneo, página alcaldía, Facebook, 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 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/o contratados en el departamento se capaciten según las especificaciones técnicas y de calidad exigidas por la nueva normatividad catastral.

Con lo anterior se fortalece la autonomía de los territorios, gestionando y administrando su propio catastro, 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 SAT.

Para implementar el catastro multipropósito en el departamento, es necesario la realización de 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). (Gestores catastrales habilitados del departamento, IGAC, SNR, DNP, DANE, 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 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.

Para mejorar la cobertura en cuanto oficinas de catastro es importante evaluar la reapertura de algunas de las unidades operativas del catastro en el departamento de Boyacá.

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 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
- Realizar comités operativos para la articulación de las entidades que tengan funciones en la regularización de la propiedad rural, a) SNR, b) ANT c) gestores catastrales, d) CAR.

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 de 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 de Boyacá, 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 APPA para agricultura campesina.

E. Gestionar ante la ANT

La gobernación deberá gestionar ante la ANT:

- 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 la definición de los procesos agrarios en las áreas de especial importancia ambiental, como los Parques Naturales Nacionales y los páramos del departamento, mediante el proceso de clarificación de la propiedad definiendo la naturaleza jurídica de los predios que se interceptan en dichas áreas, mediante un plan de choque con la ANT para priorizar dichos procedimientos y con el apoyo de la ORIP y las notarías para que provean los insumos necesarios para resolver los procesos agrarios.

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

- Gestionar la presencia regular de la SNR, IGAC 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 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.

G. Fomentar la disminución del fraccionamiento de predios con extensiones menores a la UAF

Con el fin de dar cumplimiento a los POT y normatividad agraria en lo referente a la división de predios en suelos rurales y promover la cultura de la formalización de las negociaciones de predios privados, se hace necesario impulsar acciones encaminadas a difundir la normatividad vigente en esta materia, así:

- Promover desde la gobernación y los municipios la realización de mesas de trabajo con la SNR para que se emitan lineamientos y directrices a notarios y ORIP acerca de la aplicación

de las restricciones contenidas en el art. 44 de la ley 160 de 1994 relacionada con el fraccionamiento de la propiedad rural.

- Capacitar a la ciudadanía acerca de las prohibiciones legales al fraccionamiento de la propiedad rural, consecuencias legales, las finalidades buscadas por estas y los límites de áreas vigentes para el municipio.
- Formar a los líderes sociales en temáticas relacionadas con la prohibición al fraccionamiento de la propiedad rural para que sirvan como agentes replicadores en territorio de las restricciones legales a la hora de celebrar negocios jurídicos sobre su propiedad.
- Disponer de canales permanentes de consulta virtual en los municipios relacionados con los límites legales al fraccionamiento de la propiedad.

En la figura 37 se presenta las actividades antes descritas y el orden en que se deben adelantar.

Figura 37. Actividades de la ETGRPR en Boyacá



Fuente: UPRA (2023).

5. Conclusiones

El departamento de Boyacá presenta un índice de informalidad del 63 % ,[28] razón por la cual es importante que exista voluntad política, financiera y administrativa para la implementación de la ETGRPR que, 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 Boyacá se identificaron 571.950 predios ubicados en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR, de los cuales, 362.408 tienen indicios de informalidad, lo que nos permite establecer que el índice de informalidad en áreas sin condicionamientos legales es del 63 %, razón por la cual es importante que se tomen medidas para reducir la alta informalidad en el departamento.

Es importante señalar que Boyacá ha sido priorizado dentro de los programas de formalización de la propiedad rural del MinAgricultura y la estrategia a la medida de la ANT, lo que ha permito disminuir en cierta forma la informalidad de la tenencia de la tierra en el departamento; sin embargo, se requiere de acciones que se sumen a estas, dado que la capacidad de la autoridad de tierras no es suficiente para dar atención a el número de casos del departamento y del país.

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, queriendo significar que la regularización de los predios no depende única y exclusivamente de la ejecución de actividades de la entidad nacional, sino que también puede ser apoyada desde el departamento. Uno de los temas relevantes para adelantar a través de convenios y/o acuerdos de entendimiento es el relacionado con resolver la ocupación en áreas de especial importancia ambiental dado que el uso del suelo y la función no es la que se le está dando a estas áreas.

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

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 pueden convertirse en el canal de comunicación entre los pobladores rurales y la institucionalidad, recibiendo atención a sus dudas, inquietudes y podrán brindar la asesoría en cuanto a la situación de informalidad de los predios, así como en lo relacionado a trámites y documentos necesarios para la formalización predial.

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 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; asimismo, permite identificar y gestionar el mejoramiento de los ingresos de los territorios a través del recaudo del impuesto predial.

Se debe propender a 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 y/o se vayan 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 en la década de los noventa.

El IGAC deberá reevaluar la reapertura de las Unidades Operativas de Catastro del IGAC dado que las distancias a la capital del departamento son considerables y en muchos casos la población rural no tiene acceso al servicio de internet o el conocimiento para el manejo de las herramientas y de los trámites que se disponen en las plataformas.

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 ETGRPR en el departamento 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

Acero, C., Parada, M. (2019). ¿“De eso tan bueno no dan tanto”? La experiencia colombiana en formalización de tierras a la luz de la evidencia internacional. Universidad Nacional de Colombia. https://acortar.link/1yilqj

ART. (2021). ABC del PDET. https://acortar.link/RXHuY0

ART. (2018). Confianza y paz territorial. Agencia de Renovación del Territorio. https://acortar.link/l7coOv

ANT. (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://acortar.link/pRKpoL

ANT. (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://acortar.link/9Hup27

ANT. (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://acortar.link/jM1zX9

ANT. (2019). Resolución 12096 de 2019. Por medio de la cual se modifica, adiciona y derogan algunas disposiciones de la Resolución 740 de 2017. https://acortar.link/yuKKI2

BID. (2014). Evaluación Comparativa: Proyectos de Regularización y Administración de Tierras. New York.

Ceballos, C. (2016). Efectos de la formalización de la propiedad de la tierra en el desarrollo rural El caso de Leiva, Nariño. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (1959). Ley 2 de 1959. Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. DO 29.861. https://acortar.link/tP71Iw

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. DO 47.956. https://acortar.link/cWXiR

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. DO 48.483. https://acortar.link/ObRXNh

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1561 de 2012. Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones. DO 48.488. https://acortar.link/DNDLt6

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. DO 48.489.

https://acortar.link/WsrEGR

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1581 de 2012. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. DO 48. 587. https://acortar.link/w13jut

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. DO 48. 776.

https://acortar.link/n0hjUf

Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. DO 49.084. https://acortar.link/Tza7w

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”. DO 49.538. https://acortar.link/9fBbyx

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. https://acortar.link/WzZu0Z

Congreso de la República de Colombia. (2019). Resolución 7622 de 2019. Por medio de la cual La ANT expide nuevas reglas para la ejecución del procedimiento único de Ordenamiento Social de la Propiedad en zonas no focalizadas. https://acortar.link/yRBG3D

CConst, CSJ Plena. (1995). Sentencia C-595 de 1995. (MP. Carlos Gaviria Díaz).

CConst, CSJ Plena (2012). Sentencia C-644 de 2012. (MP. Adriana María Guillen Arango).

CConst. (2014). Sentencia T-488 de 2014 y sus autos 222 y 040. (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

CConst, CSJ Plena. (2017). Sentencia C-174 de 2017. (MP. María Victoria Calle Correa).

CConst, CSJ Plena. (2018). Sentencia C-073 de 2018. (MP. Cristina pardo).

DANE. (2020). Decreto 148 de 2020. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015.

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. https://n9.cl/ptvf6

Decreto Ley 902 de 2017. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y forrmalización y el Fondo de Tierras. 29 de mayo de 2017. DO 50.248.

Diario La República. (2022). "La actualización del catastro va en 9,4 % no en 40 %, con 10,7 millones de hectáreas". https://acortar.link/oJMRtK

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

DNP. (2016). Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano. Documento CONPES 3859, Bogotá D.C., Colombia: DNP. https://acortar.link/Z3UMr9

DNP. (2019). Por el cual propone una estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Documento CONPES 3958, Bogotá D.C., Colombia: DNP. https://acortar.link/6h

DNP y MinInterior. (2016). Acuerdo COT 010 de 2016. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/NuevosMandatarios/AcuerdoCOT%20No%20010%20de%202016-POD.pdf

DNP y RIMISP. (2017). Programa POT modernos. https://acortar.link/A2DpYi

Duica, L. (2012). Contra punto. La informalidad de las relaciones sobre la tierra en Colombia: Por qué y a quién le sirve. https://acortar.link/gOkWbi

Fals, O. (1957). El Hombre y la Tierra en Boyacá. Bases sociológicas e históricas para una reforma agraria. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Franksbur, V. (2014). Procesos declarativos código general del proceso. https://acortar.link/G0NRiz

IGAC. (2020). Resolución 388 de 2020. Por medio de la cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi establece las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito. https://acortar.link/AvL99p

IGAC. (2020). Resolución 471 de 2020. Por medio del cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi establece las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia. https://acortar.link/n4UUWi

IGAC. (2020). Resolución 509 de 2020. Por medio del cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi modifica el parágrafo del art. 1, el art. 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://acortar.link/66Lbig

IGAC. (2020). Resolución 529 de 2020. Por medio de la cual se modifica la Resolución 471 de 2020. https://acortar.link/doaAKI

MinAgricultura. (2015). Resolución 98 de 2015. Por la cual se declaran zonas de formalización masivas y se dictan otras disposiciones. https://acortar.link/ADo4ab

MinAgricultura. (2010). Resolución 0452 de 2010. Por la cual se crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora. https://acortar.link/jlWRQB

MinAgricultura. (2013). Resolución 181 de 2013. Por la cual se modifica la Resolución 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones. https://acortar.link/evlqJI

MinAgricultura. (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://acortar.link/glYYbR

MinAgricultura. (2013). Resolución 346 de 2013. Por la cual se declaran zonas de formalización masiva y se dictan otras disposiciones. https://acortar.link/0iAQiS

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

https://acortar.link/RIExx3

Neva N, Rodríguez, M. (2020). Construcción del Ordenamiento Social de la Propiedad como Referencial en la Política Pública Agraria de Tierras Rurales. (Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia). Repositorio Institucional. https://acortar.link/O1SptY

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). (2014). Evaluación comparativa: Proyectos de Regularización y Administración de tierras. Colombia Estudio de caso n.° 2 Anexo técnico 4. Banco Interamericano de Desarrollo. https://acortar.link/JAyE4T

Ordoñez, G. (2013). Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

PNDU Colombia. (2011). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. https://acortar.link/Yyn4EC

Presidencia de la República. (1998). Decreto 879 de 1998. Por medio del cual el presidente de la República decreta normas que reglamentan la Ley 388 de 1997 sobre el ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. DO n.° 43.300. https://acortar.link/lM5pil

Presidencia de la República. (2003). Decreto 2201 de 2003. Por medio del cual el presidente de la República decreta norma que reglamenta el art. 10 de la Ley 388 de 1997, sobre determinantes de los planes de ordenamiento territorial. DO n.° 45.207. https://acortar.link/fYL18G

Presidencia de la República. (2004). Decreto 1788 de 2004. 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. https://acortar.link/hxUv3o

Presidencia de la República. (2004). Decreto 4002 de 2004. Por medio del cual El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial Reglamenta los art. 15 y 28 de la ley 388 de 1997. DO 45.749. https://acortar.link/wW4x8l

Presidencia de la República. (2007). Decreto 3600 de 2007. 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 45.757. https://acortar.link/egzJUk

Presidencia de la República. (2011). Decreto 4145 de 2011. Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y se dictan otras disposiciones. https://acortar.link/gTu3mq

Presidencia de la República. (2013). Decreto 1985 de 2013. Por el cual el presidente de la Republica modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias. https://acortar.link/nCqL7g

Presidencia de la República. (2015). Decreto 1077 de 2015. Versión integrada con sus modificaciones, esta versión incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector vivienda, ciudad y territorio a partir de la fecha de su expedición. Última fecha de actualización: 3 De noviembre de 2020. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. https://acortar.link/uch7Ro

Presidencia de la República. (2015). Decreto 2367 de 2015. Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural. DO 49.719. https://acortar.link/ZHNEcM

Presidencia de la República. (2015). Decreto 2363 de 2015. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT) se fija su objeto y estructura. https://acortar.link/0MuP4W

Presidencia de la República. (2017). Decreto Ley 902 de 2017. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. https://acortar.link/g5prfa

Presidencia de la República. (2019). Decreto 1983 de 2019. Por el cual se reglamentan parcialmente los art. 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://acortar.link/Rg0eA9

Presidencia de la República. (2020). Decreto 148 de 2020. Por el cual se reglamentan parcialmente los art. 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 n.° 1170 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. DO n.° 51.217. https://acortar.link/jnkW5v

Proantioquia y EAFIT. (2021). Conversaciones PRO: Retos y avances de la gestión del catastro multipropósito en Antioquia. https://acortar.link/Xj1zaK

Reyes, A., Duica, L. (2009). Guerreros y campesinos, despojo y restitución de tierras en Colombia.

Rodríguez F., Rey F. (2022). Diagnóstico de la distribución y tenencia de la tierra rural en la región de la Orinoquia enfocado en un programa de reducción de emisiones de carbono.

Senado de la República de Colombia. (2015). Decreto 1170 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. https://acortar.link/4BlAIH

SNR e IGAC. (2020). Resolución Conjunta SNR 04218, IGAC 499. Por la cual se adopta el Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_COL. https://acortar.link/kbEW1C

SNR e Incoder. (2014). Instrucción Conjunta 13 de 2014. https://acortar.link/OXJGJ0

UPRA. (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.

UPRA. Resolución 128 de 2017. Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural. https://bit.ly/3sZEBLT

UPRA. (2015a). Gestión de Territorio para Usos Agropecuarios. Bases para la Formulación de Política Pública. Bogotá D. C.

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

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

UPRA. (2018). Diagnóstico catastro multipropósito como herramienta de los procesos de regularización para el OSPR.

UPRA. (2020). Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2019.

UPRA. (2020). Plan de Acción 2020. https://upra.gov.co/upra/normatividad

UPRA. (2022). Plan de Acción 2022. https://acortar.link/ZlaQhr

UNECE. Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa. (1996). Definición de administración de tierras.

Universidad de los Andes. (2018). Catastro en la Construcción de Paz. Catastro y Planificación Territorial: Desafíos para implementar los acuerdos de la Habana. Revista de Ingeniería. https://acortar.link/VIwD18

Universidad de los Andes. (2011). Encuesta Longitudinal Colombiana (ELCA). Colombia en Movimiento.

Universidad Externado de Colombia. (2019). Lectura sobre derecho de tierras. Tomo III.

Universidad Sergio Arboleda. (2020). Principios para implementar exitosamente el Catastro Multipropósito. Observatorio Astronómico Universidad Sergio Arboleda transmitido en vivo en Facebook. https://acortar.link/1TjMcb