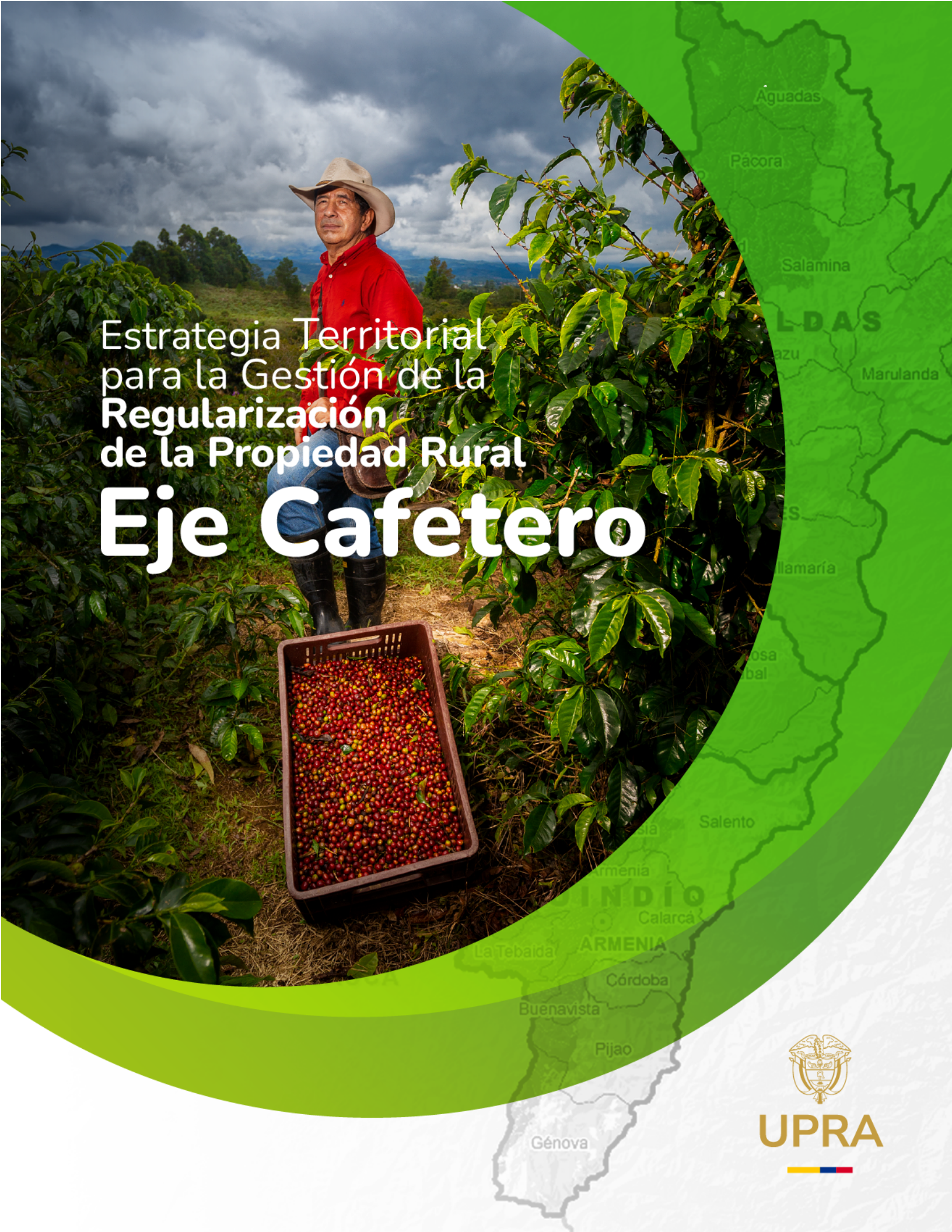


Estrategia Territorial
para la Gestión de la
Regularización
de la Propiedad Rural

Eje Cafetero

UPRA

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

Eje Cafetero

Este documento es propiedad intelectual de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales, citando este documento así: Neva J., Contreras J., Díaz M., Gutiérrez M. (2023). Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural Eje Cafetero. Bogotá: UPRA. Recuperado de

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Martha Viviana Carvajalino Villegas
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Claudia Liliana Cortés López
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

Claudia Liliana Cortés López
Dora Inés Rey Martínez
Editoras

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

Johana Trujillo Moya
Coordinación equipo de publicaciones UPRA

Diana L. Chávez Guerrero
Corrección de texto y estilo

Maria Ximena Roa Palacio
Diseño y diagramación

Andrés Paz Duarte
Édgar Mauricio Carrillo
Fotografías
Banco de imágenes UPRA

Resumen

Este documento contiene la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural del Eje Cafetero. Su formulación se basa en la metodología del marco lógico, por ende; se expone un resumen de la caracterización del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de la región, los árboles de problemas y objetivos, los componentes y la matriz de actividades de la estrategia.

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

Contenido

Resumen **3**
Índice de tablas **7**
Índice de figuras **9**
Lista de siglas y abreviaturas **10**
Glosario **13**
Introducción **16**
Objetivo **16**
Alcance **16**

1. Marco de referencia de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR) **18**
1.1 Marco conceptual 18
1.1.1 Política de OSPR y regularización 20
1.1.2 El Ordenamiento y Desarrollo Territorial 21
1.1.3 Catastro Multipropósito y gestión catastral 23
1.2 Antecedentes del OSP 24
1.2.1 Antecedentes Programa de Formalización de la Propiedad Rural y Ordenamiento Social de Propiedad Rural 24
1.3 Contexto sectorial de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural 29
1.4 Contexto regional referente al OSP 30

2. Marco normativo de la estrategia y procedimientos de la regularización de la propiedad rural **32**
2.1 Normas constitucionales que soportan las ETGRPR 32
2.2 Normas relacionadas con las funciones y misiones de los actores más relevantes de la ETGRPR 33
2.3 Normas relacionadas con el Ordenamiento Territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR 35
2.4 Normas y documentos relacionados con el Catastro Multipropósito y la gestión catastral 37
2.5 Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural 40
2.6 Jurisprudencia aplicable a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural 43
2.7 Alternativas para la regularización 44
2.8 El rol de la ANT respecto a la política de OSPR 46
2.9 Predios administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) 47
2.10 Los planes OSPR 48

2.11 Procedimiento único en zonas focalizadas 50
2.11.1 Fase administrativa etapa preliminar..... 66
2.11.2 Fase administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio..... 69
2.11.3 Fase judicial en zonas focalizadas 71
2.12 Procedimiento único en zonas no focalizadas 72
2.12.1 Fase administrativa etapa preliminar..... 73
2.12.2 Fase administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio 75
2.12.3 Fase judicial en zonas no focalizadas..... 75
2.13 Procedimientos administrativos especiales agrarios 78

3. Resumen ejecutivo de la caracterización de OSP..... 81
3.1 Información catastral..... 81
3.2 Frontera agrícola y figuras de ordenamiento 84
3.2.1 Áreas con exclusiones legales 86
3.2.2 Bosques naturales y áreas no agropecuarias 86
3.2.3 Áreas condicionadas de la frontera agrícola..... 87
3.2.4 Identificación de frontera agrícola..... 89
3.3 Análisis de la distribución predial y de la propiedad en el territorio 92
3.3.1 Distribución de predios según el destino económico, tamaño y tipo de propietario..... 96
3.3.2 Distribución de los predios de propiedad privada con destinación agropecuaria..... 97
3.3.3 Índice de Gini 98
3.4 Informalidad en la tenencia de la tierra rural 100
3.4.1 Predios con indicios de informalidad..... 100
3.4.2 Relación entre presencia institucional de OSPR e informalidad de la propiedad..... 105
3.5 Fortalecimiento de infraestructura y equipamientos rurales..... 110
3.6 Áreas para el mercado de tierras y precios de la tierra rural agropecuaria 113
3.7 Gestión de la planificación y Ordenamiento Territorial..... 119

4. Marco lógico de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural 123
4.1 Caracterización de actores de la ETGRPR..... 123
4.2 Árbol de problemas de la ETGRPR para el Eje Cafetero 126
4.3 Árbol de objetivos de la ETGRPR para el Eje Cafetero..... 140
4.4 Componentes de la ETGRPR para del Eje Cafetero 142
4.5 Actividades de la ETGRPR para el Eje Cafetero..... 143

5. Conclusiones 154

Referencias 157

Índice de tablas

Tabla 1. Rutas para la regularización de la propiedad rural - flujograma **55**
Tabla 2. Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural-flujograma **61**
Tabla 3. Clasificación sujetos de ordenamiento **68**
Tabla 4. Procedimientos administrativos especiales agrarios **79**
Tabla 5. Estado catastral rural vigencia 2020 en los departamentos del Eje Cafetero **82**
Tabla 6. Figuras de ordenamiento ambiental excluidas de la frontera agrícola en el Eje Cafetero **86**
Tabla 7. Bosques naturales y áreas no agropecuarias en municipios del Eje Cafetero **87**
Tabla 8. Figuras condicionadas en el Eje Cafetero **88**
Tabla 9. Frontera agrícola en el Eje Cafetero **90**
Tabla 10. Áreas condicionadas en frontera agrícola del Eje Cafetero **92**
Tabla 11. Número de predios, propietarios y área en el Eje Cafetero y sus departamentos **92**
Tabla 12. Número de predios y sumatoria de área por rangos de tamaño (dentro de frontera agrícola) **93**
Tabla 13. Número de predios ubicados en áreas dentro de frontera agrícola según destino económico y tipo de propietario para el Eje Cafetero **96**
Tabla 14. Número de predios por rangos de tamaño con destinación agropecuario de propietarios privados en el Eje Cafetero **98**
Tabla 15. Informalidad en la tenencia de la tierra en el Eje Cafetero **101**
Tabla 16. Número de predios presuntamente informales por tipo de propietario **105**
Tabla 17. Jurisdicción de las ORIP en el departamento del Quindío **108**
Tabla 18. Jurisdicción de las ORIP en el departamento de Caldas **108**
Tabla 19. Jurisdicción de las ORIP en el departamento de Risaralda **110**
Tabla 20. Predios con equipamientos públicos que presentan indicios de informalidad por departamento en el Eje Cafetero **111**
Tabla 21. Destinación económica de los predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos por departamento en el Eje Cafetero **113**
Tabla 22. Área para el mercado de tierras rurales en los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda en la región del Eje Cafetero **115**

Tabla 23. Área en hectáreas por rango de avalúo catastral según categoría de ruralidad en los departamentos que conforman la región del Eje Cafetero **119**
Tabla 24. Número de Planes de Ordenamiento Territorial actualizados en municipios del eje Cafetero **120**
Tabla 25. Planes de desarrollo municipal que contemplan acciones tendientes a la regularización de la propiedad. **120**
Tabla 26. Índice de gestión de recaudo de impuesto predial en el Eje Cafetero por departamento..... **121**
Tabla 27. Municipios con valores más altos y bajos del índice de gestión de recaudo de impuesto predial..... **121**

Índice de figuras

Figura 1. Esquema conceptual de la ETGRPR **20**
Figura 2. Metodología, fases de los POSPR **49**
Figura 3. Fase administrativa y fase jurídica. Procedimiento único. DL. 902/2017 ..... **51**
Figura 4. Fase judicial. Procedimiento único. DL. 902/2017 ..... **52**
Figura 5. Asuntos para tratar dentro del procedimiento único. Art 58. DL. 902/2017 ..... **53**
Figura 6. Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural **54**
Figura 7. Procedimiento único en zonas no focalizadas **72**
Figura 8. Proceso verbal sumario **77**
Figura 9. Proceso verbal **77**
Figura 10. Estado catastral rural del Eje Cafetero, vigencia 2020 ..... **83**
Figura 11. Figuras ambientales en el Eje Cafetero **85**
Figura 12. Metodología de la identificación de frontera agrícola **89**
Figura 13. Frontera agrícola en el Eje Cafetero **91**
Figura 14. Distribución de los predios ubicados dentro de frontera agricola por rango de tamaño **95**
Figura 15. Índice de Gini municipal para predios agropecuarios dentro de frontera agrícola **99**
Figura 16. Distribución de los rangos de informalidad en el Eje Cafetero **102**
Figura 17. Predios con presunta informalidad Eje Cafetero **104**
Figura 18. Mapa de isócronas Eje Cafetero **107**
Figura 19. Distribución de predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos en el Eje Cafetero **112**
Figura 20. Áreas incluidas, condicionadas y excluidas para el mercado de tierras rurales en la región del Eje Cafetero **114**
Figura 21. Áreas para el mercado de tierras rurales en la región del Eje Cafetero **115**
Figura 22. Rangos de avalúos catastrales expresados en SMMLV en las áreas para el mercado de tierras rurales en la región del Eje Cafetero **117**
Figura 23. Caracterización de actores de la ETGRPR **124**
Figura 24. Árbol de problemas de la ETGRPR del Eje Cafetero **127**
Figura 25. Árbol de objetivos de la ETGRPR del Eje Cafetero **141**
Figura 26. Componentes resultados esperados de la matriz del marco lógico **142**
Figura 27. Actividades de la ETGRPR en el Eje Cafetero **143**

Lista de siglas y abreviaturas

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

FNA	Fondo Nacional Agrario
FIG	Federación Internacional de Agrimensores
FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
Incora	Instituto Colombia de Reforma Agraria
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
ITPJ	Informe Técnico Jurídico Preliminar
ITJD	Informe Técnico Jurídico Definitivo
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
LADM-COL	Land Administration Domain Model Colombia
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MB	Medio interés, bajo poder
MM	Medio interés, medio poder
GC	Gestores catastrales
OC	Operadores catastrales
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
OT	Ordenamiento Territorial
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
PNUD	United Nations Development Program (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
Pemot	Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial

POSDPR	Plan de Ordenamiento Social y Desarrollo Productivo
POSPR	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad
PPCM	Plan Piloto Catastro Multipropósito
RESO	Registro Único de Sujetos de Ordenamiento
RRR	Rights, Restriccions and Responsabilities
CGP	Código General del Proceso
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SMMLV	Salario mínimo legal vigente
TDRD	Titulares del derecho real de dominio
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UNECE	Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
URT	Unidad Administrativa Especial para la Gestión y Restitución de Tierras Despojadas
USAID	Agency International for Development (Agencia Internacional para el Desarrollo)
VUR	Ventanilla Única de Registro

Glosario

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gestión de formalización de la propiedad rural: todas aquellas funciones asumidas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) desde su creación, para adelantar las gestiones necesarias para avanzar en la formalización de la propiedad rural en las metodologías de barrido y oferta (ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural), en aquellos territorios focalizados para su intervención por parte del MADR; y por demanda de la población rural nacional (zonas no focalizadas). (D 2363, 2015, Art. 4, numeral 22 y Art. 19, numerales 1, 2 y 6)

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

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

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

Ordenamiento territorial: conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas y 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. (Ley 338/1997)

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

Regularización de la propiedad: conjunto de acciones orientadas por el Estado, encaminadas al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado. (MADR, 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; y de estos con la realidad geográfica de los predios; de manera tal que no exista equivoco respecto del derecho, su ubicación, su cabida y linderos; y de este derecho con relación al de los colindantes. (UPRA, 2016)

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

Introducción

La formulación de la ETGRPR del Eje Cafetero obedece a la materialización de acciones provenientes del Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural del Quindío y de convenios interinstitucionales firmados entre la UPRA con estos tres departamentos, como a una necesidad de una visión regional que facilite la planificación y gestión del ordenamiento social de la propiedad.

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

La estrategia vincula las acciones de las entidades que tienen dentro de su competencia la gestión de la regularización de la propiedad tales como: MADR, ANT, IGAC, SNR, UPRA, Corporaciones Autónomas Regionales y Rama Jurisdiccional, orientando a las entidades territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio.

El documento plantea lineamientos para la construcción de los Planes de Desarrollo Departamental (PDD) y los Planes de Ordenamiento Departamental (POD), con el fin de fortalecer la gestión territorial y la articulación de los diferentes instrumentos de planificación con los mecanismos de regularización de la propiedad rural.

Objetivo

Coordinar y gestionar de manera conjunta entre las gobernaciones de Risaralda, Caldas y Quindío; las entidades competentes como: MADR, ANT, IGAC, SNR, UPRA, la Rama Jurisdiccional y la comunidad, acciones para fortalecer los procesos de regularización de la propiedad rural en la región.

Alcance

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



1.

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

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

En esta sección del documento se hará referencia al marco conceptual con las definiciones más importantes para comprender y analizar las distintas temáticas relacionadas con la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural. Es así como se exponen las generalidades y los antecedentes de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) y de Regularización, el Ordenamiento y Desarrollo Territorial, el Catastro Multipropósito y la gestión catastral en Colombia.

Finalmente, se presenta el contexto actual de la Estrategia de Ordenamiento Rural Agropecuario que viene desarrollando la UPRA, su relación con la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR), las funciones y el rol de la UPRA con las entidades territoriales departamentales, las funciones de otros actores de orden nacional involucrados en la gestión territorial y de regularización de la propiedad rural, teniendo en cuenta la normatividad vigente y los lineamientos en temas de 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, 2020, p.43)

Dichas estrategias fortalecen aún más el rol de la UPRA dentro del sector agropecuario y las administraciones territoriales, con el fin de orientar la política pública de planificación en la gestión del territorio para usos agropecuarios que contribuya a la productividad y competitividad, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y el uso eficiente del suelo rural. (UPRA, 2020, p.17)

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

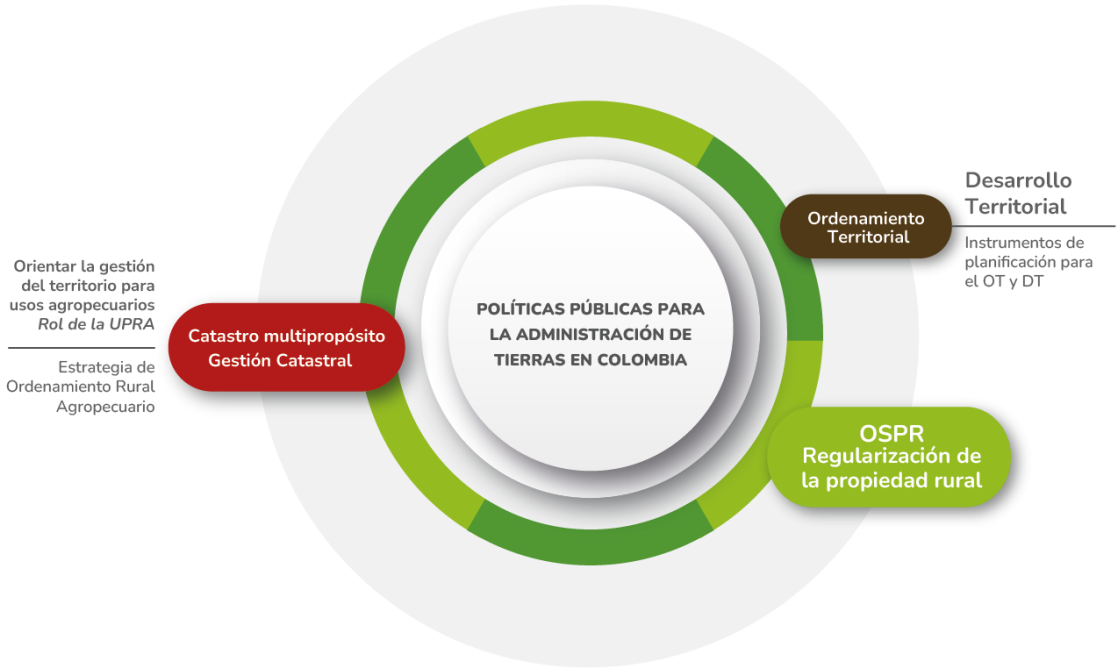
Con lo anterior, la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE) define a la administración de tierras como:

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

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



Figura 1. Esquema conceptual de la ETGRPR



Fuente: UPRA (2020).

1.1.1. Política de OSPR y regularización

Con el informe de la Misión para la Transformación del Campo el concepto de Ordenamiento Social de la Propiedad tomo un verdadero auge. El termino había sido mencionado por primera vez en el *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos"*, 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 las tierras. Así las cosas, el MADR 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 MADR. 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.

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". (MARD, Res. 128/2017)

1.1.2. 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 y 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 tienen los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (Pemot) y a nivel municipal están los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que, según la cantidad de habitantes de cada municipio, se les nombra bajo un esquema especifico. Para municipios menores a 30 mil habitantes se les denomina de Ordenamiento Territorial (EOT), para los municipios entre 30 mil y 100 mil habitantes Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y para los municipios con más de 100 mil habitantes Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Según la Ley 1454 de 2011, 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)

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

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

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

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

Con relación al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, el Ordenamiento Territorial incorpora el OSPR como una de las 9 innovaciones al materializar los POT de segunda generación para optimizar contenidos y dar más relevancia al componente rural.

1.1.3. Catastro Multipropósito y gestión catastral

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

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

Por otra parte, la gestión catastral en el artículo 1 del Decreto 148 de 2020, modificatorio de los capítulos 1 y 2 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 " Disposiciones específicas IGAC" del Decreto 1170 de 2015, se define 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.

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

- La formación catastral consiste en obtener por primera vez la información de los predios de una "unidad orgánica catastral" (municipio) o parte de ella, teniendo como base sus aspectos físicos, jurídicos y económicos, se adelanta en forma masiva y su vigencia es el 1 de enero del año siguiente en que se adelantaron las labores.
- La actualización catastral es el proceso mediante el cual se renueva el inventario (censo) de los inmuebles por medio de la identificación e incorporación de cambios que se presenten en los predios en sus aspectos físicos, jurídicos y económicos durante un periodo determinado. Se realiza en todo el municipio o parte de él, se adelanta por metodologías masivas y, conforme con lo establecido en la metodología, no es obligatorio el levantamiento catastral de la totalidad de los inmuebles que conforma el territorio.
- Conservación catastral es un proceso que tiene por objeto mantener actualizada la información inscrita en la base predial catastral. Se presenta la solicitud de un trámite por parte del propietario o poseedor de un inmueble, o de oficio, en cumplimiento de las funciones propias de la entidad.

- Difusión catastral se refiere a la comunicación del resultado de los procesos de formación o actualización, a través de mecanismos de difusión de acuerdo con las condiciones del territorio, tales como: cartas informativas, cuñas radiales, reuniones con la comunidad, medios virtuales, entre otros.

La gestión de la información catastral es llevada a cabo por los gestores catastrales que son las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales que hayan sido habilitadas por el 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 Agencia Nacional de Tierras en los términos del artículo 80 de la Ley 1955 de 2019 por el cual se expide el *Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*. Los gestores catastrales, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio nacional. (D 1170/2015)

1.2. Antecedentes del OSP

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

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

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

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

En consecuencia el MADR, con la Resolución 452 de 2010, crea el programa de Formalización de la Propiedad Rural y su unidad coordinadora, con el objeto de promover el acceso a la propiedad de la tierra y mejorar la calidad de vida de los campesinos. La dirección del programa estuvo a cargo de la misma entidad e iba encaminado a regularizar la tenencia individual y

colectiva de los predios rurales, asegurar los derechos de propiedad y consolidar una cultura de formalización de la propiedad.

La Resolución 452 de 2010 fue modificada parcialmente por la Resolución 181 de 2013, donde el programa fue encaminado a apoyar las acciones para las gestiones tendientes a formalizar la propiedad rural privada, el saneamiento de títulos de falsa tradición y a 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 MADR, por disposición del Decreto 1985 de 2013, continuaría con la dirección del programa y de conformidad con los criterios y lineamientos definidos por la UPRA.

El artículo 4 de dicha resolución, estableció que el programa tendría como unidad básica las zonas de formalización masiva, las cuales fueron seleccionadas y declaradas por el MADR 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 MADR.

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 MADR declaró las primeras zonas de formalización masiva en diferentes municipios del país. En el Eje Cafetero se declararon en Manizales y en Pereira. Luego la Resolución 98 de 2015 modificó la Resolución 346 de 2013 en lo referente a la selección de las zonas de formalización masiva, donde los municipios de Pensilvania y Samaná (Caldas) y los Municipios de Belén de Umbría, Santa Rosa de Cabal y Santuario de Risaralda, se establecieron como zonas de formalización masiva.

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

En el año 2014, el Gobierno nacional creó La Misión Rural para el Campo Colombiano. En su informe se menciona que el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural es un elemento transversal, por lo 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)

El MADR expidió La Resolución 147 de 2015, la cual modificó los artículos 1, 4 y 6 de la Resolución 452 de 2010 modificado por la Resolución 181 de 2013, donde estableció que con el objeto de impulsar y coordinar la formalización interinstitucionalmente, y con sujeción a la normatividad aplicable, la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo podría formular, en conjunto con el Incoder liquidado, una ruta integral de formalización de la propiedad rural que comprendiera la atención de bienes fiscales adjudicables, baldíos, baldíos reservados y predios privados, con fin de unificar la metodología para una formalización masiva y por barrido predial. Por otra parte, modificó la Resolución 347 de 2013, donde facultó a la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo, para que implementara de manera expedita las modificaciones a la Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial, haciéndola más ágil, flexible y operativa, de tal modo que respondiera a las características propias de las zonas de intervención y de los casos concretos de los beneficiarios.

La Ley 1753 de 2015 estableció como una de sus estrategias la “Trasformación del Campo”, la cual tuvo como objetivo ordenar el territorio rural, buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierra, o con tierra insuficiente. Para ello, en sus artículos 103 y 104, “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 (literal a del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015), mediante el Decreto 2363 de 2015, creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT) como máxima autoridad de las tierras de la nación. Entre sus funciones está la de ejecutar la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural formulada por el MADR, la cual se está

implementando mediante los planes que tienen el mismo nombre. Igualmente, se le asignó la función de asumir la materialización y ejecución del programa de Formalización de la Propiedad Rural a partir del 1 de enero de 2016.

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

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

Para iniciar la materialización de la política de ordenamiento social de la propiedad se expidió por parte del MADR 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 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. Esta 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 desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra.

1.2.2 Antecedentes del catastro con enfoque multipropósito

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

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

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

En ese marco, la gestión catastral se presenta como un servicio público que comprende el conjunto de operaciones técnicas y administrativas necesarias para el desarrollo adecuado de los procesos de formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, a través de estas se logra la identificación y mantenimiento permanente de la información física, jurídica y económica de los bienes inmuebles del país. (D 1170/2015)

Esta gestión es llevada a cabo por los gestores catastrales que son las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el IGAC según la reglamentación dispuesta para tal efecto, y la misma institución 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 Agencia Nacional de Tierras en los términos del artículo 80 de la Ley 1955 de 2019 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 *"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*. Es importante tener en cuenta que los gestores catastrales, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio nacional.(D 1170/2015)

1.3. Contexto sectorial de la estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural

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

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

Durante la vigencia 2018, la UPRA 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 Ordenamiento Social de la Propiedad Rural departamentales, entre estos el departamento de Antioquia, 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 15 caracterizaciones de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para los departamentos de Cundinamarca, Caquetá, Atlántico, La Guajira, Santander, Norte de Santander, Valle del Cauca, Tolima, Córdoba, Antioquia, Risaralda, Cauca, Putumayo, Chocó y Casanare.

La UPRA tuvo como misión en el 2020 “orientar la política pública de planificación en la gestión del territorio para usos agropecuarios que contribuya a la productividad y competitividad, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y el uso eficiente del suelo rural”. Adicionalmente, 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, desarrolló una Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR) en el departamento del Huila, la cual buscaba armonizar las acciones interinstitucionales (MADR, ANT, gestores catastrales, IGAC, SNR, UPRA, Rama Jurisdiccional, entre otras entidades competentes en la materia bajo análisis) para la gestión de la

regularización de la propiedad rural, de acuerdo con sus competencias sin que supla los planes de ordenamiento social de la propiedad que formula la ANT, pero orienta a los entes territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio y la incorporación de estas iniciativas a los Planes de Ordenamiento Departamental y otros instrumentos de planificación territorial.

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

Asimismo, la UPRA viene brindando, desde la vigencia 2021, apoyo técnico al proyecto Biocarbono en la Región de la Orinoquia, y para la vigencia 2022 se priorizó la realización de una Estrategia Territorial Para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural de esta misma región.

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

1.4. Contexto regional referente al OSP

La región administrativa de planeación del Eje Cafetero (RAP) en su Plan Estratégico Regional, a pesar de no tener proyectos relacionados con el OSP, identifica la problemática de tenencia de tierras en áreas protegidas y también reconoce la necesidad de fortalecer los sistemas productivos con base en la aptitud del suelo y el ordenamiento social de la propiedad rural, haciendo uso eficiente del territorio.

En Risaralda tanto en el Plan de Desarrollo Departamental como en los Planes de Desarrollo Municipal, se incluyen proyectos para la actualización del catastro, aunque la mayoría no especifica recursos para tales fines. Adicionalmente, el municipio de Pereira en su PDM incluirá gestiones y acompañamiento a las autoridades mayores indígenas para la entrega de tierras al cabildo Kurmadó que realizará la Agencia Nacional de Tierras. Mientras los municipios de Dos Quebradas, Santuario, La Celia, la Virginia, Pueblo Rico, Belalcázar; Santa Rosa, Balboa y Marsella contemplan en sus PDM proyectos para regularizar predios donde existen instalaciones gubernamentales o comunitarias.

Actualmente no se han focalizado para PDET municipios de este departamento, ni la ANT ha priorizado municipios para sus planes Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.



2.

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

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

2.1. Normas constitucionales que soportan las ETGRPR

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

Para tal fin, el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia sustenta 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”. Por otra parte, el mismo artículo, reconoce que la propiedad privada tiene una función social, así como una función ecológica que le es inherente. Igualmente aduce que el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

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

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

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

crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

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

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

Por esta misma razón, la política de tierras se está consolidando como la garantía para el desarrollo y la reducción de brechas y de pobreza, para esto los mecanismos han de ser integrales, que alcancen a estimular el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de los campesinos, convirtiendo la tierra que ocupan y trabajan en su patrimonio pero con seguridad jurídica, económica y social que funcione de manera abierta ágil y 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 artículo 29, numeral 2, define la Distribución de Competencias en materia de Ordenamiento del Territorio de la nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio.

Ley 1448 de 2011. Por medio de la cual, el Congreso de la República dicta medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. En especial, en su artículo 103, crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
Ley 1955 de 2019. Por el cual, se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". En el artículo 79 define la naturaleza y organización de la Gestión Catastral y describe algunos de los actores claves de la gestión catastral entre lo que se encuentran el IGAC, los catastros descentralizados y el SNR. El artículo 80 menciona la gestión a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). En definitiva, los artículos 79, 80, 81 y 82 de la citada ley, se reglamentan el marco de la gestión catastral con el fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral. Normas Relacionadas con el Ordenamiento Territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR.

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

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

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

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

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

Decreto Ley 902 de 2017. Por medio del cual, la Presidencia de la República de Colombia expide la adopción de las medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el *Acuerdo Final* en materia de tierras, específicamente, el procedimiento para

el acceso y formalización y el fondo de tierras; define quiénes son sujetos de acceso a tierras, el proceso de formalización a título gratuito y las obligaciones que adquieren.

Decreto 1985 de 2013. Por medio del cual, la Presidencia de la República modifica la estructura del MADR y se determinan las funciones de sus dependencias.

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

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

La Ley 61 de 1978, denominada Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (LODU), estableció que todo núcleo urbano con más de 20 mil habitantes tenía el deber de formular su plan integral de desarrollo, posteriormente la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989 y Ley 2 de 1991) hizo obligatorio para los municipios elaborar y adoptar planes de desarrollo que incluyeran un plan y un reglamento de usos del suelo, un plan de servicios públicos y de obras públicas y un programa de inversiones que contemplara primordialmente los servicios públicos. (DNP, 2016)

En el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia del año 1991, se señala que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial será la que establezca la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales; pero es hasta el año 1994 mediante el artículo 41 de la **Ley 152 de 1994 Orgánica de Planeación**, que se contempla que los municipios elaboraran sus propios planes de ordenamiento territorial.

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

Más tarde, en el **2000,** a través de **Ley 614,** se crean los Comités de Integración Territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial, luego se expide el **Decreto 1788 de 2004**,

en el cual se reglamenta parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía, instrumento esencial de gestión y financiación.

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

En el año 2012 se crea la UPRA para robustecer el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Por otra parte, con el ánimo de modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, el artículo 9 de la **Ley 1551 de 2012**, reiteró la competencia que tienen los municipios en la adopción de los planes de ordenamiento territorial POT, pero ya teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA e indicando que deben ser presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.

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

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

Sin embargo, estos avances normativos no se han aplicado en todos los municipios principalmente por dos razones. La primera es que las administraciones no han tenido recursos para la actualización de sus POT y la segunda es la debilidad técnica para formularlos

adecuadamente. Ante esta necesidad urgente del país, surge el documento **Conpes 3870 del 2016**, que desarrolla la idea de los POT Modernos, ofreciendo herramientas técnicas y acompañamiento a las entidades territoriales para la formulación y actualización de sus POT y POD. El programa de POT Modernos propone, dentro de su marco general, nueve innovaciones relacionados con las siguientes temáticas:

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

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

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

2.4. Normas y documentos relacionados con el Catastro Multipropósito y la gestión catastral

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

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

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

Ley 2294 de 2023. Por el cual, se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026. 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.

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

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

Decreto 846 de 2021. Por medio del cual, se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En el artículo 3 señala que el IGAC tiene como objetivo "(...) ejercer como máxima autoridad catastral nacional, formular y ejecutar políticas y planes del Gobierno nacional en materia de cartografía, agrología, catastro, geodesia y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial".

Conpes 3859 de 2016. Por el cual, desarrolla la "Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano" y establece un alcance más amplio y señala que el catastro debe ser un instrumento útil no sólo para la identificación, medición, gestión fiscal y definición de derechos de propiedad, sino que además debe ser eficaz para la planeación, el ordenamiento territorial y ambiental, la gestión de tierras, la programación y asignación de inversiones y, en general, la formulación y ejecución de políticas públicas de toda índole en los territorios. (p. 9)

Conpes 3985 de 2019. Por el cual propone una estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, que permita contar con un catastro integral, completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información. La presente estrategia reemplaza al Documento Conpes 3859 de 2016. (p. 3)

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

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

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

Resolución Conjunta IGAC N.° 1101 y SNR N.° 11344 de 2020. Por medio de la cual, se establecen los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad, y la corrección de área o linderos mediante escrituras aclaratorias.

Resolución 333 de 2021. Por la cual, se definen las actividades asociadas a la implementación de los proyectos de catastro multipropósito que se articulan con las iniciativas consignadas en los PATR, como insumo para viabilizar las iniciativas o proyectos priorizados identificadas en municipios incluidos en los PDET.

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

Resolución 1040 de 2023. Por medio de la cual, se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito. Contiene cambios estructurales e innovaciones a través de las cuales se busca reconocer a los diferentes actores involucrados en la gestión catastral, los gestores catastrales, los operadores catastrales, las entidades territoriales y, especialmente, dando un

lugar claro a los usuarios de la información catastral, de manera que involucra, por primera vez, a la ciudadanía como partícipe activo de la gestión catastral.

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

- Atender solicitudes ciudadanas e institucionales.

- Reconocer la diversidad de su territorio.

- Incorporar la gestión catastral en su direccionamiento estratégico.

2.5. Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural

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

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

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

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

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

Decreto Ley 2363 de 2015. Por medio del cual, el Presidente de la República, en uso 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 MADR y se determinan las funciones de sus dependencias.

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

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

Resolución 181 de 2013. Por medio de la cual, el MADR 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 MADR declara las zonas de Formalización masiva y se declaran otras disposiciones.

Resolución 347 de 2013. Por medio de la cual, el MADR 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 MADR se modifican las Resoluciones 452 de 2010 y 347 de 2013.

Resolución 98 de 2015. Por medio de la cual, el MADR 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 POSP, el proceso único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones.

Resolución 108 de 2018. Por medio de la cual, la 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 MADS.

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

Sentencia C-595 de 1995, la Corte afirmó que:

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

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

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

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

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

Sentencia C-073 de 2018. Por medio de la cual, se establecen instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del *Acuerdo Final* para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera.

Sentencia SU-288 de 2022. Por medio de la cual, la Corte Constitucional constata grave incumplimiento del régimen especial de baldíos y del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos.

2.7. Alternativas para la regularización

La Resolución 128 de 2017, expedida por el MADR, en su artículo 5, numeral 7, define la regularización de la propiedad como el "conjunto de acciones orientadas por el Estado encaminadas al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado".

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

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

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

Estas alternativas consideran 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 que llevan a las posibles rutas de formalización las cuales se clasifican en administrativas, notariales y judiciales:

- Cuatro por vía administrativa.
  Registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP).
  Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.
  Adjudicación de predios baldíos (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 (Ley 1561 de 2012).
  Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario (CGP).
  Declaración de pertenencia por proceso verbal y proceso verbal sumario (CGP).



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

La ANT es la máxima autoridad de tierras de la nación, es una agencia especial adscrita al MADR; que tiene por objeto ejecutar la política pública de OSPR formulada por el MADR gestionando el acceso progresivo a la tierra como factor productivo, logrando la seguridad jurídica, promoviendo el uso de la tierra en cumplimiento a su función social y administrando los predios baldíos y rurales de la nación. Creada mediante el Decreto Ley 2363 del 7 de diciembre de 2015, por el cual se fijó su objeto de creación, naturaleza jurídica, funciones y estructura, entre otras; tiene la misión de:

- 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 OSPR debería ser ejecutada por oferta, de manera planeada, articulada, participativa y expedita.
Lo anterior, teniendo en cuenta que este tipo de atención puede realizarse de forma masiva, en los municipios focalizados para la implementación y ejecución de los planes de 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.

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.

2.9. Predios administrados por la SAE

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

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

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

2.10. Los planes OSPR

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

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

El Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017 ratificó lo dispuesto en el Decreto Ley 2363 de 2015 y se ordenó a la ANT la implementación de POSP 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, el uso y tenencia de la tierra aprovechando los barridos prediales para identificar y solucionar tales situaciones.

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

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

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

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

tierra y la seguridad de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica.

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

La metodología de los POSPR contempla tres fases, tres etapas y dieciséis componentes (figura 2)

Figura 2. 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. (Resolución 740 de 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 (Resolución 740 de 2017, Art. 3):

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

- **Actualización del plan**: los resultados del barrido predial en las veredas determinadas como parte de una unidad de intervención, según lo definido en el POSPR, lo integrarán, para efectos de su actualización, y harán parte integral del mismo para su implementación, seguimiento, evaluación y mantenimiento.

- **Ejecución de actuaciones administrativas**: se conformarán o complementarán los expedientes correspondientes de cada predio, a partir de la información recolectada en el barrido predial; se ejecutarán las actuaciones administrativas, bien sea en el marco de la Ley 160 de 1994 o del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017. Respecto a los procesos iniciados con anterioridad al Decreto Ley 902 de 2017, estos se podrán adelantar durante la etapa de formulación del plan.

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

Una vez realizada la formulación del procedimiento único de Ordenamiento Social de la Propiedad y determinada la zona a intervenir, la ANT da inicio al mismo.

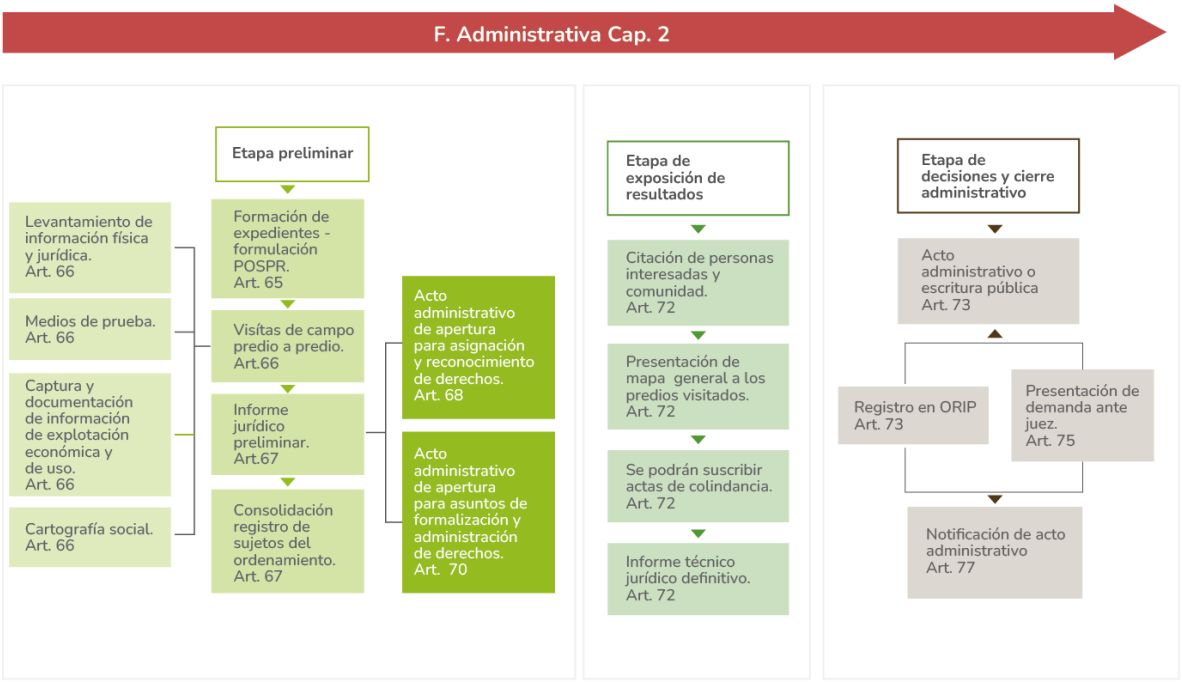
2.11. Procedimiento único en zonas focalizadas

El Decreto Ley 902 de 2017, en su Art. 40, 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, evitando dilaciones injustificadas que generan incertidumbre, no solo jurídica, sino violentamente, en la titulación de la posesión saneando la falsa tradición y todo en aras de garantizar los derechos de los terceros. Asimismo, establece que ante una oposición debe ser el juez el llamado a decidir el conflicto.

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

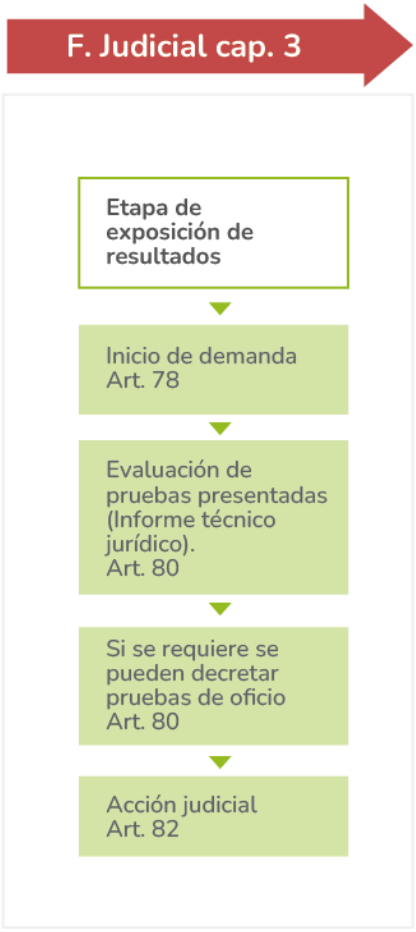
De acuerdo con el artículo 60 y subsiguiente del Decreto Ley 902 de 2017, el procedimiento único consta de dos fases: la administrativa y la judicial (figuras 3 y 4):

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



Fuente: UPRA (2018).

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

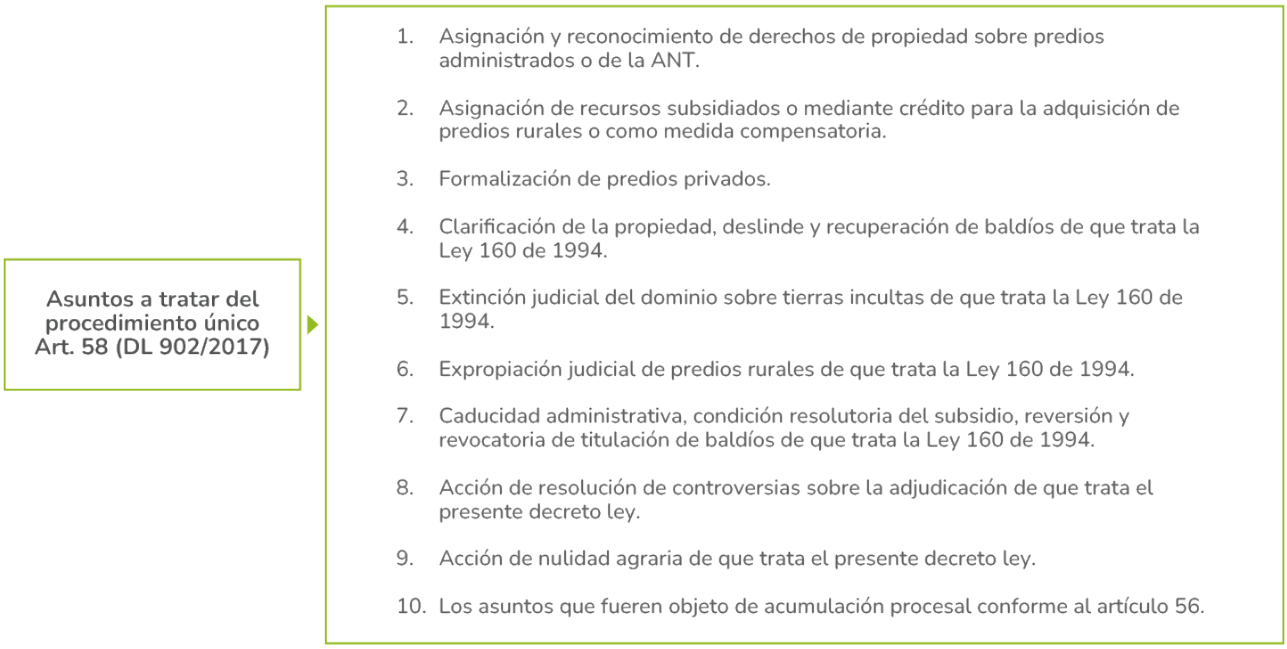


Fuente: UPRA (2018).

- **Administrativa:**

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

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



Fuente: UPRA (2020).

- **Judicial:**

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

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



Fuente: Adaptado de MADR (2016).

RUTAS PARA LA REGULARIZACIÓN

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

ITEM	Descripción
1	**Registro del título en la ORIP** Este trámite se surte directamente ante la ORIP, siempre y cuando los requisitos previos ya se hayan cumplido, dependiendo del trámite, bien sea por una providencia judicial o bien sea por una escritura pública: 1. Pago del impuesto departamental de registro: una vez obtenga copia de la escritura debe pagar el impuesto departamental de registro o como boleta fiscal. 2. Liquidar, pagar y radicar la escritura en las ORIP: una vez que determine la oficina a la que pertenezca el inmueble, se debe hacer la solicitud de registro con los siguientes documentos: - Copia de la escritura. - Boleta fiscal entregada al pagar el impuesto departamental de registro. 3. Calificación. Efectuada la radicación del documento y del estudio, por parte de los calificadores, de ser procedente, se efectúa la inscripción; de no ser así, la ORIP lo devolverá al usuario, motivando su decisión (nota devolutiva). Frente a esta decisión administrativa, procede el recurso de reposición y apelación en los términos dispuestos en el Capítulo VI del Código Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 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 SNR. Las tarifas para el ejercicio registral están reguladas por la SNR y se actualizarán anualmente.

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

ITEM	Descripción
5	**Titulación de la posesión y falsa tradición (Ley 1561 de 2012)** Este procedimiento especial será aplicable únicamente para los predios cuya naturaleza jurídica se ratifique como de origen privado, es decir, desvirtuar la presunción de baldío en los términos de la sentencia de la Corte Constitucional T- 488 de 2014, la Ley 160 de 1994 y la instrucción conjunta N.º 13 de 2014. Esta ruta aplica en dos casos concretos: 1. Titulación de la posesión material. Si se trata de una posesión donde el solicitante no cuente con un título válido registrado que lo acredite como propietario, pero el predio tiene antecedente registral y existen titulares de derecho real de dominio en la última inscripción, es decir no en el certificado de tradición y libertad no aparece inscrita la anotación de “falsa tradición”. 2. Saneamiento de la falsa tradición. Cuando el solicitante cuente con un título valido registrado con anotación de “falsa tradición” en el certificado de tradición y libertad (por ejemplo, transferencia de dominio incompleto, venta de cosa ajena, venta de derechos herenciales, etc.), siempre y cuando dentro de la tradición del inmueble se evidencie la existencia titular de derecho real de dominio (TDRD) registrados. Requisitos del predio: establecidos en el Art. 6 de la Ley 1561 de 2012: i. Que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles (artículos 63, 72, 102 y 332 CP), ii. Que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble en forma pública, pacífica e ininterrumpida, iii. Que sobre el inmueble no se adelante proceso de restitución (L 1448/11 y D 4829/11), entre otros. En todo caso el predio no podrá exceder de una Unidad Agrícola Familiar (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 artículo 6 (requisitos del predio), la existencia o no, de vínculo matrimonial con sociedad conyugal vigente o de unión marital de hecho, con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida” (prueba del estado civil del demandante, la identificación completa y datos de ubicación del cónyuge o compañero(a) permanente), Informe técnico-jurídico, plano topográfico, actas de colindancia, anexos. Asimismo, el juez procederá a partir del recibo de la demanda, y como información previa para la calificación de la demanda (Art. 12), a consultar entre otros: el POT del respectivo municipio, los informes de inmuebles de los Comités Locales de Atención Integral a la Población Desplazada o en riesgo de desplazamiento, la información administrada por la ANT, el IGAC, o la autoridad catastral correspondiente, la Fiscalía General de la Nación y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Una vez realizada la actividad anterior procederá a la calificación de la demanda (Art. 13), admitiendo, inadmitiendo o rechazándola demanda, debiendo el demandante, estar muy atento en caso de inadmisión para subsanar.

ITEM	Descripción
	Ahora, de darse la admisión de la demanda el juez dictará el acto admisorio de la demanda (Art. 14) y, con ello, procederá: i. Medida cautelar oficiosa, ii. Notificación personal demandados, iii. Valla en el predio, iv. Curador *Ad ítem*; es decir, los contenidos propios del artículo 14 de la ley. Emplazamiento a colindantes, traslado de la demanda: 10 días, fijación de fecha de diligencia: 3 días, diligencia: 10 días. Vencidas las anteriores actuaciones se realizará la diligencia de inspección en los términos del 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 artículo 8 de la Ley 1561 de 2012, así como la suma de posesiones, según los dispone el Art. 778 del Código Civil (CC). Con la implementación de la oralidad en Colombia, la ley 1564 de 2012 ,que promulgo el 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 dando 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 artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del CGP y en atención a lo previsto por el artículo 625 de la misma codificación.
7	**Declaración de pertenencia por proceso verbal y proceso verbal sumario (CGP)** Con la implementación de la oralidad en Colombia, la ley 1564 de 2012, que promulgo el CGP, establece en su artículo 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, de menor y de mínima cuantía. Según los artículos 368 a 373 y 390, esta es la línea general del cual se establecen y desprenden los demás procesos; es decir, los procesos se direccionan hacia la actuación del juez, de manera oral en audiencias y la sentencia, salvo casos excepcionales que la sentencia deber proferirse de manera escrita. Este proceso se surte en dos fases: una escrita, que corresponde al momento en el que se traba la litis y que incluye la formulación de la demanda, la contestación y los traslados de las excepciones; y una fase oral que comprende el desarrollo de dos audiencias: una inicial , prevista en el artículo 372 de CGP, en donde se sanea el proceso, se fija el litigio, se intenta la conciliación y se decretan las pruebas y una audiencia de instrucción y juzgamiento consagrada en el artículo 373 de CGP, donde se practican las pruebas, se escuchan los alegatos de conclusión de las partes y se dicta fallo.

ITEM	Descripción
8	**Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral** Respecto de los bienes ingresados al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, regulado por los artículos 18 a 24 del Decreto Ley 902 de 2017, corresponde a la ANT, realizar de conformidad con las disposiciones sustanciales previstas en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015, único reglamentario del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural o en el Decreto Ley 902 de 2017, según corresponda (artículo 27) su adjudicación o la aplicación de instrumentos de acceso a tierras como la celebración de contratos de uso o aprovechamiento en ejercicio de su administración.
9	**Adjudicación de predios baldíos – ANT** La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables 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 Unidades Agrícolas Familiares (UAF), en los términos establecidos en la Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996 de Incora, ratificada a través del Acuerdo 08 de 2016 y demás normas que la modifiquen. Para las restricciones de adjudicación, es necesario considerar los criterios de inadjudicabilidad determinados en el Decreto 1071 de 2015, y en normas especiales tales como, la Ley 1728 de 2014 y la Ley 1228 de 2008, modificada por la Ley 1682 de 2013 junto con la Ley 1882 de 2018.
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 (Constitución Política, 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. (Constitución Política, Art. 64) El título 19 del Decreto 1071 de mayo 26 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”, reguló los procedimientos administrativos de competencia del Incoder, de conformidad con Ley 160 de 1994:

ITEM	Descripción
	1. Extinción del derecho de dominio privado por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad. 2. Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado. 3. Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada. 4. Deslinde o delimitación de las tierras que pertenecen a la nación de las de propiedad privada de particulares. 5. Reversión de baldíos adjudicados, por violación de normas ambientales, cultivos ilícitos o incumplimiento de obligaciones y condiciones bajo las cuales fueron adjudicados. 6. Revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto que han adjudicado baldíos de la nación. Sumado a lo anterior, es de resaltar que el procedimiento para resolver cada uno de los procesos agrarios consta de dos etapas; una administrativa, que se tramita ante la ANT por oferta, demanda o descongestión según sea el caso, y la etapa judicial que se surte una vez se dé cierre a la etapa administrativa a través de una demanda, interpuesta por la ANT ante el juez competente en consideración con los artículos 58, 60 y el capítulo 3 del Decreto Ley 902 de 2017, sin perjuicio de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-073 de 2018.

Fuente: adaptado de MADR (2016).

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

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 N.° 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR e Incoder, modificado por la Instrucción Administrativa N.° 1 de 2017 junto con la formula transaccional incluida en la Circular N.° 5 de 2018 de la ANT, en la cual se establece el procedimiento para la emisión del certificado de carencia de antecedentes registrales. Este certificado se emite en el evento en que no se encuentren inscripciones en las ORIP; certificados de tradición y libertad o anotaciones en los libros del antiguo sistema. El certificado deberá solicitarse a nombre de la(s) persona(s) que puedan ser los titulares de derecho real de dominio del predio, y luego de agotar una ardua investigación de la información catastral y registral disponible.
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, 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. (SNR e Incoder, 2014) Los TDRD pueden ser privados (personas naturales o jurídicas), o públicos (entidades estatales). Si se encuentran TDRD privados, puede direccionarse el proceso por alguna de las rutas de formalización de la propiedad privada.

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 deben estar de acuerdo tanto en la partición de los predios en cuanto a su cabida y porcentajes como en lo que le pueda corresponder a cada una de las partes de la sucesión.
E	**¿Área menor o igual a una UAF?** La Ley 1561 de 2012 establece un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición. A través de este instrumento normativo, se podrá otorgar título de propiedad a quien demuestre posesión material sobre bien inmueble, urbano o rural, que cumplan los requisitos establecidos normatividad vigente. El Art. 3 de la citada ley, define que: “Quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial establecido en la presente ley, deberá demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco (5) años para posesiones regulares y de diez años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por la Resolución 041 de 1996”. En este orden, la aplicación de este procedimiento especial restringe como primera medida, que el predio sea menor o igual a una (1) UAF. De igual forma, para poder aplicar este procedimiento, deberán cumplirse los requisitos dispuestos en el artículo 6 de la Ley 1561 de 2012, así como interpretar su artículo 2, en los términos de la Sentencia T488 de 2014 de la Corte Constitucional y la Instrucción Conjunta N.°13 de 2014 (SNR e Incoder), modificado por la Instrucción Administrativa N.° 1 de 2017 junto con la formula transaccional incluida en la Circular N.°. 5 de 2018 de la ANT.

ITEM	Descripción
F	**¿El proceso es de mínima cuantía?** Con la implementación de la oralidad en Colombia, la Ley 1564 de 2012, que promulgo el Código General del Proceso, establece que, para dirimir los asuntos por competencia en razón a la cuantía, criterio de carácter objetivo que determina la competencia del juez civil, y tiene relación con el valor o trascendencia económica de la relación jurídica; es decir, el aspecto pecuniario; es, a diferencia de la materia, un criterio cuantitativo descrito en su artículo, así: Artículo 25. Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía: Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 SMLMV). Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 SMLMV) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 SMLMV). Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 SMLMV). El salario mínimo legal mensual a que se refiere este artículo será el vigente al momento de la presentación de la demanda. Cuando se reclame la indemnización de daños extrapatrimoniales se tendrán en cuenta, solo para efectos de determinar la competencia por razón de la cuantía, los parámetros jurisprudenciales máximos al momento de la presentación de la demanda.
G	**¿Existen titulares de derecho real del dominio de predios de origen público?** En esta actividad, se valorará los casos en que efectivamente existen Titulares de Derecho Real de Dominio y el último que figure registrado corresponda a la nación (Incora, Incoder, ANT, MADR, UNAT, entre otras). Cuando esta situación se presenta, indica que a pesar de que existen TDRD, estos predios aún hacen parte del inventario de la nación o del Fondo de Tierras, es decir, son bienes del Estado, con vocación agrícola, pero no son baldíos. En estos casos el objetivo es formalizar la situación jurídica de predios que por transferencia del Incora o el Incoder a la ANT, se encuentran en este fondo y que en algún momento fueron adjudicados a terceros, pero que por alguna circunstancia no han sido registrados en las correspondientes ORIPS o no figuran en los listados oficiales de la autoridad de tierras. En caso de que se evidencie un predio del FNA pero que además existan TDRD privados registrados con posterioridad, se entenderá que el predio ya salió del inventario de la nación, por ende, se asumirá como un predio privado.

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 realizar el respectivo registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. De no existir, se deberá revisar si es presunto baldío; para lo cual, deberá tenerse en cuenta las disposiciones derivadas en la Sentencia T-488 de 2014, Ley 160 de 1994, Circular Conjunta N.º 13 de 2014 Instrucción Administrativa N.º 1 de 2017 y el Decreto Ley 902 de 2018.
I	**¿Es un predio baldío? Concepto de la 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 (Ley 1579 de 2012) donde se establece que: “ejecutoriado el acto administrativo proferido por el Incoder, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la nación antes Incoder (...), ahora ANT” En concordancia con lo anterior y considerando que la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014 le solicita al Incoder (ahora ANT) que realice el inventario de baldíos de la nación, esta acción podrá identificar a través de la inscripción en registro los predios que aparentemente eran de propiedad privada pero que tras el proceso de regularización se comprobó su naturaleza baldía y así apoyar en la consolidación del inventario de predios de la nación.
K	**¿Es viable la adjudicación?** En el caso de comprobarse y tener certeza de que se trata de un predio del FNA o baldío, éstos solo podrán ser transferidos a través de un proceso de adjudicación establecido por la ANT. Por esta razón, es necesario analizar las condiciones del sujeto que esté solicitando el predio, así como las restricciones sobre el mismo, considerando la Ley 160 de 1994, el Decreto Único sectorial 1071 de 2015 y el Decreto Ley 902 de 2017.

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, debe entonces reconocer la existencia de TDRD, el cual debe estar inscrito en el Registro Público, entendiendo que el predio salió del dominio del Estado. En caso de que dicha información se encuentre en el antiguo sistema deberá solicitar a las ORIP la digitalización del certificado de tradición y libertad correspondiente. Al desvirtuar la presunción de un posible baldío e identificar plenamente el TDRD, se deberá continuar con el estudio jurídico que permita determinar la ruta de formalización óptima, a partir de la actividad específica “C” del flujograma de rutas.
M	**¿Existe resolución de adjudicación sin registrar?** Existiendo un TDRD de bienes de la nación y no se encuentra registrado a nombre del adjudicatario, posiblemente se trate de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del Incora, Incoder o ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá realizar el respectivo registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
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, (inmuebles sobre los cuales se pueden desarrollar proyectos productivos y que reúnen los requisitos jurídicos, técnicos [agronómicos y agrológicos] y fiscales, que connotan su viabilidad para ser adjudicados a sujetos de reforma agraria y los bienes no aptos, que son los bienes inmuebles que no reúnen alguno de los requisitos para ser considerado aptos). Los bienes no aptos técnicamente no pueden ser adjudicados a sujetos de reforma agraria; sin embargo, su dominio podrá ser transferido a entidades de derecho público.

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

Fuente: adaptado de MADR (2016)

2.11.1. Fase administrativa etapa preliminar

Una vez focalizados los municipios donde se formularán e implementarán los POSPR, se iniciará el procedimiento único, donde como primera medida se realizará la planificación de las zonas de intervención. Posteriormente, se recolectará información 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 dicha información sea verificada o corregida en el momento de hacer la visita al predio.

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

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

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

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

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

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

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



Tabla 3. Clasificación sujetos de ordenamiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Auto de apertura de pruebas. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del 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 Subsidio Integral de Acceso a Tierras, dependiendo de la disponibilidad.

A la apertura al trámite administrativo, se deberá hacer una jornada de notificación personal, donde se realizarán jornadas de manera masiva y con la mayor cantidad de casos disponibles de potenciales beneficiarios de acceso a tierras para su notificación personal, verificación de los supuestos de hecho e indagaciones a los potenciales beneficiarios y demás, de acuerdo con lo señalado en el 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 Subsidio Integral de Acceso de Tierras, adjudicación predios baldíos, formalización privada, procedimientos agrarios especiales, regularización de predios FNA y división de inmuebles del FNA para acceso a tierras en extensiones de UAF.

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

Después de realizar las actuaciones administrativas, se realizará una jornada de socialización en exposición pública (Art. 72 del Decreto Ley 902 de 2017), 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, ejecutoriada la resolución (acto administrativo), y sufragados los gastos notariales de que trata el parágrafo 1 del artículo 74, la ANT, o quien esta autorice, procederá a radicar el acto administrativo o las escrituras públicas, según corresponda, en la ORIP del círculo donde se encuentre el predio, con el fin de que se realice el registro respectivo.

Por otra parte, teniendo en cuenta el 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.

2.11.3. Fase judicial en zonas focalizadas

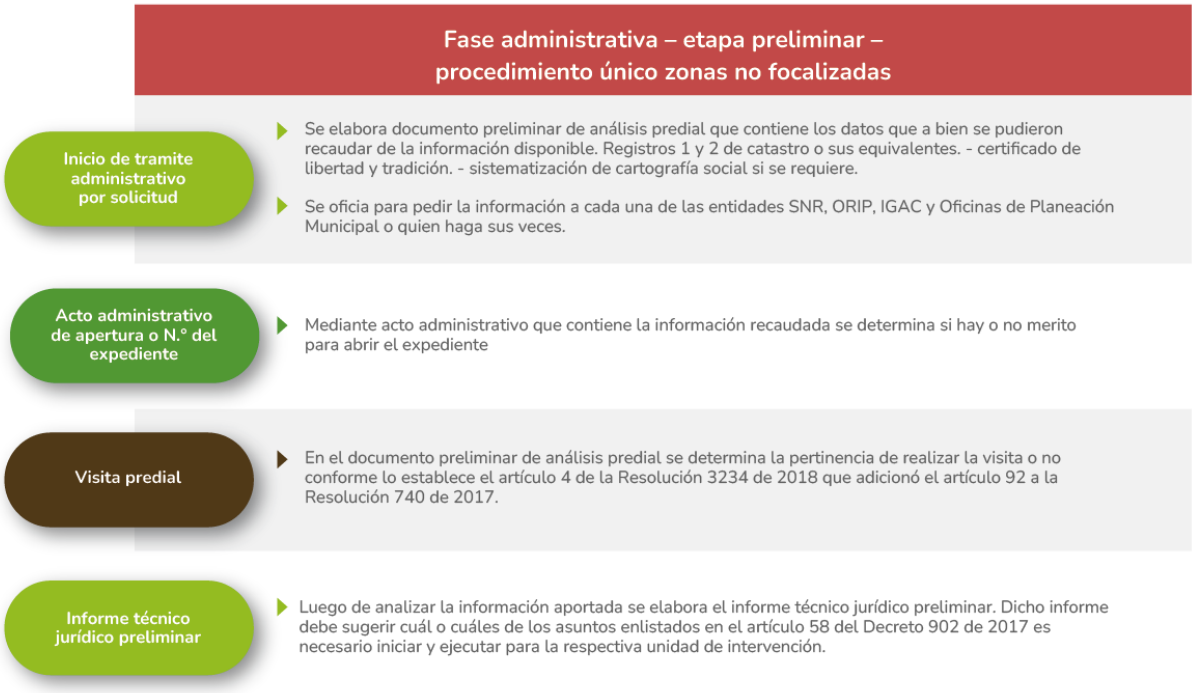
El Decreto Ley 902 de 2017 en su numeral 2 del artículo 60, menciona que esta etapa debe darse siempre en los asuntos tratados en el artículo 58 en sus numerales 3,4,5,6,7,8,9 tal y como se estableció en el apartado anterior en la figura 4.

2.12. Procedimiento único en zonas no focalizadas

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

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

Figura 7. Procedimiento único en zonas no focalizadas





Fuente: elaboración propia.

2.12.1. Fase administrativa etapa preliminar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mediante acto administrativo se ordena la apertura de la etapa probatoria, se decreta 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 ITJP.

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 ITJP definitivo.

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

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

2.12.3. Fase judicial en zonas no focalizadas

En cuanto al procedimiento único en zonas no focalizadas, el Decreto Ley 902 de 2017 en su artículo 61, mantiene las fases determinadas para las zonas focalizadas; es decir: i) Fase administrativa, con sus correspondientes etapas y, ii) Fase judicial, con la diferencia que para estas zonas se prescinde de la exposición de resultados para todos los asuntos, el mismo artículo antes enunciado, indica que los asuntos de los numerales 4 al 7 y 10 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren

presentado o no oposiciones en el trámite administrativo salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo hubiere existido un acuerdo o conciliación entre las partes procesales.

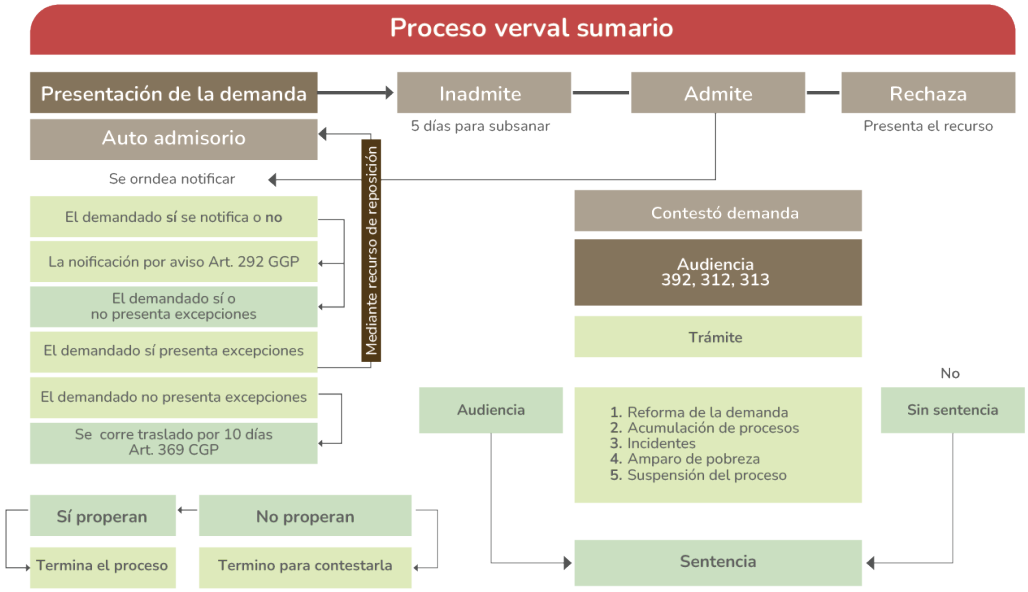
Por su parte, el artículo 79 del Decreto 902 de 2017, referente a las normas aplicables a la etapa judicial del procedimiento único, determinó que se aplicarán:

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

Sobre este particular, la Sentencia C-073 de 2018, haciendo referencia al artículo 79, indica que el tipo de procedimiento que se seguirá dentro de la fase judicial es la que se basa en el Decreto Ley 902 de 2017 referente al proceso verbal sumario, tratados en los artículos 390 y siguientes de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), y que asimismo se relaciona con el artículo 52, que se encarga de salvar los vacíos legales de la fase administrativa con las normas de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), y los de la fase judicial con las normas de la Ley 1564 de 2012. En la figura 8 y 9 se muestra el proceso verbal sumario.

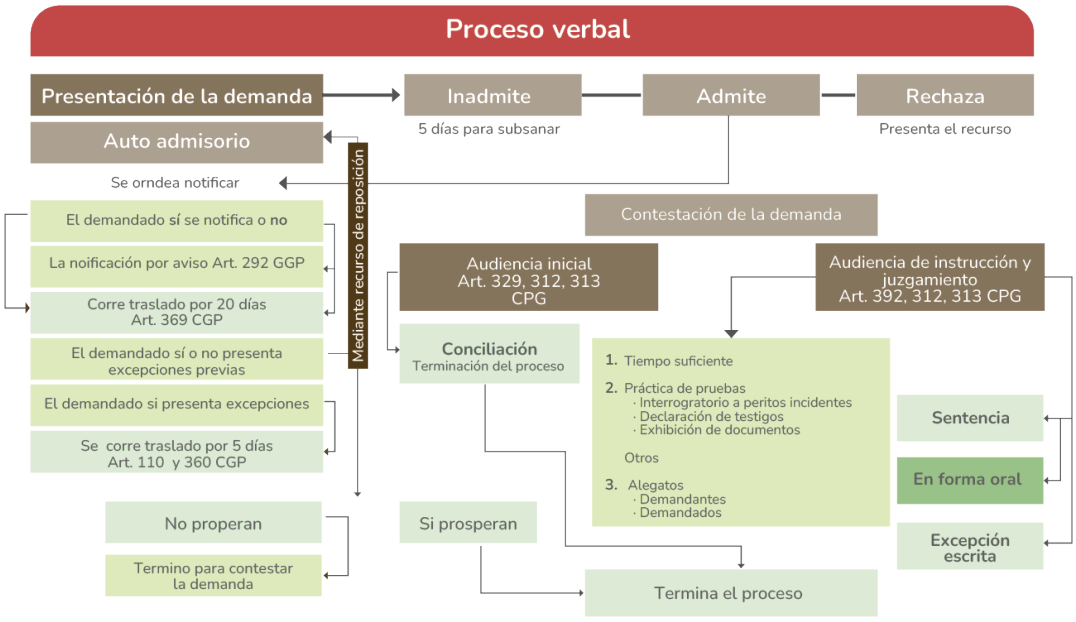


Figura 8. Proceso verbal sumario



Fuente: Vivas (2014).

Figura 9. Proceso verbal



Fuente: Vivas (2014).

2.13. 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 (tabla 4).

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

Tabla 4. Procedimientos administrativos especiales agrarios

Procedimientos administrativos especiales agrarios	Clarificación de la propiedad	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, UPRA (2015).



3.

Resumen ejecutivo de la caracterización de OSP

3. Resumen ejecutivo de la caracterización de OSP

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

En este resumen se presentan generalidades del OSPR de la región, para conocer información con mayor detalle se encuentran disponibles el documento de la Caracterización del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del Eje Cafetero y de los tres departamentos (Caldas, Quindío, Risaralda).

3.1. Información catastral

El estado del catastro para la vigencia 2020 en el Eje Cafetero (Caldas, Quindío y Risaralda) se representa en la figura 10, donde se identifican los municipios que fueron objeto de actualización catastral con vigencias entre los años 2001-2005; entre 2006 y 2010; entre 2011 y 2015; y entre 2016 y 2020.

En la tabla 5, se presentan las estadísticas sobre el estado de actualización catastral en la región del Eje Cafetero (Caldas, Quindío y Risaralda) hasta la vigencia 2020[1]:

[1] La información base para el análisis de las variables de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) y su relación con el Ordenamiento Productivo (OP) corresponde a los datos prediales contenidos en el catastro. La información catastral del Eje Cafetero es generada en la actualidad por 5 Gestores Catastrales: IGAC, Municipio de Manizales, Municipio de Armenia, Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO) y Municipio de Santa Rosa de Cabal.

Tabla 5. Estado Catastral rural vigencia 2020 en los departamentos del Eje Cafetero

Departamento	N.° municipios objeto de actualización catastral con vigencias entre los años			
	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020
Caldas	1	21	5	0
Quindío	0	4	7	1
Risaralda	0	9	5	0
Total	**1**	**34**	**17**	**1**
Porcentaje %	**1,89**	**64,15**	**32,8**	**1,89**

Fuente: UPRA (2023).

- Los 53 municipios que conforman el Eje Cafetero han sido objeto del proceso de formación catastral.

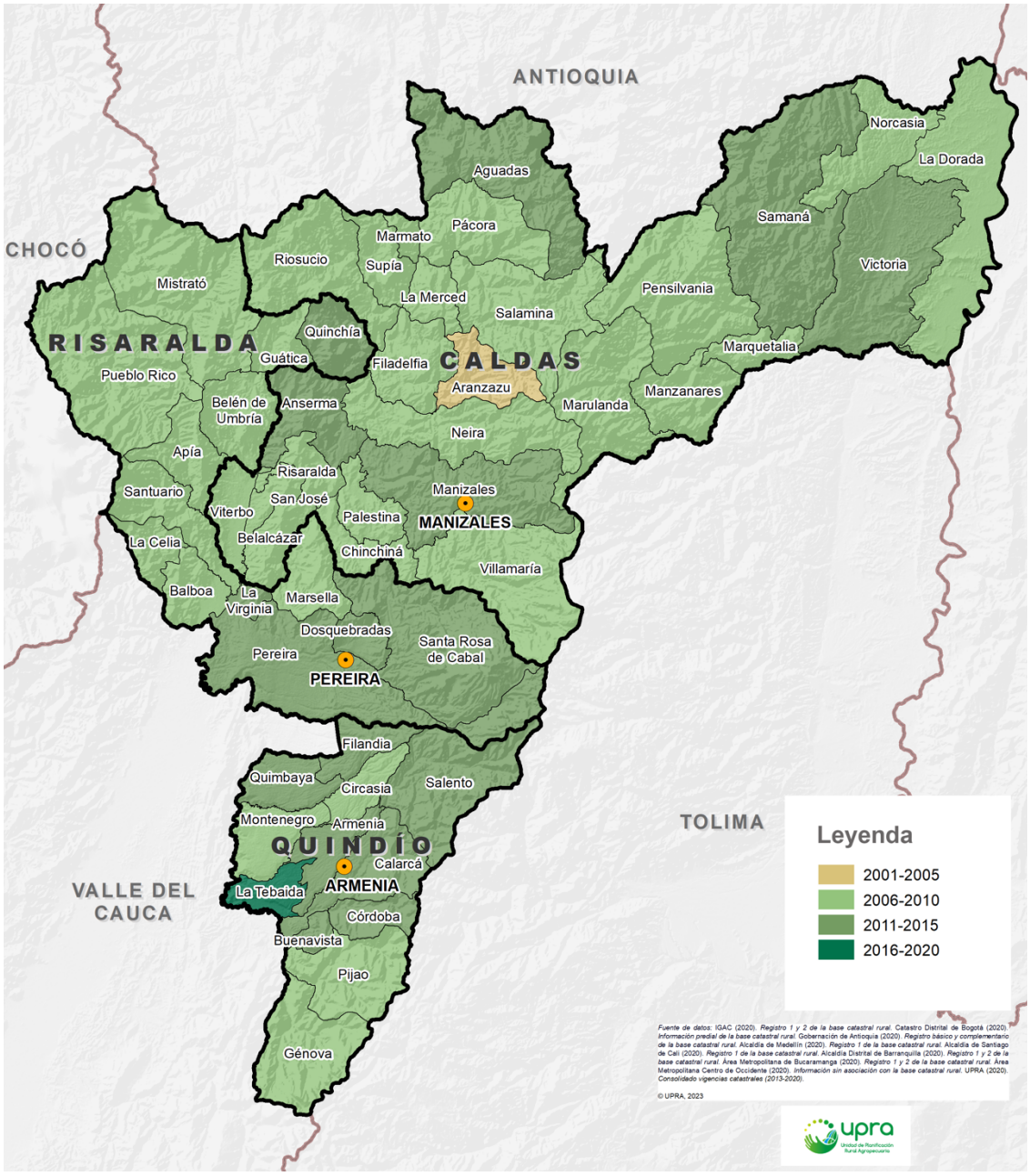
- Tan solo un municipio, que corresponde a La Tebaida, localizado en el departamento del Quindío, cuenta con un catastro rural actualizado en los últimos cinco años entre el periodo de 2016 a 2020. En la figura 10 se muestra con color verde más oscuro, presentando la vigencia más actualizada (vigencia 2019) en la región.

- El 32,8 % corresponde a 17 municipios de la totalidad de estos en la región, y realizaron su última actualización catastral en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2015; entre los mismos se encuentran las capitales de los tres departamentos: Manizales (2014), Armenia (2014) y Pereira (2013).

- En el periodo comprendido entre los años 2006 y 2010 un total de 34 municipios realizaron su proceso de actualización catastral, equivalentes a cerca del 64,15 % del total de municipios de la región.

- Un municipio actualizó su catastro por última vez entre los años 2001 y 2005, se trata de Aránzazu, ubicado en el departamento de Caldas, el cual se muestra en la figura 10 en color mostaza, presentando la información catastral más desactualizada de la región (2004), es decir, con un rezago de 19 años.

Figura 10. Estado catastral rural del Eje Cafetero, vigencia 2020



Fuente: UPRA (2023).

Para la vigencia 2022, el 98,11 % de los municipios de la región del Eje Cafetero se encuentran con un catastro desactualizado con diferentes periodos de rezago. Como se mencionó anteriormente, solo el municipio de la Tebaida, del departamento de Quindío, presenta un catastro rural actualizado con fecha de 2019.

3.2. Frontera agrícola y figuras de ordenamiento

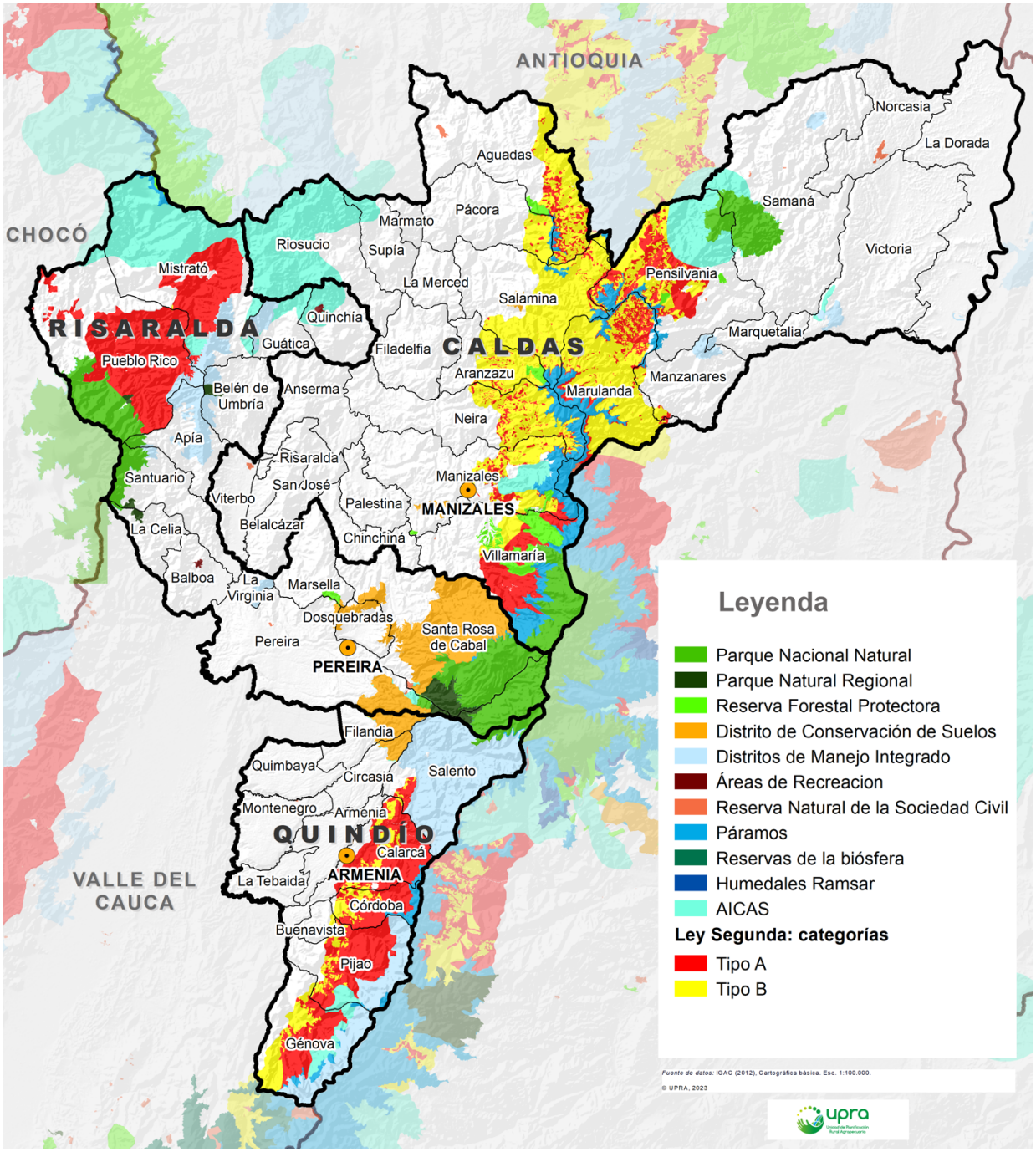
La frontera agrícola nacional se define como el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley. (MADR, Res. 261/2018)

Por definición, la FA tiene en cuenta en su identificación los determinantes para el OT, estipulados en la Ley 388 de 1997 en su artículo 10. Estos determinantes se expresan espacialmente en figuras para el ordenamiento que van desde lo ambiental (áreas protegidas, áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959), ecosistemas estratégicos (humedales, páramos, bosque seco y manglares), lo arqueológico (áreas de protección arqueológicas) 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.

Como se aprecia en la figura 11, en el Eje Cafetero se presenta un área importante ocupada por figuras ambientales en el departamento de Risaralda en la subregión pacífica sobre la cordillera Occidental; sin embargo, la mayor concentración tanto de figuras como de área ocupada se encuentra hacia el oriente (sobre la cordillera Central) en las zonas con mayor altitud.



Figura 11. Figuras ambientales en el Eje Cafetero



Fuente: UPRA (2023).

3.2.1. Áreas con exclusiones legales

Las áreas con exclusiones legales son "las áreas donde no se permiten actividades agropecuarias por mandato de la ley o el reglamento".[2] (UPRA, 2018)

Algunas de estas áreas se traslapan entre sí, pero en términos de área ocupada total, el Eje Cafetero cuenta con 257.153,13 hectáreas con exclusiones legales que equivalen al 20 % de su territorio. La Ley 2 tipo A y con previa decisión de ordenamiento, son las figuras que más ocupan extensión, seguidas por los ecosistemas de páramos (tabla 6).

Tabla 6. Figuras de ordenamiento ambiental excluidas de la frontera agrícola (FA) en el Eje Cafetero

Figura	Caldas	Quindío	Risaralda	Total Eje Cafetero
Parque Nacional Natural	19.091,86	2.421,27	35.954,44	57.467,58
Parques Naturales Regionales	-	12,08	5.216,47	5.228,55
Páramos	33.252,41	16.985,79	24.678,90	74.917,10
Ley 2 tipo A	57.816,22	46.065,23	56.488,31	160.369,76
Ley 2 (áreas con previa decisión de ordenamiento excluyente)	21.250,04	31.678,59	22.651,96	75.580,59
Reservas Forestales Protectoras Nacionales	4.929,26		509,94	5.439,20
Reservas Forestales Protectoras Regionales	8.201,81	-	304,53	8.506,34
Distritos Regionales de Manejo Integrado (áreas excluidas)	-	-	17,66	17,66

Fuente: UPRA (2023).

3.2.2. Bosques naturales y áreas no agropecuarias

La categoría de bosques naturales y áreas no agropecuarias proviene de la capa de bosques naturales del IDEAM. Algunas de estas áreas, aunque no se encuentran dentro de figuras de protección ambiental, se dejan fuera de la frontera agrícola, esto con el fin de contribuir a la meta "Cero deforestación" y evitar la ampliación de la misma. En relación con las áreas no

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

agropecuarias, estas son aquellas áreas artificializadas como zonas francas, cabeceras municipales, red vial, zonas portuarias etc.

En el Eje Cafetero, el 24 % del territorio se encuentra dentro de la categoría de bosques naturales y áreas no agropecuarias y, de ese porcentaje, el 14 % se concentra en Caldas (tabla 7).

Tabla 7. Bosques naturales y áreas no agropecuarias en municipios del Eje Cafetero

Departamento	Área del departamento (ha)	Bosques y áreas no agropecuarias (ha)	% Bosques y áreas no agropecuarias en relación con Eje Cafetero
Caldas	743.890	185.246	14
Quindío	193.217	36.969	3
Risaralda	356.035	93.829	7
Total Eje Cafetero	**1.293.142**	**316.044**	**24**

Fuente: UPRA (2023).

Parte de estas zonas de bosques naturales y áreas en Risaralda se traslapan con áreas condicionadas como territorios étnicos, Distritos de Manejo Integrado, Distritos de Conservación de Suelos, AICAS, etc., pero por su importancia ambiental se excluyen de frontera agrícola.

3.2.3. Áreas condicionadas de la frontera agrícola

Como se indicó anteriormente, las áreas condicionadas son aquellas donde las actividades agropecuarias pueden ser permitidas, restringidas o prohibidas de acuerdo con las condiciones impuestas por la ley o el reglamento[3]. (UPRA, 2018)
Se definió una clasificación de acuerdo con el uso en actividades agropecuarias que se le dé, estas son:

- Condiciones étnicas: resguardos indígenas y territorios colectivos.
- Condiciones ambientales: algunas categorías del ordenamiento ambiental tienen un régimen de uso sostenible que permite las actividades agropecuarias, de acuerdo con su proceso de zonificación ambiental o plan de manejo.[4]

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

- Condiciones por gestión de riesgos, que incluye las áreas de amenaza muy alta por movimientos en masa y amenaza alta volcánica, bajo la consideración del principio de precaución que establece la Ley 1523 de 2012.[5]

Como se observa en la (tabla 8) las zonas de Ley 2, tipo B, son las áreas condicionadas que mayor territorio ocupan en el Eje Cafetero, seguidas de las áreas de gestión de riesgo y Aicas.

En este punto es importante aclarar que la mayoría de estas figuras se traslapan entre sí, un ejemplo es que gran parte de las áreas de gestión de riesgo y Aicas coinciden entre sí y a su vez hacen parte de zonas de ley segunda, de los DMI, entre otras figuras. Es clave indicar también que dentro de figuras ambientales como páramos y parques naturales las autoridades competentes han delimitado áreas condicionadas a actividades agropecuarias de bajo impacto.

Por otra parte, en áreas con condicionantes étnicos, se advierte que se encuentran en su mayoría hacia el noroccidente del Eje Cafetero en límites con Chocó en la subregión pacífica de Risaralda y otra parte en Caldas en límites con Antioquia. Asimismo, se evidencia que los resguardos indígenas tienen más presencia que los territorios colectivos en el Eje Cafetero.

El departamento con mayor área ocupada por áreas condicionadas es Caldas, y están ubicadas sobre la cordillera Central en la subregión centro del departamento.

Tabla 8. Figuras condicionadas en el Eje Cafetero

Figura	Caldas (ha)	Quindío (ha)	Risaralda (ha)	Total Eje Cafetero (ha)
Paramos (áreas condicionadas)	565,45	452,68	645,39	1.663,51
Parques Nacionales Naturales (áreas condicionadas)	1,07		0,09	1,16
Aicas	16.634,53	3095,99	10.552,91	30.283,43
Humedales Ramsar	154,25	176,23	645,38	975,87
Distritos de Conservación de Suelos	3.534,54	469,59	4.004,13	3.534,54
Distritos Regionales de Manejo Integrado	-	-	3.642,58	3.642,58
Reserva Natural de la Sociedad Civil	340,73	78,02	61,18	479,93
Ley 2 tipo B	59.557,03	8.877,96	-	68.434,98
Ley 2 (áreas con previa decisión de ordenamiento condicionada)	90,70	7.852,25	690,12	8.633,07
Reservas Forestales Protectoras Nacionales (áreas condicionadas)	66,24	-	45,14	111,38

[5] Ibidem

Figura	Caldas (ha)	Quindío (ha)	Risaralda (ha)	Total Eje Cafetero (ha)
Reservas Forestales Protectoras Regionales (áreas condicionadas)	352,86	-	-	352,86
Resguardos indígenas	3.583,24	141,39	2.311,13	6.035,76
Comunidades negras	-	-	373,68	373,68
Áreas de gestión de riesgo	24.016,25	4.967,30	10.465,51	39.449,06
Áreas de recreación	-	-	378,07	378,07

Fuente: UPRA (2023).

Nota: Para realizar este análisis, de cada figura se restaron las áreas que se traslapan con figuras con exclusiones legales; y la categoría de bosques naturales y áreas no agropecuarias.

3.2.4. Identificación de 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 CLC[6] 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 la frontera agrícola (figura 10).

Figura 12. Metodología de la identificación de frontera agrícola



Fuente: UPRA (2023).

[6] Corin Land Cover

La frontera agrícola nacional es de 39.600.143 hectáreas, de las cuales el Eje Cafetero aporta el 1,8 %. Al analizar dentro del Eje Cafetero el comportamiento de la frontera agrícola, se encuentra que 719.945 hectáreas, están dentro de la misma y que equivalen al 56 % de su territorio; lo que indica que en un poco más de la mitad de su área no solo se pueden realizar actividades agropecuarias, si no que las acciones de regularización de propiedad pueden llevarse a cabo sin restricciones. En esa distribución se evidencia que la mayoría de la frontera agrícola, el 36 %, está en Caldas (tabla 9).

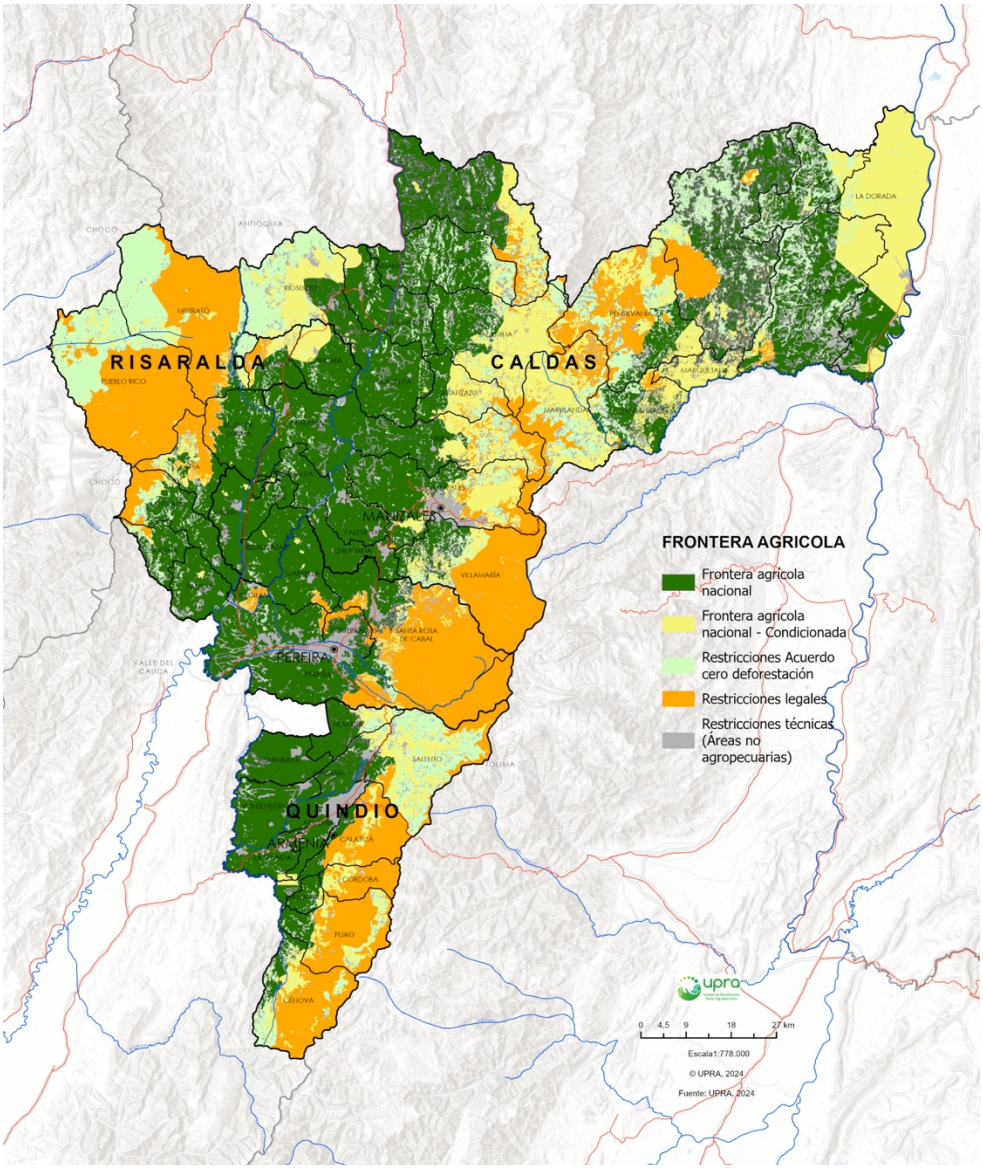
Tabla 9. Frontera agrícola en el Eje Cafetero

Departamento	Área del departamento (ha)	Bosques y áreas no agropecuarias (ha)	Bosques y áreas no agropecuarias (%)	Exclusiones (ha)	Exclusiones (%)	Frontera agrícola (ha)	Frontera agrícola (%)
Caldas	743.890	185.246	14	91.050	7	467.593	36
Quindío	193.217	36.969	3	63.310	5	92.938	7
Risaralda	356.035	93.829	7	102.793	8	159.413	12
Total Eje Cafetero	**1.293.142**	**316.044**	**24**	**257.153**	**20**	**719.945**	**56**

Fuente: UPRA (2023).

En términos de su distribución espacial, se observa como la frontera agrícola está consolidada en el centro del Eje Cafetero sobre las cordilleras Central y Occidental y al oriente sobre el valle. Ahora bien, al analizar cómo se distribuye dentro de la frontera agrícola las áreas condicionadas que vimos en el apartado anterior, ya vistas como una sola categoría en el mapa, vemos como se concentran en los borde occidental y oriental de la misma frontera agrícola y con unos enclaves en Valle del río Magdalena y zonas dispersas hacia la cordillera Occidental (figura 13).

Figura 13. Frontera agrícola en el Eje Cafetero



Fuente: UPRA (2023).

En términos de área ocupada por las áreas condicionadas, se evidencia que estas equivalen al 22 % de la frontera agrícola y al 13 % del territorio, porcentajes importantes en términos de la posibilidad de acciones de regularización de la propiedad rural, siendo el más afectado el departamento de Caldas. Adicionalmente, al revisar los datos de informalidad, se encuentra que hay 1.316 predios con destino agropecuario, presuntamente informarles en áreas condicionadas en el Eje Cafetero que ocupan 17.922, 51 hectáreas, siendo está un área considerable en términos de informalidad (tabla 11).

Tabla 10. Áreas condicionadas en frontera agrícola del Eje Cafetero

Departamento	Áreas condicionadas dentro de FA (ha)	Áreas condicionadas en relación con FA (%)
Caldas	104.751	15
Quindío	22.209	3
Risaralda	31.848	4
Eje Cafetero	**158.808**	**22**

Fuente: UPRA (2023).

Desde otra perspectiva, en el Eje Cafetero 561.137 hectáreas se encuentran dentro de la frontera agrícola sin condicionamientos para el OSP, lo que equivale al 43 % de su territorio, lo cual es una cifra favorable en términos de acciones para la regularización de la propiedad rural.

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

Antes de describir la distribución predial de la región cafetera se muestran las estadísticas para la región (Caldas, Quindío, Risaralda), en donde a partir del total de 177.340 predios (1.278.257 hectáreas), se identifican 115.253 predios (748.280 hectáreas) que se encuentran ubicados dentro de frontera agrícola representando el 64,99 % y el 58,54 % del total respectivamente (tabla 11).

Tabla 11. Número de predios, propietarios y área en el Eje Cafetero y sus departamentos

Total departamento – región				Dentro de FA			Fuera de FA			Vacías sin dato de FA		
Depto.	N.° de predios totales *	N.° de propietarios y/o poseedores totales	Área total de predios (ha)	N.° de predios dentro de FA	N.° de propietarios y/o poseedores dentro de FA	Área de predios dentro de FA (ha)	N.° de predios fuera de FA	N.° de propietarios y/o poseedores fuera de FA	Área de predios fuera de FA (ha)	N.° de predios sin dato de FA	N.° de propietarios y/o poseedores en zonas sin dato de FA	Área de predios sin dato de FA (ha)
Caldas	**86.318**	**134.028**	**740.087,49**	63.950	101.788	491.370,31	21.031	30.559	232.970,74	1.337	1.681	15.746,44
Quindío	**24.057**	**42.120**	**186.172,80**	14.428	25.730	93.336,35	9.017	15.673	92.601,90	612	717	234,55
Risaralda	**66.965**	**86.874**	**351.997,08**	36.875	53.611	163.574,18	21.397	24.549	187.440,33	8.693	8.714	982,57
Eje Cafetero	**177.340**	**263.022**	**1.278.257,37**	115.253	181.129	748.280,84	51.445	70.781	513.012,97	10.642	11.112	16.963,56
	Porcentajes respecto al total (%)			**64,99**	**68,86**	**58,54**	**29,01**	**26,91**	**40,13**	**6,00**	**4,22**	**1,33**

Fuente: base catastral (2020), UPRA (2023).

Una mirada general a nivel regional con la base catastral 2020, muestra como resultado que el 64,99 % del total de los predios de la región, se encuentran ubicados en áreas dentro de la frontera agrícola y representan el 58,54 % del área catastral. Considerando los 53 municipios de la región, se encuentra que nueve de ellos (Filadelfia, Filandia, Quinchía, Belén De Umbría, Marquetalia, Guática, Marsella, Buenavista y Balboa) tienen más del 90 % de sus predios en áreas dentro de frontera agrícola; y estos en conjunto representan el 20 % del total de predios de la misma de la región y el 13,71 % del área respectiva.

En la tabla 12 se presenta la distribución de los predios que se encuentran dentro de frontera agrícola por rangos de tamaño predial, así como su porcentaje de participación. Este análisis a nivel regional muestra que los predios menores a 2,5 hectáreas representan el 60 % del total de predios ubicados en áreas dentro de frontera agrícola, los cuales ocupan 7,9 % del área catastral regional. Dicha estructura distributiva es muy similar a la de cada uno de los departamentos considerados individualmente.

En la región cafetera no se encuentran predios privados con destino agropecuario dentro de frontera agrícola que pertenezcan a los rangos superiores de la distribución nacional, es decir no hay predios mayores a 2.000 hectáreas. Los predios de mayor tamaño en la región cafetera, sin diferenciar el propietario y el destino económico del predio, son aquellos que van de 500 a 1000 hectáreas y un predio que se ubica en el rango de 1.000 a 2.000 hectáreas ubicado en el departamento de Caldas. Se observa un predominio regional de los rangos de tamaño predial (entre 0 y 10 hectáreas), con una participación del 87,7 % de los predios y un 29,3 % del área catastral.

El rango de tamaño predial más significativo en área es el de 20 a 50 hectáreas con un 18,1 % del área catastral (135.750 hectáreas) pero con una participación en número de predios de 3,9 % (4 443), en donde Samaná (313), Pereira (202), Aguadas (193), Manizales (191), Pacora (173) son los municipios que más le aportan en el número de predios en este rango.

Tabla 12. Número de predios y sumatoria de área por rangos de tamaño (Dentro de frontera agrícola)

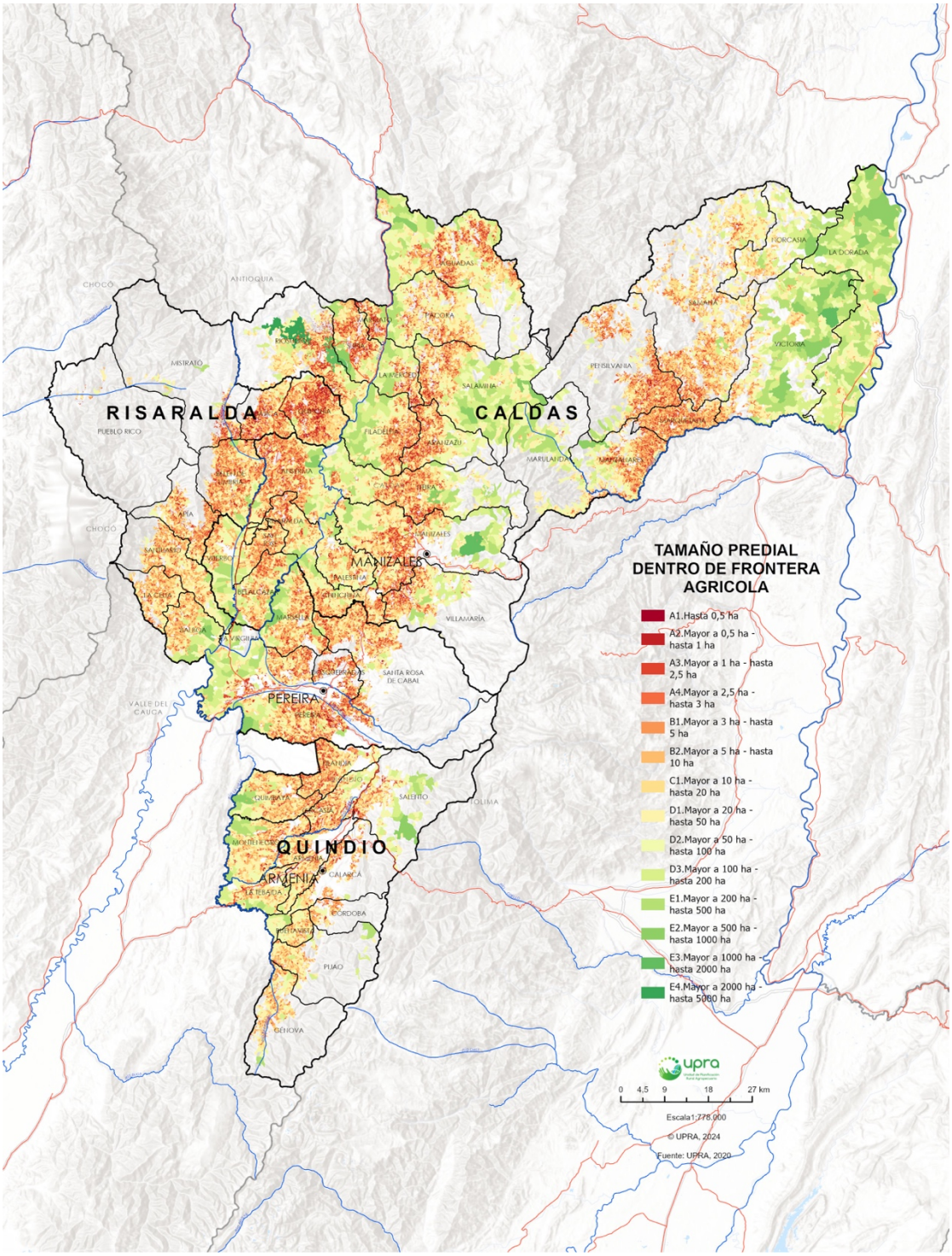
Rango de tamaño predial	N.° de Predios	Sumatoria área	% Predio	% Área (ha)
A1. Hasta 0.5 ha	29.147	6.012	25,3	0,8
A2. Mayor a 0.5 - hasta 1 ha	15.430	11.906	13,4	1,6
A3. Mayor a 1 - hasta 2.5 ha	24.636	41.492	21,4	5,5
A4. Mayor a 2.5 - hasta 3 ha	5.139	14.418	4,5	1,9

Rango de tamaño predial	N.° de Predios	Sumatoria área	% Predio	% Área (ha)
B1. Mayor a 3 - hasta 5 ha	13.490	53.179	11,7	7,1
B2. Mayor a 5 - hasta 10 ha	13.102	92.495	11,4	12,4
C1. Mayor a 10 - hasta 20 ha	7.411	103.653	6,4	13,9
D1. Mayor a 20 - hasta 50 ha	4.443	135.750	3,9	18,1
D2. Mayor a 50 - hasta 100 ha	1.500	103.594	1,3	13,8
D3. Mayor a 100 - hasta 200 ha	660	89.591	0,6	12,0 %
E1. Mayor a 200 - hasta 500 ha	261	73.218	0,2	9,8
E2. Mayor a 500 - hasta 1000 ha	33	21.914	0,0	2,9
E3. Mayor a 1000 - hasta 2000 ha	1	1059	0,0	0,1
Total	**115.253**	**748.281**	**100,0 %**	**100,0 %**

Fuente: base catastral (2019), UPRA (2023).

A nivel espacial se encuentra que los predios de tamaños mayores identificadas con las tonalidades verdes se concentran en los valles de los ríos Magdalena y Cauca y los predios más pequeños identificados por las tonalidades rojas se localizan en su mayoría sor las cordilleras Central y Occidental, y alrededor de corredores prediales que atraviesan los principales centros urbanos de la región (figura 14).

Figura 14. Distribución de los predios ubicados dentro de frontera agrícola por rangos de tamaño



Fuente: base catastral (2019), UPRA (2023).

3.3.1. Distribución de predios según el destino económico, tamaño y tipo de propietario

Para la región del Eje Cafetero se observa que partiendo del conjunto de predios rurales que se encuentran en áreas dentro de frontera agrícola (115.253), los que son privados con destinación agropecuaria corresponden a 68,37 % de los predios, 72,29 % de los propietarios y 79,62 % del área. Al considerar de manera integral lo agropecuario e incluir los destinos agrícolas, agroindustriales, pecuarios y forestales se tiene que dicho conjunto representa 90,66 % de los predios, 92,37 % de los propietarios y 99,44 % del área total dentro de frontera agrícola de la región (tabla 13).

Tabla 13. Número de predios ubicados en áreas dentro de frontera agrícola según destino económico y tipo de propietario para el Eje Cafetero

Destino económico	Tipo de propietario	Predios	Propietarios	Área	% Predios	% Propietarios	% Área
Agrícola	Estado	74	76	230,62	0,06	0,04	0,0
	Colectivos	1	1	7,87	0,00	0,00	0,00
	Privados	12474	21859	51.688,81	10,82	12,07	6,91
	Otros[7]	3	3	19,85	0,00	0,00	0,00
	Sin información	20	20	35,40	0,02	0,01	0,00
Agroindustrial	Privados	2	4	105,71	0,00	0,00	0,01
	Sin información	1	1	2,50	0,00	0,00	0,00
Forestal	Estado	33	33	349,44	0,03	0,02	0,05
	Privados	360	505	3.386,78	0,31	0,28	0,45
	Otros	33	33	438,38	0,03	0,02	0,06
	Sin información	10	10	14,53	0,01	0,01	0,00
Agropecuario	Estado	1589	1651	6.258,62	1,38	0,91	0,84
	Colectivos	55	56	2.276,07	0,05	0,03	0,30
	Privados	78794	130935	595.758,92	68,37	72,29	79,62
	Otros	171	238	1.775,73	0,15	0,13	0,24
	Sin información	7922	7922	42.191,64	6,87	4,37	5,64
Pecuario	Estado	11	11	88,65	0,01	0,01	0,01
	Privados	2464	3340	33.477,66	2,14	1,84	4,47
	Otros	7	7	139,52	0,01	0,00	0,02

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

Destino económico	Tipo de propietario	Predios	Propietarios	Área	% Predios	% Propietarios	% Área
	Sin información	24	24	1.644,84	0,02	0,01	0,22
Forestal	Estado	33	33	349,44	0,03	0,02	0,05
	Privados	360	505	3.386,78	0,31	0,28	0,45
	Otros	33	33	438,38	0,03	0,02	0,06
	Sin información	10	10	14,53	0,01	0,01	0,00
Habitacional	Estado	156	157	32,81	0,14	0,09	0,00
	Colectivos	1	1	15,43	0,00	0,00	0,00
	Privados	5737	8230	4.300,95	4,98	4,54	0,57
	Otros	1	1	5,00	0,00	0,00	0,00
	Sin información	1852	1852	1.248,46	1,61	1,02	0,17
Total Eje Cafetero		**115.253**	**181.129**	**748.280,84**	**100 %**	**100 %**	**100 %**

Fuente: base catastral (2020), UPRA (2023).

Al hacer foco en lo que cada departamento representa, se observa que para el departamento de Caldas los predios con destinos agropecuarios representan el 94,41 % de los predios ubicados dentro de la frontera agrícola y el 99,5 de área catastral, mientras que los predios privados con destinación agropecuaria dentro de frontera agrícola ocupan el 92,74 % y el 97,8 % del área catastral. Para el departamento de Quindío se observa que el 52,35 % de los predios son privados con destino agropecuario, correspondiendo al 72,88 % del área catastral. Al incluir los demás destinos agropecuarios (agrícola, forestal, pecuario y agroindustrial) que pertenecen a propietarios privados, estos predios alcanzan una participación del 76,96 % de los predios y el 95,58 % del área catastral sin exclusiones legales en el departamento. Para el departamento de Risaralda los predios con destinos agropecuarios representan el 87,13 % de los predios ubicados dentro de la frontera agrícola y el 98,10 % de esta área. Los predios privados con destinos agropecuarios en Risaralda representan el 64,20 % del total de predios dentro de frontera agrícola y el 70 % de su área.

3.3.2. Distribución de los predios de propiedad privada con destinación agropecuaria.

Del total de predios privados con destinación agropecuaria en la región (94.094) se encuentra que predominan, al igual que en los tres departamentos individualmente considerados, los que se ubican en el rango de 1 a 2,5 hectáreas con el 22,93 % en número de predios y 22,82 % en número de propietarios. En conjunto el extremo inferior de la distribución de tamaños, es decir

los menores a 2,5 hectáreas, acumulan en la región el 55,42 % de los predios, 50,56 % de los propietarios y tan solo el 7,43 % del área.

El extremo superior de la distribución de tamaños de la región muestra un único predio superior a las 1.000 hectáreas, ubicado en el departamento de Caldas, con 11 propietarios y que representa por sí solo el 0.15 % del total del área privada con destino agropecuario en la región cafetera. En el rango siguiente, es decir, de 500 a 1.000 hectáreas, se encuentran 31 predios, en su mayoría ubicados en Caldas con 26 de ellos (tabla 14)

Tabla 14. Número de predios por rangos de tamaño con destinación agropecuario de propietarios privados en el Eje Cafetero

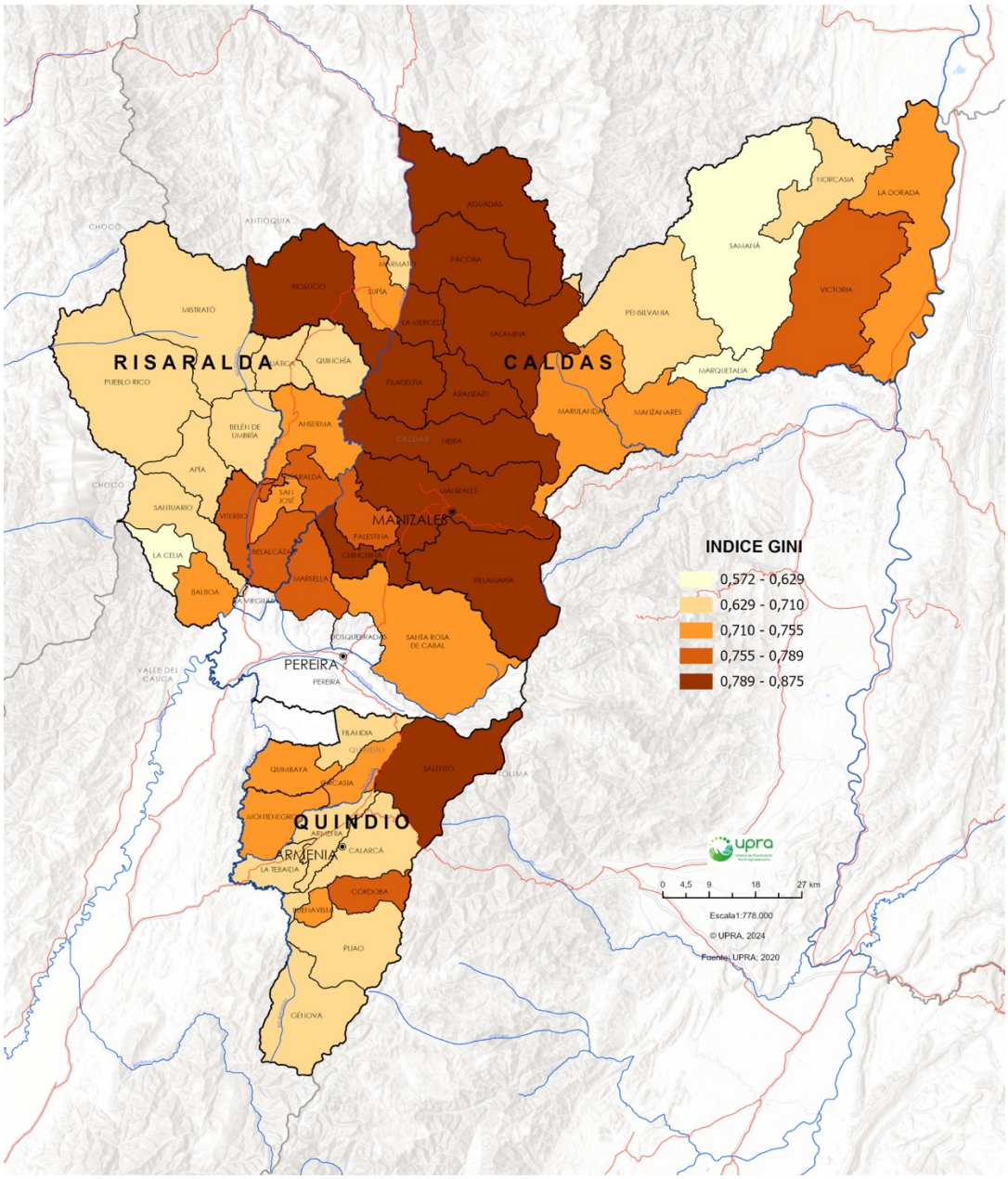
Tamaño predial	Cantidad predios	Cantidad propietarios	Área terreno (ha)	% Predios	% Propietarios	% Área
A1. Hasta 0.5 ha	17.637	24.052	4204,8463	18,74	15,35	0,61
A2. Mayor a 0.5 - hasta 1 ha	12.932	19.398	10.063,83	13,74	12,38	1,47
A3. Mayor a 1 - hasta 2.5 ha	21.579	35.753	36.595,18	22,93	22,82	5,35
A4. Mayor a 2.5 - hasta 3 ha	4632	8.060	13.005,77	4,92	5,15	1,90
B1. Mayor a 3 - hasta 5 ha	12.169	21.618	48.055,45	12,93	13,80	7,02
B2. Mayor a 5 - hasta 10 ha	11.996	22.859	84.694,83	12,75	14,59	12,37
C1. Mayor a 10 - hasta 20 ha	6.768	12.665	94.639,38	7,19	8,09	13,83
D1. Mayor a 20 - hasta 50 ha	4098	7.714	125.331,55	4,36	4,92	18,31
D2. Mayor a 50 - hasta 100 ha	1406	2786	96.981,91	1,49	1,78	14,17
D3. Mayor a 100 - hasta 200 ha	606	1202	82.337,03	0,64	0,77	12,03
E1. Mayor a 200 - hasta 500 ha	239	426	66.941,12	0,25	0,27	9,78
E2. Mayor a 500 - hasta 1000 ha	31	99	20.508,32	0,03	0,06	3,00
E3. Mayor a 1000 - hasta 2000 ha	1	11	1.058,63	0,00	0,01	0,15
Total general	**94.094**	**156.643**	**684.418**	**100,00%**	**100,00 %**	**100,00 %**

Fuente: base catastral (2020), UPRA (2023).

3.3.3. Índice de Gini

Como se puede observar en la figura 15, los mayores niveles de desigualdad medido por el Gini de propietarios se encuentran en los municipios centrales del departamento de Caldas, junto con La Dorada y La Victoria en su extremo oriental y en la parte norte del Quindío con el municipio de Salento. En el otro lado de la desigualdad regional se encuentran los municipios del sur del Quindío (Pijao, Génova) y en el sur occidente de Risaralda (Pueblo Rico, La Celia) y de manera aislada Marquetalia en Caldas.

Figura 15. Índice de Gini municipal para predios agropecuarios dentro de frontera agrícola



Fuente: base catastral (2020), UPRA (2023).

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

3.4. Informalidad en la tenencia de la tierra rural

En la tenencia de los predios rurales, la informalidad es una problemática generalizada, y esta se entiende como la ausencia de un título traslaticio de dominio válido registrado en el folio de matrícula inmobiliaria y que conste en el certificado de tradición y libertad. Cuando se presenta esta situación, quienes se encuentran explotando predios que no tienen consolidados sus derechos de propiedad, no tienen la suficiente confianza y garantías para realizar inversiones tendientes a mejorar la productividad. (UPRA 2014)

Como consecuencia de la informalidad, los pobladores rurales tienen dificultades para realizar inversiones sobre los predios, puesto que cualquier transacción sobre el dominio del predio estaría viciada, y quien cree ser su propietario, no tiene seguridad de serlo, ni posee documentación que lo pruebe, así que tiene múltiples inconvenientes para utilizar la tierra en su pleno potencial. Por otro lado, se dificulta el acceso a los mercados de crédito para realizar inversiones y esto genera barreras para que los predios informales mejoren las condiciones socioeconómicas de los pobladores del campo y aporten al crecimiento del PIB sectorial; así mismo, la informalidad afecta el acceso efectivo a bienes y servicios públicos y privados.

3.4.1. Predios con indicios de informalidad

Dado que la construcción del índice de informalidad se basa en buena parte en información catastral, su precisión depende de la formación y actualización del catastro (UPRA, 2020). 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 la región.

El Eje Cafetero cuenta con 196.392 predios, de los cuales, 81.264 son predios que tienen indicios de informalidad, lo que nos permite establecer que el índice de informalidad en áreas sin exclusiones legales para la región es del 41,38 %.

El departamento cafetero con mayor número de predios informales es Caldas, con un total de 44.160, representando el 54,34 % de los predios informales de la región, situación que además hace que el mismo también posea la mayor cantidad de hectáreas con presunción de informalidad. del Eje Cafetero, con 214.356 hectáreas, de las 408.873 hectáreas totales de la región, lo que representa un 52,42 %, tal como lo indica la tabla 15.

Tabla 15. Informalidad en la tenencia de la tierra en el Eje Cafetero

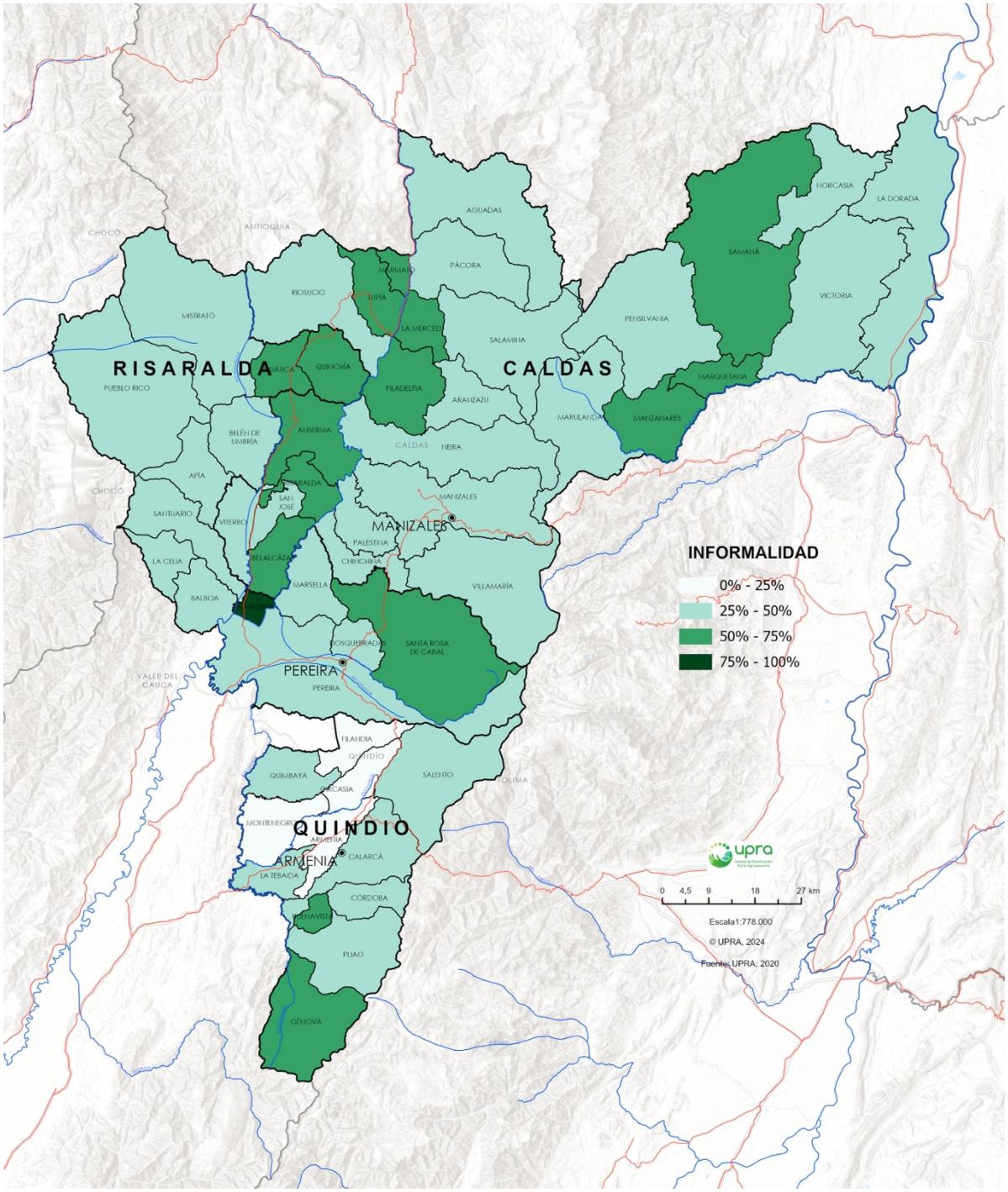
Departamento	N.° municipios	Total Predios	Área predios (ha)	Predios Informales	Área predios informales (ha)	Informalidad %
Caldas	27	97.305	740.156	44.160	214.356	45,38
Quindío	11	22.985	177.814	6.402	62.553	27,85
Risaralda	14	76102	352.229	30.702	131.964	40,34
Total Eje Cafetero	**52**	**196.392**	**1.270.199**	**81.264**	**408.873**	**41,38**

Fuente: base catastral (2019), UPRA (2023).

Si bien es cierto, la informalidad en la tenencia de la tierra en el Eje Cafetero es del 41,38 %, los departamentos que lo componen presentan altas diferencias, siendo el departamento del Quindío, con un 27,85 %, el que menos porcentaje de informalidad evidencia. Por el contrario Caldas, con un 45,38 %, es el que más informalidad presenta, pudiéndose observa el mayor número de predios, 44.160 y un área de 214.356 hectáreas. Ahora, Risaralda con 131.964 hectáreas, representadas en 30.702 predios, cuenta con un 40,34 % de informalidad en la tenencia de la tierra (figura 16).

La región cafetera se caracteriza porque la mayoría de los municipios (32), se encuentran en el rango de 25 hasta el 50 % (figura 16); cuatro municipios, se encuentran en el rango de informalidad ubicado entre el 0 % y 25 %; representando el 7,69 % del total de municipios siendo este la parte mayoritaria. Adicionalmente, existen municipios con índices de informalidad superiores al 50 % y hasta el 75 % en sus predios, 15 en total, lo que equivale a 28,84 % de la totalidad de municipios cafeteros. Ahora, un solo municipio presenta un índice de informalidad superior al 75 %, y representa para la región 1,9 %. Estos cálculos son realizados sobre la información cartográfica de 52 municipios, teniendo en cuenta que se tiene información catastral para ellos. El municipio de La Tebaida, Quindío, no fue incluido en este análisis según lo indicado en el documento del Índice de Informalidad en la Tenencia de la Tierra 2019, que al respecto indica “(...) no se tuvo en cuenta el municipio de La Tebaida (Quindío) al no reportarse la información de registro 1 y 2 para esta vigencia”. (UPRA, 2020)

Figura 16. Distribución de los rangos de informalidad en el Eje Cafetero



Fuente: UPRA (2023).

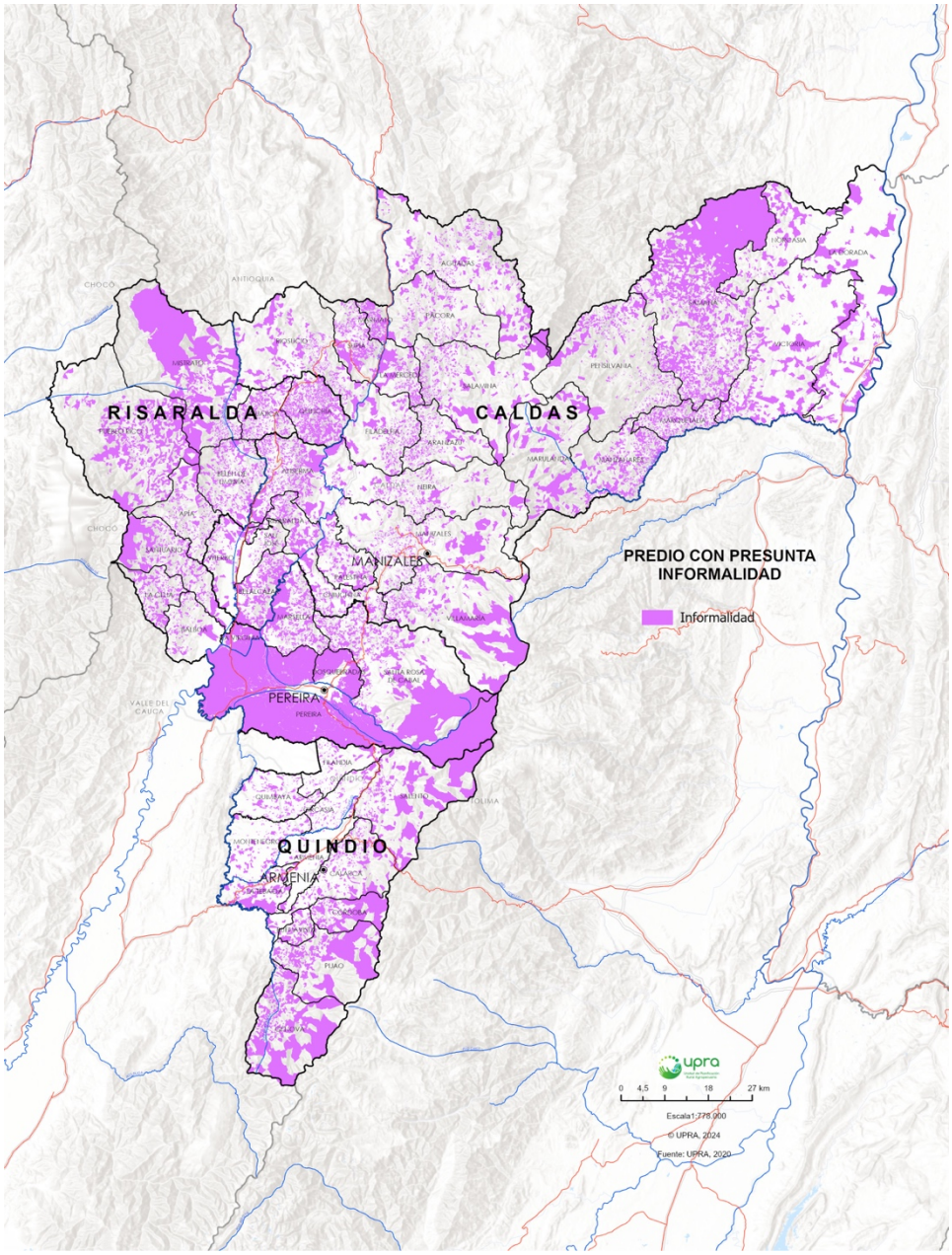
Los municipios con un porcentaje de informalidad menor al 25 % son: Armenia, Circasia, Filandia y Montenegro, en el departamento del Quindío. Por su parte, los municipios cafeteros con el mayor índice de informalidad en la tenencia de la tierra son: Marmato (72 %), Quinchía (72 %) y La Virginia (81 %) ubicados en los departamentos de Caldas y Risaralda respectivamente.

Ahora, refiriéndonos a la distribución geográfica de los predios rurales de la región cafetera, 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 cafetera son: Samaná (Caldas) con un total de 5 812 predios y un área cartográfica de los mismos de 44.594,19 hectáreas y el municipio de Mistrató (Risaralda) con un total de 1.222 predios y un área cartográfica de 26.309,04 hectáreas, así como Santa Rosa de Cabal (Risaralda) con 23.398,82 hectáreas relacionadas con 2.037 predios informales.

En contraposición, los municipios de Armenia (Quindío), San José (Caldas) y Buena Vista (Quindío), son los municipios que menor afectación en área tienen con 737,62, 747,41 y 1.590,75 hectáreas respectivamente, tal como se observa en la figura 17.



Figura 17. Predios con presunta informalidad Eje Cafetero



Fuente: UPRA (2023).

Ahora, la espacialización de los predios informales en la región cafetera indicada en la figura anterior, se puede traducir, más concretamente, a las áreas y números de predios afectados por la presunción de informalidad en el Eje Cafetero.

Por otra parte, se realizó el análisis por tipo de relación jurídica, donde se evidenció que la mayoría de los predios con presunción de informalidad pertenece a privados con un total de 77.147 predios, que equivale 344.258,95 hectáreas, y a un 94,87 % de los predios con presunción de informalidad. Para los predios pertenecientes al Estado, un total de 4 001 predios que equivale a 45.745,39 hectáreas y a un 4,92 % de los predios con presunción de informalidad. En cuanto a colectivos, la región cafetera cuenta solamente un 0,03 %; es decir, con 22 predios equivalentes a 13.316,16 hectáreas (tabla 16).

Tabla 16. Número de predios presuntamente informales por tipo de propietario

Tipo de propietario	N.° de predios	Área (ha)	% de predios informales
Estado	4.001	45.745,39	4,92
Colectivos	22	13.316,16	0,03
Privados	77.147	344.258,95	94,87
Otros[8]	145	6.875,61	0,18
Total	**81.315**	**410.196,10**	**100,0**

Fuente: base catastral (2019), UPRA (2023).

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

El 41 % de los predios rurales del Eje Cafetero son informales. Estas cifras coinciden con la alta informalidad de las áreas rurales de Colombia donde el 94 % de los municipios no tiene consolidados los derechos de propiedad, total o casi totalmente. (DNP, 2016, p.240)

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

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

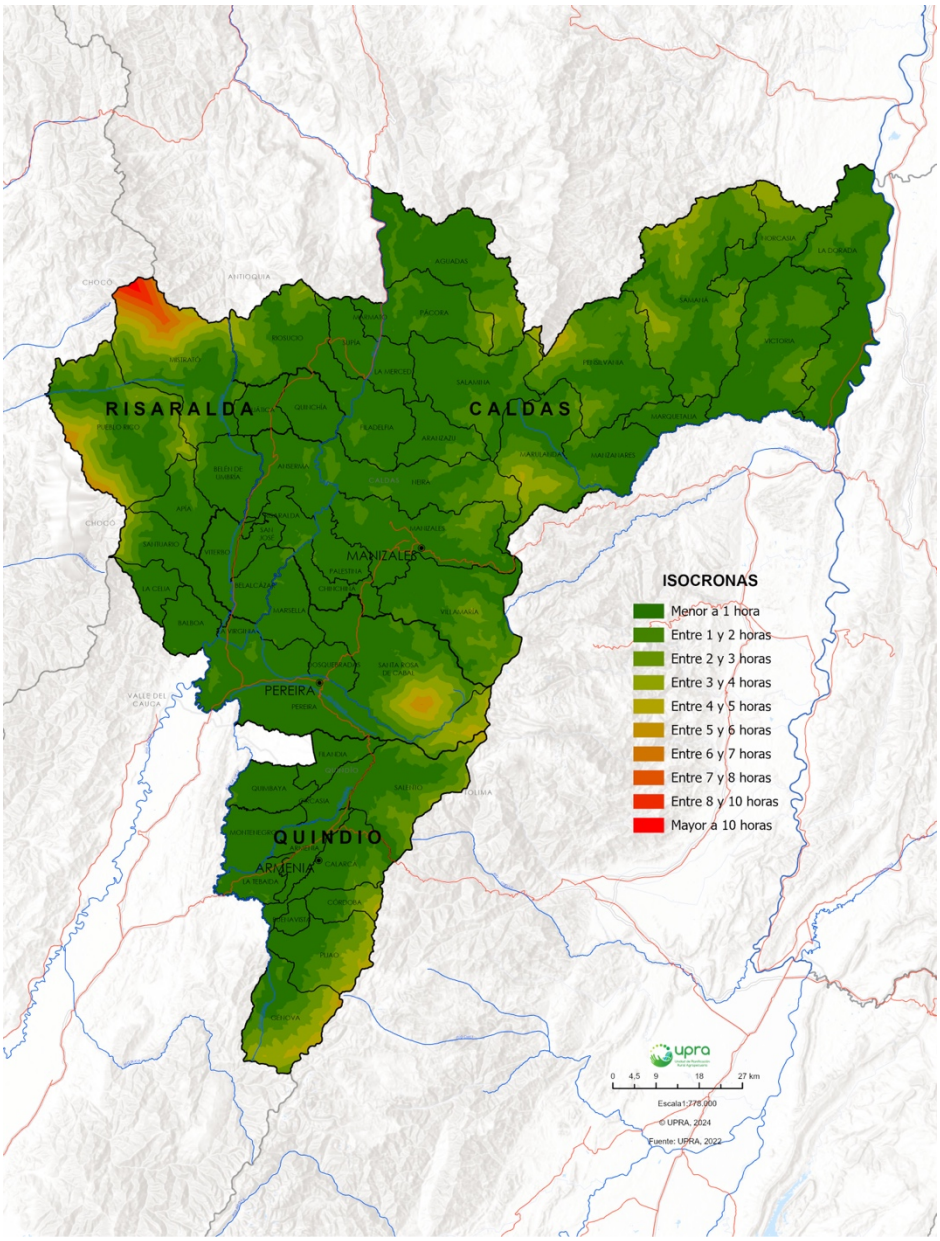
servicios de transporte. Sumado a esto, el desconocimiento por parte de los pobladores sobre la importancia y beneficios de formalizar la tenencia de sus predios, se considera un factor determinante de la alta informalidad.

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 Eje Cafetero la distancia es inferior a 1 hora, los municipios más alejados de sus respectivas oficinas pueden tardar mucho más.

En los departamentos que componen el Eje Cafetero, al igual que en muchos de los demás departamentos del país, 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 de la región (en verde oscuro) existen buenas redes de transporte y los tiempos de desplazamiento son menores a una 1 hora, aunque es necesario decir que existen tiempos entre 4 y 5 horas, inclusive superiores, de desplazamiento a las oficinas, como es el caso del norte de Mistrató (Risaralda), suroriente de Marulanda (Caldas) y oriente de Santa Rosa de Cabal (Risaralda), como se puede observar en la figura 18.



Figura 18. Mapa de isócronas Eje Cafetero



Fuente: UPRA (2023).

La institucionalidad, como se mencionó anteriormente, está representada en las ORIP, catastro y notarías, siendo estas últimas oficinas donde el notario da fe pública en ejercicio de la función que le otorga el Estado. En efecto, y para un mejor conocimiento de la distribución de las instituciones a lo largo y ancho del Eje Cafetero, nos permitimos hacer una relación por departamento, así:

El departamento del Quindío cuenta con tres oficinas de instrumentos públicos (tabla 17) con la siguiente jurisdicción:

Tabla 17. Jurisdicción de las ORIP en el departamento del Quindío

ORIP	Jurisdicción
Armenia	Armenia
	Circasia
	La Tebaida
	Montenegro
	Quimbaya
	Salento
Calarcá	Calarcá
	Córdoba
	Génova
	Pijao
	Buenavista
Filandia	Filandia

Fuente: UPRA (2023).

Los municipios del departamento del Quindío tienen como gestor catastral al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con excepción de Armenia, quien es el propio municipio quien desempeña dicha actividad en su jurisdicción. En este departamento hacen presencia 15 notarías de las cuales, en su capital, se encuentran cinco de primera categoría, tres de segunda categoría, ubicadas en los municipios de Calarcá y Quimbaya, y siete más correspondientes a las de tercera categoría.

Respecto del departamento de Caldas, diez son las ORIP, las cuales ejercen jurisdicción sobre los municipios que se presentan en la tabla 18.

Tabla 18. Jurisdicción de las ORIP en el departamento de Caldas

ORIP	Jurisdicción
Manizales	Manizales
	Villamaría
	Chinchiná
	Palestina
Anserma	Anserma
	Belalcázar

ORIP	Jurisdicción
	Risaralda
	San José
	Viterbo
Aguadas	Aguadas
La Dorada	La Dorada
	Victoria
Manzanares	Manzanares
	Marquetalia
Neira	Neira
	Filadelfia
Pacora	Pacora
	Pensilvania
Pensilvania	Samaná
	Norcasia
	Riosucio
Riosucio	Supia
	Marmato
	Salamina
Salamina	La Merced
	Aránzazu
	Marulanda

Fuente: UPRA (2023).

Respecto al catastro, es necesario indicar que el mismo viene siendo adelantado por el gestor Masora (por contrato), para la ciudad de Manizales, y por el IGAC.

El departamento de Caldas cuenta con 16 notarías de tercera categoría, ocho de segunda categoría, ubicadas en Anserma, Aguadas, Neira, Pácora, Pensilvania, Riosucio, Villamaría y Salamina, así como cinco de primera categoría, ubicadas en Manizales para atender la demanda de los 27 municipios del departamento.

Frente al departamento de Risaralda y sus ORIP, en su jurisdicción hacen presencia seis oficinas, ubicadas en Pereira, Apía, Belén de Umbría, Santa Rosa de Cabal, Dosquebradas y Santuario, tal como se muestra en la tabla 19.

Tabla 19. Jurisdicción de las ORIP en el departamento de Risaralda

ORIP	Jurisdicción
Pereira	Pereira
	La Virginia
	Marsella
Apia	Apia
	Pueblo Rico
Belén de Umbría	Belén de Umbría
	Guática
	Mistrató
	Quinchía
Santa Rosa de Cabal	Santa Rosa de Cabal
Dosquebradas	Dosquebradas
Santuario	Santuario
	Balboa
	La Celia

Fuente: UPRA (2023).

En Risaralda, 20 son las notarías que cumplen con sus actividades, distribuyéndose en notarías de primera categoría: siete ubicadas en la capital del departamento, una en Dosquebradas y una en Santa Rosa de Cabal, para un total de nueve; dos de segunda categoría, ubicadas en los municipios de La Virginia y Belén de Umbría; y las nueve restantes, pertenecientes a la tercera categoría.

3.5. Fortalecimiento de infraestructura y equipamientos rurales

Para el Eje Cafetero, en el inventario de equipamientos categorizados con destinación a salubridad, institucional, educativo y uso público, se identificaron 2.334 predios entre formales e informales. Con presunta informalidad se encontraron 1.344 predios correspondientes al 57,58 %.

En el análisis se encontró que de los 1.344 predios destinados a equipamientos e infraestructura que presentan informalidad, 1.123 pertenecen al Estado (83,56 %), mientras que 209 son predios pertenecientes a privados (15,55 %) y tan solo 12 predios pertenecen a otros[9] (0,89 %). Dichas cifras, se detallan por departamento en la tabla 20.

Tabla 20. Predios con equipamientos públicos que presentan indicios de informalidad por departamento en el Eje Cafetero

Departamento	Predios informales con equipamientos públicos				
	Estado	Privado	Otros	Total predios informales	% en la región
Caldas	498	59	4	561	**41,74**
Quindío	232	62	4	298	**22,17**
Risaralda	393	88	4	485	**36,09**
Total general	**1.123**	**209**	**12**	**1.344**	**100,00**

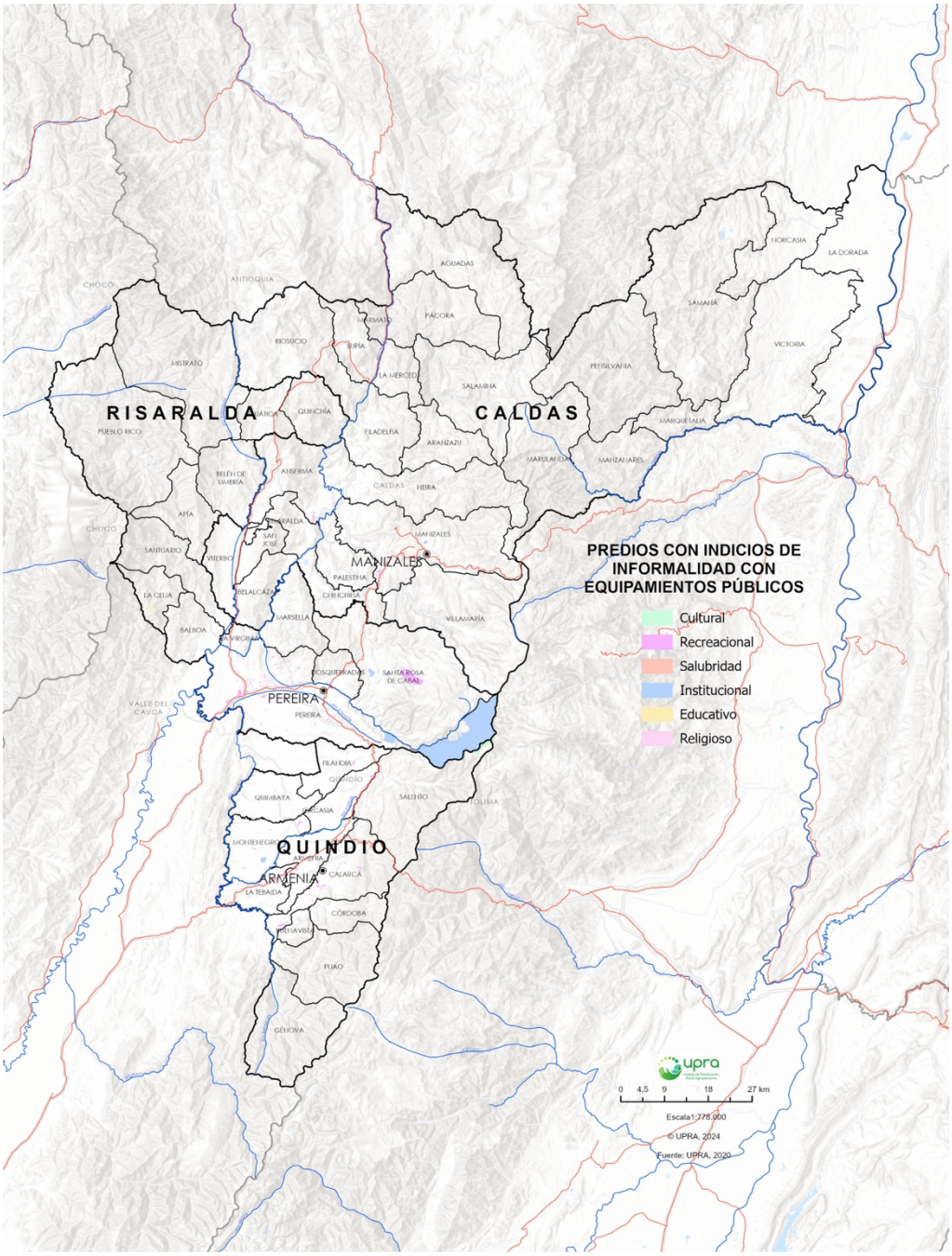
Fuente: UPRA (2023).

En la región del Eje Cafetero los cinco municipios que tienen mayor número de predios con equipamientos públicos y que presentan indicios de informalidad son: Pereira con 16,00 %, Samaná con 12,13 %, Manizales con 8,93 %, Dosquebradas con 5,88 % y Anserma con 5,21 %.

Por otra parte, la figura 19 presenta la distribución geográfica de los predios informales con equipamientos públicos según su destino económico:

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

Figura 19. Distribución de predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos en el Eje Cafetero



Fuente: UPRA (2023).

Se puede observar que el mayor porcentaje de predios con equipamientos públicos con indicios de informalidad es el de destinación económica educativa con 537 predios correspondiente al

39,96 %, seguido de la categoría institucional con 392 predios correspondiente a 29,17 %, luego los predios con destinación de uso público con 350 en total correspondiente al 26,04 % y finalmente los de salubridad con 65 predios que corresponden al 4,84 % del total general de predios con indicios de informalidad, como se presenta en la tabla 21.

Tabla 21. Destinación económica de los predios con indicios de informalidad con equipamientos públicos por departamento en el Eje Cafetero

Departamento	Predios informales con equipamientos público				Total
	Salubridad	Institucional	Educativo	Uso público	
Caldas	45	104	331	81	**561**
Quindío	5	101	90	102	**298**
Risaralda	15	187	116	167	**485**
Total	**65**	**392**	**537**	**350**	**1.344**
% en la región	**4,84**	**29,17**	**39,96**	**26,04**	**100,00**

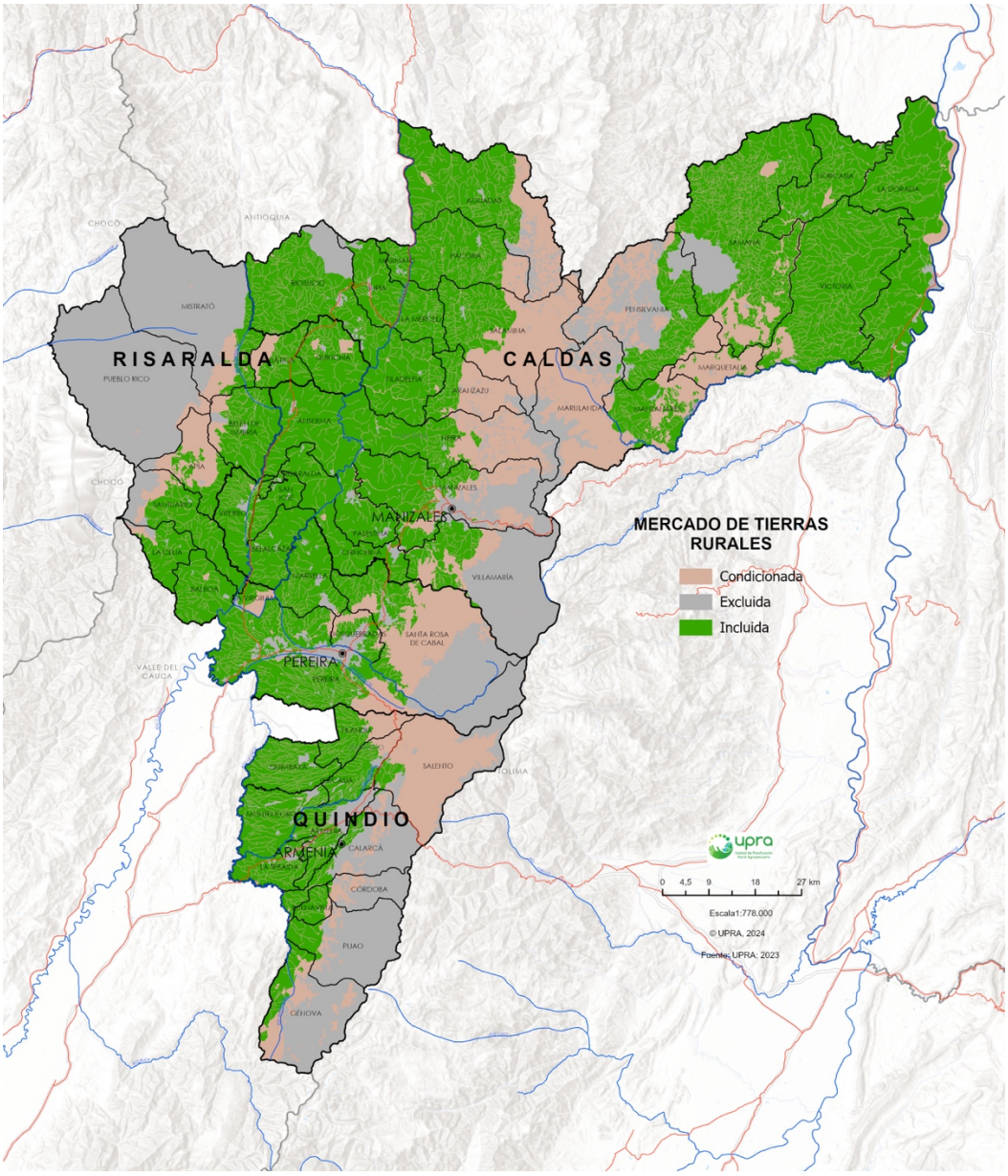
Fuente: UPRA (2023).

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

Las áreas para el mercado de tierras rurales agropecuarias son aquellas que dentro de la frontera agrícola pueden formar parte del mercado de tierras rurales agropecuarias del país (áreas incluidas), aquellas que tienen condicionamientos (áreas condicionadas) o en las que está expresamente prohibido (áreas excluidas).

Actualmente, se encuentra vigente la versión 11 de las áreas para el mercado de tierras rurales que se armoniza con la frontera agrícola (figura 20).

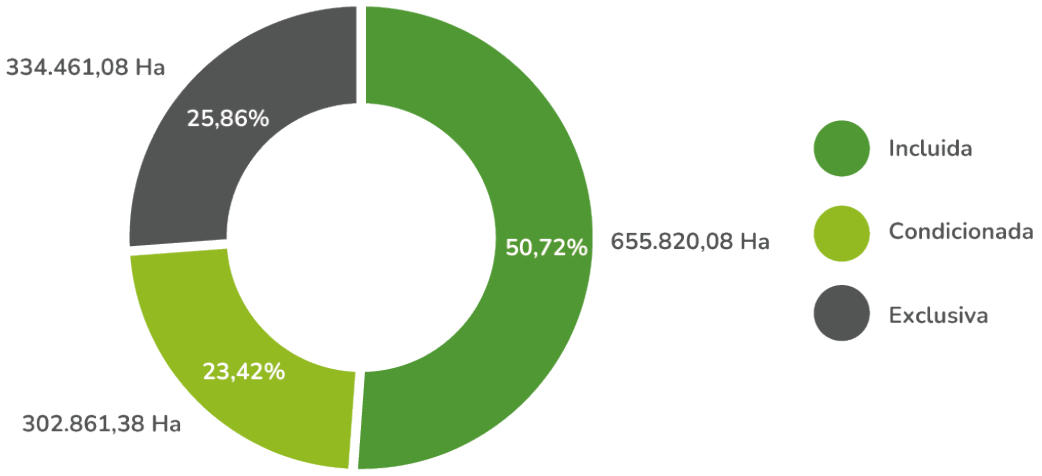
Figura 20. Áreas incluidas, condicionadas y excluidas para el mercado de tierras rurales en la región del Eje Cafetero



Fuente: UPRA (2023).

De acuerdo con la clasificación de las áreas para el mercado de tierras rurales en el Eje Cafetero, la mayor cantidad de área se encuentra categorizada como incluida con cerca de 655.820,08 hectáreas del área regional. Seguidamente se ubica el área excluida con 334.461,08 hectáreas y, con una participación similar a la anterior, las áreas condicionadas que engloban 302.861,38 hectáreas del área total en la región (figura 21).

Figura 21. Áreas para el mercado de tierras rurales en la región del Eje Cafetero



Fuente: UPRA (2023).

Teniendo en cuenta que el área de estudio para el análisis de la dinámica del mercado de tierras comprende las áreas incluidas y condicionadas (ver tabla 22), en conjunto, estos tres departamentos cubren un área cercana a 958.681,46 hectáreas de las áreas para el mercado de tierras rurales, que corresponden aproximadamente al 74,14 % del área total regional.

Tabla 22. Área para el mercado de tierras rurales en los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda en la región del Eje Cafetero

Departamento	Categoría MT	Área por categoría MT (ha)	Área total en MT (ha)	% Participación del área en MT en el área total de la región
Caldas	Condicionada	182.177,90	634.092,41	49,03
	Incluida	451.914,51		
Quindío	Condicionada	54.375,90	121.970,22	9,43
	Incluida	67.594,32		
Risaralda	Condicionada	66.307,59	202.618,84	15,67
	Incluida	136.311,25		
Área total en MT			**958.681,46**	**74,14**

Fuente: UPRA (2023).

A nivel regional se observa que el departamento de Caldas tiene la mayor cantidad de área clasificada en estas categorías (incluida y condicionada), con 634.092,41 hectáreas que corresponden al 49,03 % del área total regional; seguidamente, el departamento de Risaralda presenta cerca de 202.618,84 hectáreas, que equivalen al 15,67 % de la misma área y, finalmente, el departamento del Quindío con el 9,43 % (121.970,22 hectáreas) de la participación total regional.

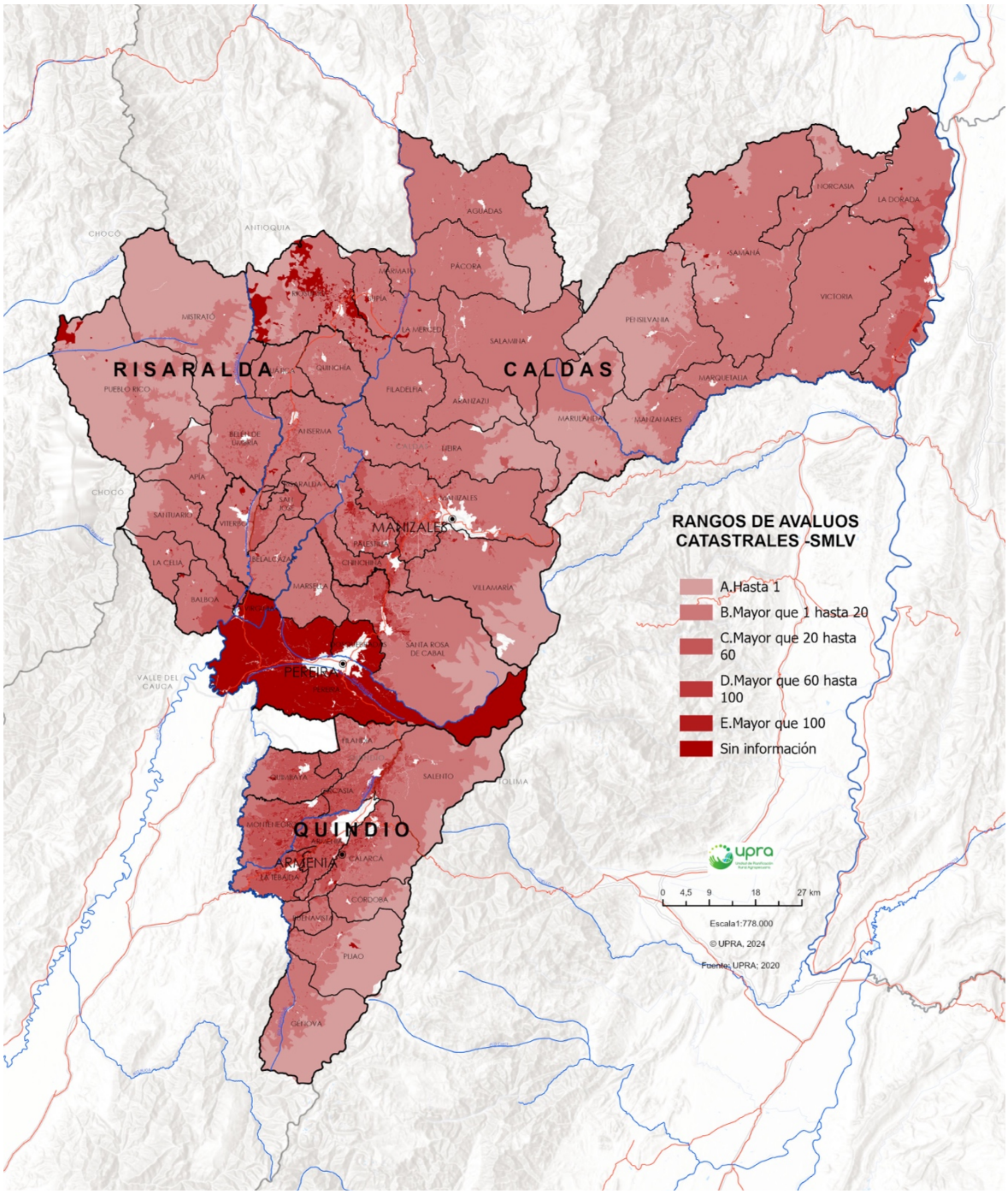
De igual forma, la UPRA ha adelantado el análisis de la información de avalúos catastrales rurales, contando actualmente con la información mapificada con cobertura nacional, vigencia 2020[10] expresados en SMMLV para ese año, en las áreas condicionadas e incluidas en el mercado de tierras rurales, el cual es usado como insumo para la orientación, formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas en el ámbito nacional y departamental[11].

Se aclara que, aunque el resultado se expresa en $ / ha, este valor incluye el valor catastral del terreno y de las construcciones existentes; esto ante la imposibilidad de independizar el valor del terreno, a consecuencia de la agregación de la información disponible en la entidad.

A continuación, se presenta el mapa de avalúos catastrales rurales en la región del Eje Cafetero, expresados en SMMLV (figura 22).

[10] Se tiene en cuenta la información catastral vigencia 2020 para todos los municipios que conforman la región del Eje Cafetero, exceptuando los municipios de la jurisdicción AMCO sobre los que se homologó la información catastral vigencia 2019.
[11] Metadato de Avalúos catastrales expresados en SMMLV en áreas condicionadas e incluidas en el mercado de tierras

Figura 22. Rangos de avalúos catastrales expresados en SMMLV en las áreas para el mercado de tierras rurales en la región del Eje Cafetero



Fuente: UPRA (2023).

Por otra parte, de acuerdo con las categorías de ruralidad definidas por el DNP en la misión para la transformación del campo, en los municipios categorizados como ciudades y aglomeraciones e intermedios localizados en la región del Eje Cafetero, se ha identificado que tienden a tener predios con tamaños que oscilan en los rangos mayor que 5 hasta 10 hectáreas y mayor que 20 hasta 50 hectáreas, sobre los cuales predomina el destino económico agrícola y pecuario, cuyo principal fin se encamina exclusivamente a la siembra y aprovechamiento de especies vegetales exceptuando los predios con destinación forestal.

De otra parte, en la categoría clasificada como rural predominan los predios con rangos de tamaño entre 20 - 50 hectáreas y entre 100 - 200 hectáreas, destinados económicamente a actividades agropecuarias y, de manera poco representativa, algunos otros que enfocan sus acciones al establecimiento de cultivos, conservación o explotación de especies forestales maderables y no maderables.

Por otro lado, aquellos municipios y áreas no municipalizadas que tienen cabeceras pequeñas y densidad poblacional baja han sido clasificados como rurales dispersos. Estos municipios presentan predios con tamaños en el rango entre 100 - 500 hectáreas, en los que se desarrollan actividades económicas agrícolas y pecuarias; a pesar de sus tamaños, estos predios predominan en zonas con tiempos de desplazamiento máximos de tres horas de recorrido hasta la cabecera urbana más cercana y con rango de avalúo catastral de hasta 1 SMMLV.

Finalmente, dentro de la misma categoría de rural disperso, hay presencia de predios con tamaños entre 10 - 50 hectáreas pero que, a diferencia de los anteriores, son destinados a la cría, beneficio y aprovechamiento de especies animales y, algunos otros, al cultivo, conservación o explotación de especies forestales maderables y no maderables.

Finalmente, la tabla 23 resume la participación del área incluida y condicionada para el mercado de tierras rurales en los departamentos que hacen parte de la región del Eje Cafetero por rango de avalúo catastral expresado en SMMLV.

Tabla 23. Área en hectáreas por rango de avalúo catastral según categoría de ruralidad en los departamentos que conforman la región del Eje Cafetero

Categoría de ruralidad	Departamento	ÁREAS EN RANGO DE AVALÚO CATASTRAL EN SMMLV					Sin información	Total general
		A. Hasta 1	Mayor que 1 hasta 20	Mayor que 20 hasta 60	D. Mayor que 60 hasta 100	E. Mayor que 100		
Ciudades y aglomeraciones	Caldas	-	36.302,21	6.519,74	35,26	82,14	2.364,28	**45.303,63**
	Quindío	-	8.928,01	21.948,09	339,10	413,07	784,46	**32.412,74**
	Risaralda	12.875,51	49.353,30	10.432,54	877,16	3.411,38	6.343,01	**83.292,89**
Intermedio	Caldas	24.591,30	214.714,59	20.431,40	599,98	2.091,58	18.654,70	**281.083,56**
	Quindío	-	17.593,54	23.135,82	84,92	486,44	1.828,25	**43.128,97**
	Risaralda	3.931,31	87.603,72	1.629,42	732,51	208,03	1.988,20	**96.093,19**
Rural	Caldas	34.801,98	166.900,76	49,14	171,37	72,19	12.493,41	**214.488,86**
	Quindío	6.499,39	34.974,64	1.855,64	-	62,81	3.036,03	**46.428,51**
Rural disperso	Caldas	15.694,77	73.272,74	-	4,68	-	4.244,18	**93.216,37**
	Risaralda	4.450,24	14.648,35	2.321,44	-	-	1.812,71	**23.232,75**

Fuente: UPRA (2023).

Las áreas que presentan ausencia de información catastral se originan principalmente por la falta de datos en el registro 1 y 2 de la tabla alfanumérica o de la capa geográfica catastral, lo que impide la correlación, espacialización y cuantificación de la información.

3.7. Gestión de la planificación y ordenamiento territorial

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

La definición de perímetros urbanos y centros poblados es muy importante, toda vez que la ANT actúa solamente sobre predios rurales, por eso es clave que los Planes de Ordenamiento Territorial (EOT, PBOT y POT) estén actualizados. Se revisaron los mencionados instrumentos encontrando que, aunque 30 municipios están en proceso de revisión, estos empezaron en 2022 y el proceso es complejo. Así que la región solo cuenta

con ocho municipios que tienen actualizado su plan de ordenamiento actualizado. Siendo Caldas el departamento que más POT tiene aprobados y en proceso de revisión (tabla 24).

Tabla 24. Número de Planes de Ordenamiento Territorial actualizados en municipios del eje Cafetero

Departamento	Municipios	En proceso de revisión y ajuste	Revisiones aprobadas	Sin revisión
Caldas	27	18	4	5
Quindío	12	1	2	9
Risaralda	14	11	2	1
Total Eje Cafetero	**53**	**30**	**8**	**15**

Fuente: UPRA (2023).

Por otra parte, la articulación entre diferentes entidades relacionadas con acciones de ordenamiento social de la propiedad y los entes territoriales es clave para la reducción de la informalidad en la propiedad rural; por lo tanto, es de gran relevancia que en los Planes de Desarrollo Municipal se incorporen proyectos de OSP y que les sea asignado presupuesto para lograr su consecución.

Al revisar los Planes de Desarrollo Municipal se encontró que a pesar de que, de los 53 municipios del Eje Cafetero, 26 contemplan proyectos que influyen en la regularización de la propiedad rural, solo Pereira asignó presupuesto para tal fin; en los demás no especifican recursos y las metas relacionadas son de gestión (tabla 25).

Tabla 25. Planes de desarrollo municipal que contemplan acciones tendientes a la regularización de la propiedad

Departamento	¿El plan contempla proyectos que inciden en los procesos de regularización?		¿En el PD el proyecto tiene asignación de presupuesto?
	Sí	No	N.° municípios que asignan recursos
Caldas	4	23	0
Quindío	9	3	1
Risaralda	13	1	0
Eje Cafetero	**26**	**27**	**1**

Fuente: UPRA (2023).

En relación con el recaudo de impuesto predial rural, se encuentra que el índice de gestión recaudo de impuesto predial rural (IGR) calculado por la UPRA en 2021, en el Eje Cafetero, se encuentra (tabla 26). Pero este valor, al leerlo en el contexto de la alta desactualización de los catastros rurales, lo que muestra es que las administraciones municipales intentan compensar el valor bajo de los avalúos, subiendo la tarifa de impuesto, evidenciándose así una debilidad en la gestión del recaudo.

Tabla 26. Índice de gestión de recaudo de impuesto predial en el Eje Cafetero por departamento

Departamento	Promedio IGR
Caldas	0,94
Quindío	0,86
Risaralda	1,06
Eje Cafetero	**0,98**

Fuente: UPRA (2021).

Al analizar el índice a nivel municipal se encuentra que Supía está recaudando el 10 % de lo que debería cobrar de impuesto predial rural, mientras La Merced está recogiendo casi el 156 % de lo que debería recaudar (tabla 27). Estos dos extremos que se encuentran en Caldas demuestran la misma problemática: las debilidades en gestión de las administraciones municipales, ya que las vigencias de sus actualizaciones de catastro rural son antiguas (2006 y 2008 respectivamente) y el primero no actualiza sus tarifas y el segundo las sube demasiado.

Tabla 27. Municipios con valores más altos y bajos del índice de gestión de recaudo de impuesto predial

Departamento	Municipio	IGR
Caldas	Supía	0,10
Caldas	Samaná	0,25
Caldas	Manizales	0,40
Quindío	Córdoba	0,49
Quindío	Calarcá	0,50
Risaralda	Mistrató	0,50
Risaralda	Pueblo Rico	0,56
Quindío	Pijao	0,59
Risaralda	Santa Rosa de Cabal	0,62
Caldas	Pácora	0,68

Departamento	Municipio	IGR
Quindío	Circasia	1,25
Risaralda	Marsella	1,26
Risaralda	Belén de Umbría	1,37
Risaralda	Balboa	1,39
Risaralda	La Celia	1,39
Caldas	Marulanda	1,39
Caldas	Norcasia	1,44
Risaralda	Apía	1,48
Quindío	Quimbaya	1,55
Caldas	La Merced	1,56



Fuente: UPRA (2021).

4.

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

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

La ETGRPR 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 Eje Cafetero.

4.1. Caracterización de actores de la ETGRPR

La metodología para la construcción del mapa de actores consta de tres fases, I) identificación y reconocimiento de los actores involucrados, II) análisis de actores clave y III) caracterización de actores.

La caracterización de actores busca identificar, caracterizar y analizar los actores claves con interés e influencia en la implementación de la ETGPRP en el Eje Cafetero.

Los actores se calificaron en función del interés y poder en cuanto a los procesos de formalización de la propiedad rural, la política de Ordenamiento Social de la Propiedad, incluyendo en ella el nuevo modelo de gestión catastral para el país, soportado en el Decreto 148 de 2020 y los Planes de Desarrollo Departamental 2020 – 2023 de Caldas, Quindío y Risaralda.

Los actores se calificaron en un escenario hipotético en el que se desarrolle e implemente la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural en el Eje Cafetero. Adicionalmente, en la calificación se tuvo en cuenta las experiencias de otros departamentos que han buscado iniciativas de solución a los problemas de informalidad en sus territorios como es el de caso de Boyacá, Cundinamarca y Huila con sus programas de

formalización y en los municipios de Rioblanco (Tolima) y Ovejas (Sucre) con la apertura de las oficinas municipales de tierras.

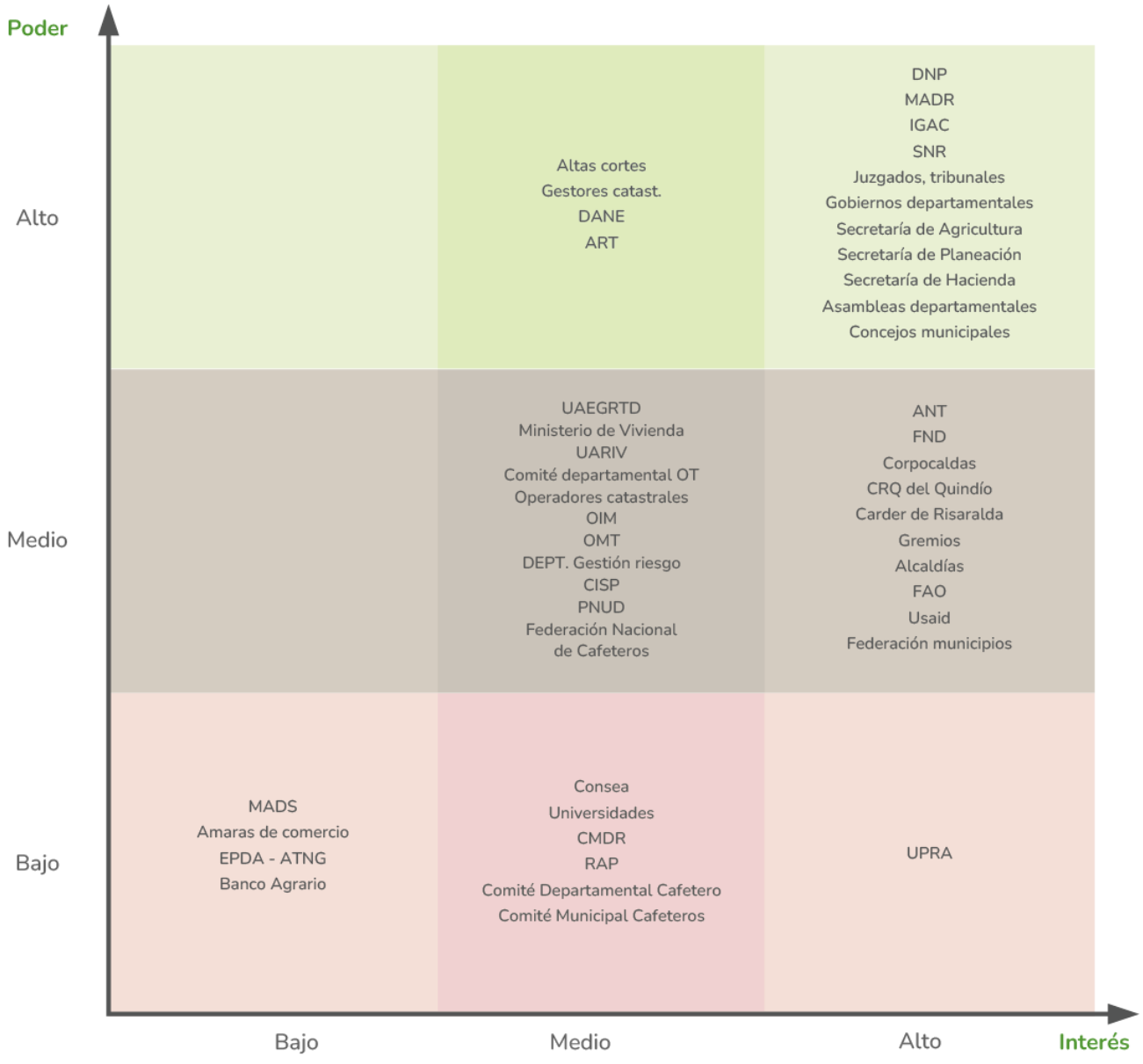
Dando como resultado que los actores que tienen un alto interés y poder son: DNP, MADR, IGAC, SNR, jueces y tribunales, gobiernos departamentales (Secretarías de Agricultura, Secretarías de Planeación y Secretarías de Hacienda), asambleas departamentales y concejos municipales.

En otro grupo de actores con alto interés y medio poder se encuentran: ANT, la Federación Nacional de Departamentos, las Corporaciones Autónomas Regionales: Corpocaldas, CRQ del Quindío, Carder de Risaralda, los gremios, alcaldías, la FAO, USAID y la Federación Nacional de Municipios. En este grupo se le dio un poder medio en función de los recursos y dificultades que se tienen en el país, para hacer una gestión catastral y registral de una forma organizada, articulada y de forma interoperable.

En la figura 23 se presenta los resultados del análisis de actores del Eje Cafetero:



Figura 23. Caracterización de actores de la ETGRPR



Fuente: UPRA (2023).

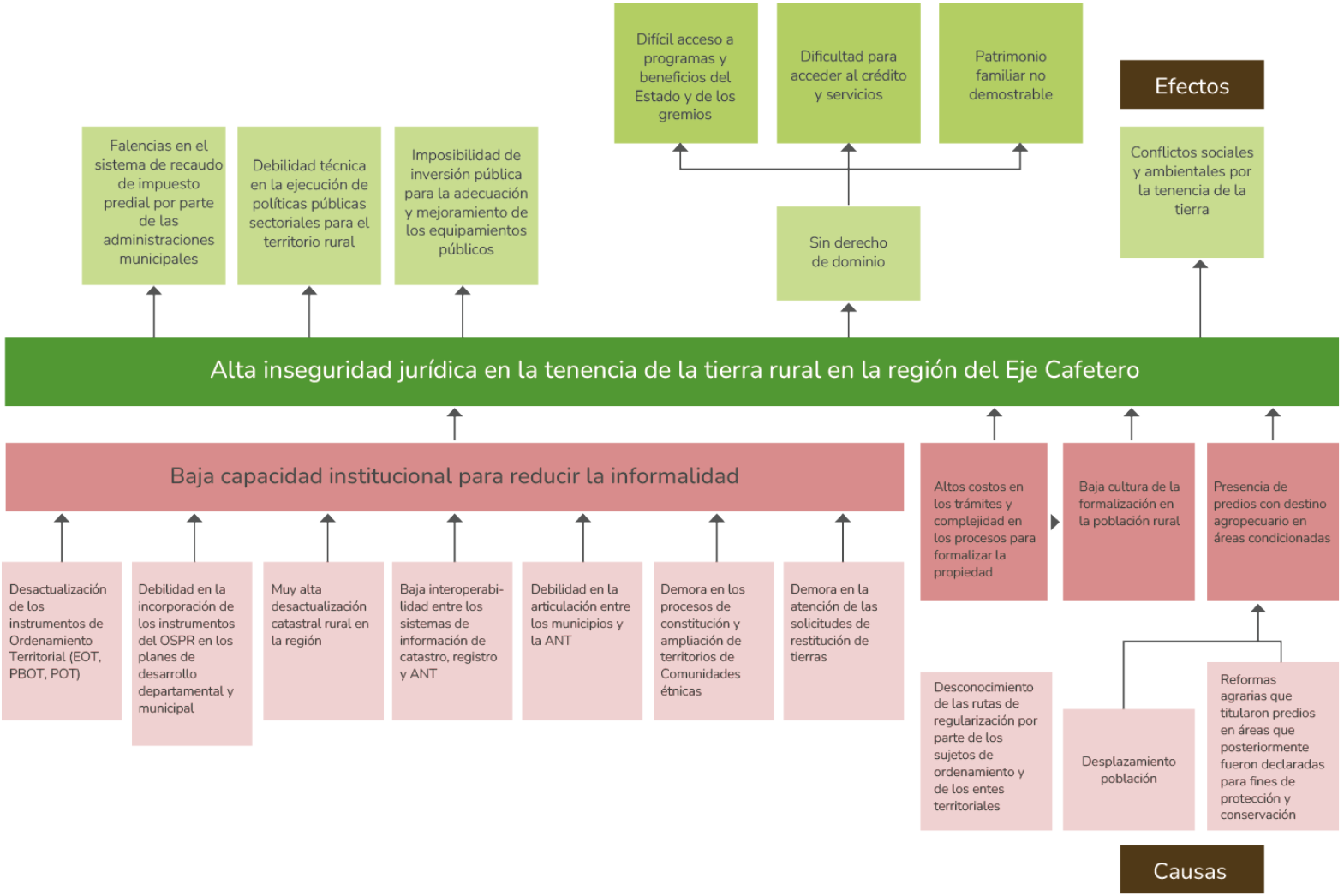
4.2. Árbol de problemas de la ETGRPR para el Eje Cafetero

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

En la figura 24 se presenta la construcción del árbol de problemas.



Figura 24. Árbol de problemas de la ETGRPR del Eje Cafetero



Fuente: UPRA (2023)

Como primera actividad para el desarrollo del árbol de problemas, se realizó una lluvia de ideas sobre las dificultades de la informalidad de acuerdo con los Planes de Desarrollo Departamental de Caldas, Quindío y Risaralda, los Planes de Desarrollo Municipal, los Planes de Ordenamiento Territorial, el Plan Estratégico Regional del Eje Cafetero, el Informe de Gestión ANT (vigencia 2021 y 2022) y la caracterización del OSPR del Eje Cafetero realizado en la vigencia 2023 por la UPRA; donde se tuvo como fin identificar, organizar y clasificar, dentro de todos los problemas expuestos, el central, las causas y los efectos del mismo, utilizando la metodología de árbol de problemas expuesta por los autores Ordoñez y Matamoros, 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 la "alta inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra rural en el Eje Cafetero", lo cual se evidenció en el alto índice de informalidad de 41,38 % plasmado en el documento de la caracterización del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para el Eje Cafetero, correspondiente a 81.264 predios presuntamente informales.

Como una de las principales causas se identificó la "baja capacidad institucional", la cual incide, directamente, en la baja seguridad jurídica de la tenencia de la tierra rural en la región, dado que las instituciones sectoriales no cumplen con las metas propuestas, la limitada capacidad financiera y la poca autonomía, lo que responde a varios factores, donde uno de ellos está relacionado por una parte con la "desactualización de los Instrumentos de ordenamiento territorial" y la "debilidad en la incorporación de los instrumentos del OSPR en los planes de desarrollo departamental y municipal".

En el caso de los instrumentos de Ordenamiento Territorial, como POT, EOT y PBOT, se evidencia una desactualización en 45 municipios de los 53 que conforman la región del Eje Cafetero. Si bien es cierto que en 30 municipios se encuentran realizando los procesos de revisión y ajuste de los instrumentos vigentes, no se conoce con certeza el estado de estos y si pueden llegar a tardarse en su aprobación más de lo planeado. Existen, por su parte, 15 municipios que no han iniciado con la revisión de los instrumentos de OT. Según el Plan Estratégico Regional del Eje Cafetero RAP EC del 2021, señala que la desactualización de los POT en general es debido a la falta de los estudios básicos de la gestión del riesgo, cuya obligatoriedad está establecida por el Decreto 1807 de 201471, compilado en el Decreto Único Reglamentario Nacional 1077 de 2015, del sector vivienda, ciudad y territorio. Esta situación convierte la revisión y ajuste de largo plazo de los planes de ordenamiento en una necesidad urgente a resolver para garantizar la seguridad en los procesos de ordenamiento en todas las escalas de intervención.

Por otra parte, se tiene que en algunos planes de desarrollo departamentales y municipales existen proyectos relacionadas con OSPR. Sin embargo, la mayoría se refieren a temas de catastro multipropósito que establecen metas que no se han podido cumplir y temas de asistencia técnica y jurídica en saneamiento y titulación de predios, principalmente para

brindar soluciones de vivienda, evidenciándose debilidad en la incorporación de OSPR en estos instrumentos y desarticulación con los demás planes territoriales y sectoriales.

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 ordenamiento territorial departamental (POTD, Ordenanza 513 de del 06 de agosto de 2019) como de gobernabilidad del territorio (Planes de Desarrollo Municipales), en donde se define la hoja de ruta de los recursos, planes y programas que se destinan para atender las problemáticas presentes en el territorio.

La ausencia de esta consideración temática en los instrumentos de ordenamiento local por supuesto que abarca la 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 la Ley 387 de 1997 Art. 7; 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.

De la baja capacidad institucional también se desprende como causa indirecta, la “muy alta desactualización catastral rural en la región”, especialmente dada por los altos costos financieros que implica desarrollar el servicio de la gestión catastral y en ocasiones por la dificultad y riesgo de ingreso de las comisiones de catastro a algunos territorios por el conflicto armado, y por la demora en la realización de consultas previas con comunidades étnicas.

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

El estado catastral de la región según él DNP no dista de la tendencia nacional, ya que para la vigencia rural 2022, el 94,34 % (50 municipios) se encuentran desactualizados, y tan solo el 5,66 % (3 municipios) se encuentran actualizados.

Respecto a lo anterior, algunas de las razones que explican la persistencia de la desactualización catastral a nivel nacional y que aplican, igualmente, para la región del Eje

Cafetero, se mencionan en la evaluación de procesos y resultados del catastro nacional, realizada en 2013[12] 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.

Asimismo, según Juan Daniel Oviedo, exdirector del DANE, en declaraciones dadas en la radio, una de las causas en el retraso dado en la implementación del catastro multipropósito se ha dado por la incapacidad de realizar las consultas previas con organizaciones indígenas y comunidades Negras, Afros, Raizales y Palenqueras para poder llevar a cabo los distintos procesos catastrales en territorio, debido a la dilación de dichas consultas previas por más de un año y medio.

Por su parte el IGAC, en su informe de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras presentado en abril de 2023, señaló que:

> El proceso de la consulta implica unos costos y tiempos mayores a los requeridos en el desarrollo de una concertación, por lo cual, las diferentes entidades del Gobierno nacional, responsables de liderar y coordinar los procesos de gestión catastral en estos territorios, se han enfocado en la definición y planeación de los aspectos técnicos, administrativos y financieros para adelantar dicho proceso de tal manera que se permita el acceso a los territorios étnicos para el levantamiento de la información catastral.

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 personal idóneo y capacitado en territorio para actividades catastrales dificulta la gestión catastral.

Igualmente, el conflicto armado que se ha presentado por más de 50 años en Colombia en diferentes regiones del país no ha permitido, a las distintas entidades del Estado, hacer presencia en el territorio; como es el caso de las oficinas de catastro y de la ANT y, como consecuencia, la implementación de procesos de regularización no han podido ser efectivas por presencia grupos al margen de la ley, generando despojo, desplazamiento y usurpación

[12] 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.

de tierras. En el libro de Alejandro Reyes y Liliana Duica, *Guerreros y Campesinos*, *despojo y restitución de tierras en Colombia*[13] se menciona que nuestro país:

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

De acuerdo con el informe del PNUD del año 2021, la desactualización catastral ha afectado seriamente las finanzas municipales, en tanto impide que los municipios dirijan los cobros a quien explota efectivamente la tierra y que calculen adecuadamente las tarifas. Tal desactualización "significa menos recursos para los municipios que cobran el impuesto predial por ley, con tarifas que tienen como techo el 16 por mil, pero cuyos promedios efectivos no superan el 3 por mil". (PNUD, 2011)

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

Según el diagnóstico realizado en el Conpes 3641 de 2010, las problemáticas que recaen sobre la información común entre las bases entre catastro y registro en Colombia son las siguientes:

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

Por consiguiente, según el IGAC, se afecta la seguridad jurídica de las transacciones inmobiliarias y se genera duplicidad de esfuerzos de catastro y registro en la captura de información común en las dos bases de datos institucionales[14] .

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

[13] Alejandro Reyes Posada, (2009). Guerreros y campesinos, despojo y restitución de tierras en Colombia.

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

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 10.367,70 folios de matrículas y el Sistema de Información Registral (SIR)[15] con 7.892.350 folios. Sin embargo, esta entidad no cuenta con un diagnóstico integral de archivos según lo establecido en la Ley 594 de 2000[16] y en su Decreto Reglamentario 2609 de 2012[17]. Esto ha dificultado la eficiencia en la planeación y ejecución de actividades asociadas con la intervención de los libros del antiguo sistema,[18] 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.

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

En efecto, tal y como en su momento señalaba el informe Colombia rural: razones para la esperanza, de PNUD, los problemas en el inventario de relaciones jurídicas se deben en parte a la desarticulación de las bases de información catastrales y registrales afectadas por la escasa modernización de las oficinas de registro en cuanto al respaldo digital y a la sistematización informática de los folios y de la integración de datos de identificación predial con catastro (PNUD, 2011)

[15] 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.
[16] Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.
[17] Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de 2000, parcialmente los artículos 58 y 59 de la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de Gestión Documental para todas las Entidades del Estado.
[18] Consiste en la digitalización, sistematización, indexación y migración de los libros físicos para que puedan conservarse y usarse de manera digital.

De la misma manera, se evidencia que la baja capacidad institucional para temas relacionados con la regularización de la propiedad rural de la región está relacionada con la "debilidad en la articulación entre los municipios y la ANT".

Cabe resaltar que la debilidad de articulación entre los entes territoriales y las autoridades o entidades nacionales como la ANT, no es exclusiva del sector agrario, sino que responde a una realidad que se manifiesta en los diferentes campos de intervención estatal y que se encuentra determinada por el centralismo y la demora de atención a las dificultades que se presentan en los sitios más alejados del interior del país, capitales y centros urbanos.

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

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

La falta de presencia de la autoridad de tierras en los territorios ha generado, en el poblador agrario, una percepción de distanciamiento que se ha impuesto como una problemática para la institucionalidad centralizada del país, tal y como se puede percibir en las regiones o en las opiniones de expertos en el tema como Enrique Herrera Araújo, quien en su artículo "*Los desafíos de la Agencia Nacional de Tierras*", identifica un reto en esta falencia.

Esto soportado en el hecho que hasta el año 2022 la ANT solo contaba con ocho UGT a nivel nacional, las cuales funcionaban de manera regional y se encargaban de atender bastantes municipios distantes de los centros urbanos donde se encontraban ubicadas las oficinas, sumado a que las largas distancias aumentan los costos y dificultades para el acceso a los servicios relacionados con la formalización de los predios. Para el caso del Eje Cafetero, la ANT solo contaba con una UGT que atendía los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Chocó y Antioquia (ubicada en Medellín) y un PAT en Pereira.

Como consecuencia, los procesos se realizaban de forma centralizada y el territorio percibía que no hay presencia institucional en cada departamento. Este año, la ANT ha logrado consolidar tres UGT, una para Caldas, otra para Quindío y otra para Risaralda.

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

Demora en los procesos de constitución y ampliación de territorios de Comunidades étnicas: la Ley 160 de 1994 asignó al extinto Incora, hoy ANT, la función de estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas y constituir, ampliar, sanear y reestructurar los resguardos en beneficio de las respectivas parcialidades. (Art. 12.18)

El Art. 85 ibidem, consagró como competencia de la ANT: i) estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo; y ii) llevar a cabo el estudio de los títulos que las comunidades indígenas con el fin de establecer la existencia de los resguardos.

Esto se evidencia en: i) constitución o ampliación de resguardos de tierras; ii) saneamiento de resguardos que estuvieren ocupados por personas que no pertenecen a la comunidad indígena; y iii) reestructurar y ampliar los resguardos de origen colonial, previa clarificación de la vigencia de los respectivos títulos.

Por su parte, el Decreto 2164 de 1995 abordó las competencias, las definiciones y los procedimientos necesarios para la constitución, restructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas. Los contenidos de este decreto fueron compilados en el Decreto 1071 de 2015, en el cual se especifican las definiciones sobre territorio, comunidad, reserva, autoridad tradicional y cabildo indígena, las cuales son esenciales para la tramitación del proceso de constitución de resguardos.

Sobre este último en particular, los procesos y procedimientos para su constitución se extienden en el tiempo de manera importante, dejando muy rezagados los tiempos establecidos en la misma autoridad de tierras.

En atención a la dificultad que padecen las pueblos indígenas de nuestro país, entre los cuales se deben incluir los presentes en los territorios de los tres departamentos que componen el Eje Cafetero, la Corte Constitucional, en su Sentencia T-046/21[19], "*Derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indigenas - reconocimiento constitucional*", hace énfasis sobre el pronunciamiento del representante del Ministerio Público, haciendo hincapié en:

[19] Sentencia T-153 de 2019: Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos. Corte Suprema de Justicia

> (...) que existe un déficit en el reconocimiento y efectividad de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia, ya que los procedimientos de clarificación para la reafirmación de la seguridad jurídica de los títulos de resguardos, padecen demoras irrazonables de años y en ocasiones décadas, producto de la falta de coordinación interinstitucional. En tal sentido advirtió una masiva y generalizada vulneración de los derechos territoriales fundamentales de los pueblos indígenas.

En la misma sentencia de tutela, el tribunal deja de manifiesto que:

> Las relaciones entre la comunidad y el territorio indígenas se concretan, entre otros, en los siguientes escenarios constitucionales: a) el derecho a la constitución de resguardos en territorios que las comunidades indígenas han ocupado tradicionalmente; b) el derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de sus resguardos; c) el derecho a disponer y administrar sus territorios; d) el derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio; e) el derecho a la protección de las áreas de importancia ecológica y; f) el derecho a ejercer la autodeterminación y autogobierno.

Además, se advirtió que “las dilaciones administrativas que perpetúen la incertidumbre de los derechos fundamentales de la comunidad indígena por la indefinición de la titulación que les corresponde culminar, infringe el derecho al debido proceso administrativo”.

El área total de pretensiones étnicas en el Eje Cafetero corresponde a 20.058,57 hectáreas, de las cuales 12.645,20 hectáreas son pretensiones de resguardos indígenas, 6.867, 61 hectáreas corresponden a pretensiones de territorios ancestrales y 545,76 hectáreas son pretensiones de consejos comunitarios. Sobre este particular, de las solicitudes de resguardos indígenas, la más antigua data de 2004, de territorios ancestrales de 2018, tiempos que evidencian un déficit en el reconocimiento y efectividad de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en la región, ya que se aprecian tiempos de respuesta nada razonables que afectan sus derechos colectivos y a que le sea constituidos, ampliados o clarificados sus territorios o resguardos indígenas.

En el Eje Cafetero, en particular en el departamento de Caldas, las principales actividades productivas que se desarrollan en los territorios indígenas están asociadas a los cultivos agropecuarios de la caña y el café. En algunas comunidades indígenas del departamento, no se cuenta con actividades productivas propias debido a la carencia de tierras, por ende, desarrollan actividades fuera de territorio como jornaleros en fincas, o en actividades mineras, como trabajadores de terceros foráneos, que pueden, inclusive, adelantarse en los propios territorios indígenas, amenazando los procesos de defensa territorial, conservación de los recursos naturales, convivencia comunitaria y social[20].

[20] Plan de Gestión Ambiental Regional 2020-2031. Corporación Autónoma Regional de Caldas

Demora en la atención de las solicitudes de restitución de tierras: según información observada en la página web de la Unidad de Restitución de Tierras, en el Eje Cafetero se han presentado con corte al mes de abril de 2023, 5.269 solicitudes de restitución de tierras, de las cuales 3.924 corresponden al departamento de Caldas, 1.171 al departamento de Risaralda y 174 al Quindío.

Asimismo, en el reporte se aprecia que se han proferido, respecto a ese número de solicitudes de restitución, 285 sentencias de restitución, es decir el 5,4 %, porcentaje considerablemente bajo respecto de la necesidad del esclarecimiento de la propiedad de los inmuebles a través de la restitución de tierras en esos departamentos.

Ahora, en cuanto a los tiempos de atención de las solicitudes de restitución de tierras, como ejemplo de la región cafetera, podemos apreciar en el artículo del periódico El Tiempo[21]la demanda étnica de restitución de tierras del Resguardo San Lorenzo en la que se hace alusión a que el juez Muñoz, encargado del caso, no se compromete con tiempos pero si en darle celeridad al caso, debido a que, en aquel entonces, contaba con 180 procesos y 290 solicitudes de cuatro departamentos. Su compromiso se podía ver evidenciado con los 20 procesos que había resuelto en apenas tres meses desde que estaba en el cargo, y se deja entrever que si bien es cierto que la dinámica de la URT puede acelerarse, la carga de procesos sobre quienes imparten justicia en restitución de tierras es alta y claramente perjudica los tiempos normativamente establecidos.

La falta de jueces de restitución de tierras que le den dinamismo a los procesos y disminuya los tiempos efectivos en la emisión de sentencias queda evidenciada, también, en otro artículo del mismo periódico, pero esta vez en 2017, donde el director jurídico de la URT, Rubén Darío Revelo, con jurisdicción en el Eje Cafetero y Valle del Cauca, manifestó que:

> Con la meta de llegar al cien por ciento de intervención en las 2.486 solicitudes de restitución de tierras que se han presentado en el Eje Cafetero, la región le apunta a ser el primer territorio del país que esté libre de despojo. Lo anterior, sería solo el primer paso en el proceso, que implica la resolución, primero del trámite administrativo por parte de la Unidad de Restitución y, luego, la sentencia de un juez especializado.

Asimismo, mencionó :

> Como entre los cuatro departamentos, contando el Valle, solo hay un juez de restitución de tierras, el embudo está en este segundo paso. Hasta el momento solo hay 22 sentencias en Caldas, que resuelven 77 casos sobre un total de 1.277 hectáreas que habían sido reclamadas.

[21]https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/restitucion-de-tierras-a-comunidades-indigenas-del-eje-cafetero-28377

Otra de las causas directas identificadas dentro del análisis del problema es: "altos costos en los trámites y complejidad en los procesos para formalizar la propiedad", principalmente debido a que para realizar un proceso de formalización de la propiedad de un predio las personas deben acudir a varias oficinas en diferentes tiempos (catastro, notariado, jurisdicción civil y registro) entidades que cuentan con una normatividad, funciones y requisitos específicos que hacen que los trámites sean demorados y segmentados, puesto que los procedimientos están desarticulados, causando que en muchos casos los interesados no culminen satisfactoriamente con el proceso (referido a que los títulos sean registrados).

En el artículo *¿"De eso tan bueno no dan tanto"? La experiencia colombiana en formalización de tierras a la luz de la evidencia internacional*[22], Rengifo (2021), Peña y Zuleta (2018) citados en artículo por los autores Camilo Acero Vargas y María Mónica Parada Hernández, señalan que la informalidad constante en Colombia ha sido en parte por factores de la reglamentación y de los procedimientos:

> Las reglas para asignar y formalizar derechos de propiedad operan dentro de un cuerpo normativo disperso y ambiguo que pone en entredicho la eficacia misma del régimen de propiedad.
>
> Además, la existencia de complejos sistemas de tenencia de la tierra, asociados al carácter colectivo que para algunos grupos étnicos tienen recursos como la tierra o a las zonas de reservas forestales, ha promovido la creación de legislaciones especiales que complejizan aún más la consolidación y mantenimiento de los derechos de propiedad formales.
>
> Es así como el diseño mismo de los procedimientos para construir y mantener un sistema de derechos formales ha contribuido a que hoy el 59,5 % de hogares rurales tenga una relación informal con la tierra (es decir que carecen de un título de propiedad debidamente registrado), y que solo el 6 % de los municipios colombianos tenga un grado de formalidad total o casi total, mientras que, del 94 % restante, un 16 % se encuentre en informalidad total o casi total.

Asimismo, 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:[23]

> (...) En América Latina, durante las décadas de los 70, 80 y 90, inventamos procesos bastante complejos sobre formalización, los cuales pueden duran hasta 10 años. Para sacar

[22] 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

[23] 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

> 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.

Otra de las dificultades para realizar los trámites registrales y notariales de los derechos de propiedad por parte de los ocupantes o poseedores, la cual es una de las causas comúnmente citadas en la literatura; donde la autora Duica, en el artículo *"La informalidad de las relaciones sobre la tierra en Colombia: Por qué y a quién le sirve"*, afirma que la informalidad en el país se debe a:

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

De igual forma, el BID en sus estudios de casos afirma que:

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

Como otra de las casusas directas del problema planteado se encuentra la "baja cultura de la formalización en la población rural": la adquisición del derecho real de dominio, al igual que los trámites establecidos en nuestra legislación para formalizar la propiedad, son vistos generalmente por la población como obstáculos, toda vez que su percepción heredada de costumbre, da cuenta de que la transferencia de los predios se realice creyendo en la palabra del vendedor a través de cualquier manifestación de la voluntad, bien sea con una carta venta, una promesa, teniendo la plena convicción que de esta forma ya son propietarios, alejándose por completo de la realidad jurídica que ostentan, ya que los presupuestos para que estos actos jurídicos sean eficaces no se cumplen, en dicho caso la ley manda que se desconozca totalmente el acto o que se lo prive de eficacia. Sobre este particular los artículos 2 y 44 del Decreto Ley 1250 de 1970 indican que el Registro de Instrumentos Públicos está concebido para darle publicidad a los actos jurídicos que se

produzcan respecto de los bienes inmuebles y para que los mismos sean oponibles frente a terceros.

Por otra parte, como causa indirecta se encuentra el desconocimiento de las rutas de regularización por parte de los sujetos de ordenamiento y de los entes territoriales, dadas las circunstancias, como la falta de información de las comunidades, gobiernos departamentales y municipales sobre los trámites para formalización de la propiedad.

Presencia de predios con destino agropecuario en áreas condicionadas: otra de las causas directas del problema central denominado “alta inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra rural en el Eje Cafetero” es la presencia de predios presuntamente informales con destino agropecuario en áreas condicionadas.

En el Eje Cafetero hay 1.316 predios con destino agropecuario, presuntamente informarles en áreas condicionadas que ocupan 17.922, 51 hectáreas.

Este fenómeno se puede explicar por diferentes razones, entre ellas:

> Las reformas agrarias han influenciado directamente la dinámica de los títulos de tierras, considerada actualmente como uno de los ejes problemáticos del caficultor a raíz de una redistribución de tierras inconclusa e ineficaz. (Uprimny y Sánchez, 2010)
>
> Desde 1850, las primeras haciendas estuvieron estrechamente vinculadas con la colonización de tierras baldías mediante una política de adjudicación impulsada por el Estado a través de lo que bien puede considerarse como la primera reforma agraria del país bajo la denominación de Ley 84 de 1873, contemplada en el Código Civil (Palacio 2009, 269). Esta ley, hasta el año de 1936, afirma la titulación de tierras en favor de los latifundistas, contrarios a la titulación de tierras de los colonos - campesinos. Así, la tenencia de tierra queda sujeta al desarrollo de la hacienda, especialmente la hacienda cafetera, ya que desde allí se determinó el uso de la tierra, convirtiendo a los colonos campesinos en arrendatarios, aparceros, terrazgueros, productores sin tierra y a los hacendados en grandes propietarios, que luego se enfrentara a los enormes conflictos sociales por la concentración del terreno. (Serrano y Andrade, 2019)

Para las décadas del sesenta y setenta, las tierras eran adquiridas sin títulos y sin letras, aseguran que no era necesario puesto que: “la palabra era sagrada y tenía valor”. Es decir, la realidad de muchos campesinos es que no contaban con los títulos de sus tierras, siendo esta una de las tantas problemáticas de los caficultores que ha trascendido hasta la actualidad, en la búsqueda del reconocimiento y la redistribución de tierras a favor del campesinado. (Uprimny y Sánchez, 2010)

Contradicciones en la normatividad: en la Ley 2 de 1959 se establecen reglas para la explotación de los recursos forestales y de conservación de las aguas, los suelos y la diversidad por medio de restricciones al uso de los predios que se encuentren en su interior, de igual manera se contempla que la adjudicación de baldíos de la nación deberá efectuarse de conformidad con la reglamentación posterior que dicte el Estado. Sin embargo, más adelante, el Gobierno nacional en uso de dicha facultad, a través del Decreto 2811 de 1974, contrariando en buena medida la filosofía de la Ley 2 de1959, proscribió la adjudicación de bienes públicos que se encontraran al interior de las áreas reservadas, postura que se reforzó posteriormente a través de la Ley 160 de 1994, al establecer en su Art. 65 que solo podrían ser objeto de adjudicación aquellos predios con vocación agropecuaria. (Cruz y Guzmán, 2016)

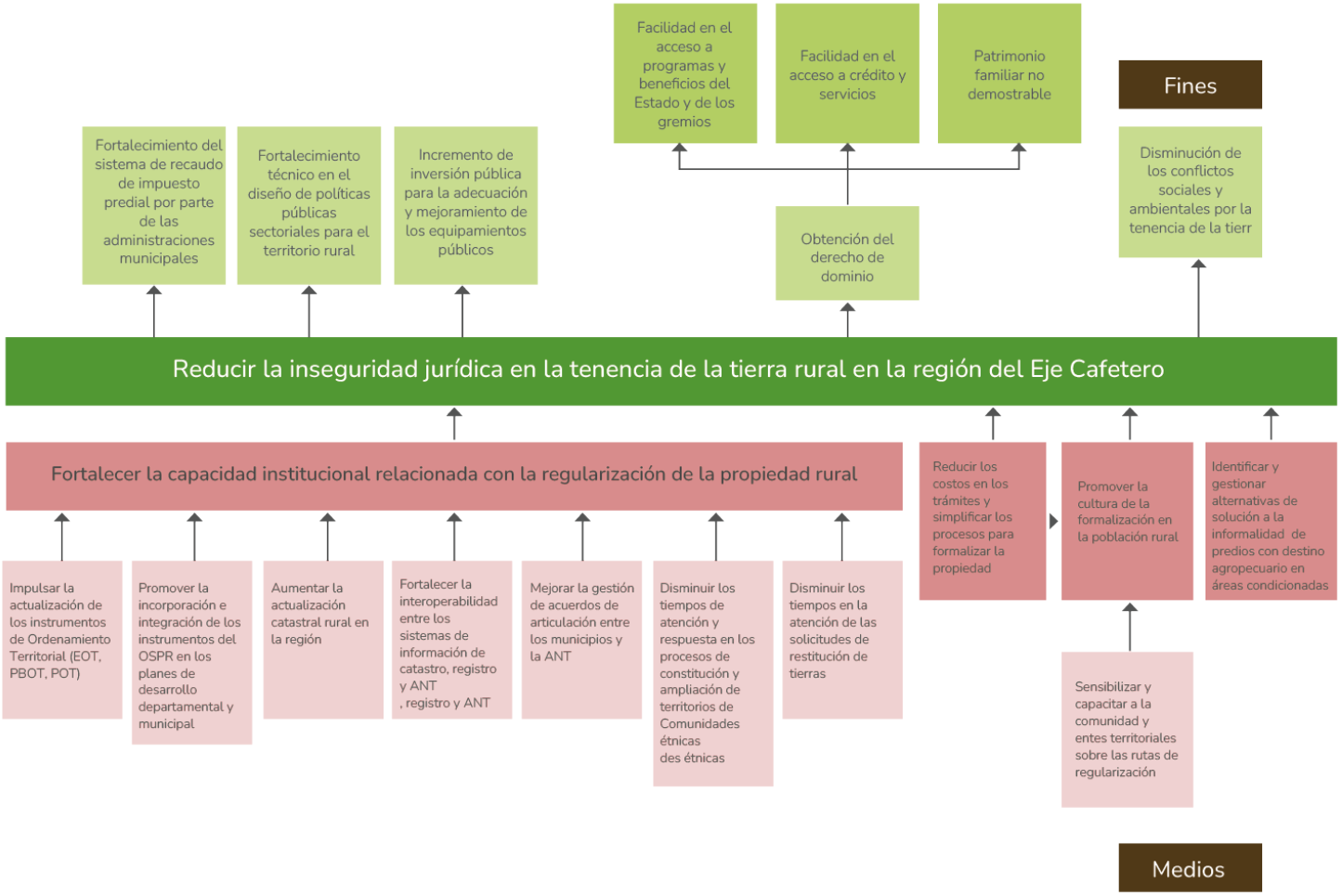
Algunos territoritos del Eje Cafetero sufrieron las consecuencias que deja el conflicto armado a través del desplazamiento forzado, migración agrícola de campesinos que, sin infraestructura y mercados adecuados para la comercialización de sus productos, optan por la roturación o preparación de tierras de baldíos, vendidas a bajos precios a latifundistas-ganaderos que no requieren de mayor fuerza de trabajo, engendrando enormes desigualdades sociales que agudizaron el conflicto en un territorio caracterizado por la ausencia de un Estado fuerte; lo que atrae aún más la presencia de actores violentos fuera del control estatal, direccionado únicamente hacia una acción policiva que no alcanza un orden público estable. (De Rementería, 2009)

Esto se evidencia al ver el Registro Único de Víctimas, que indica que entre 1985 y 2020 los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda sumaron 856 víctimas de despojo y 203.506 víctimas de desplazamiento forzado, pero organizaciones de la sociedad civil aseguran que existe un enorme subregistro de hechos victimizantes que han atravesado la historia del Eje Cafetero. Esta ha sido una zona estratégica para actores armados ilegales y para el establecimiento de latifundios y megaproyectos, por su abundancia de recursos naturales y su ubicación privilegiada entre Bogotá, Cali y Medellín. (Comisión de la verdad, 2020)

4.3. Árbol de objetivos de la ETGRPR para el Eje Cafetero

Luego de elaborado el árbol de problemas con sus respectivas causas y efectos se realizó el árbol de objetivos, para lo cual se convirtieron los estados negativos del árbol de problemas en soluciones, expresados en forma de estados positivos (figura 25). Este análisis permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez resuelto los problemas.

Figura 25. Árbol de objetivos de la ETGRPR del Eje Cafetero

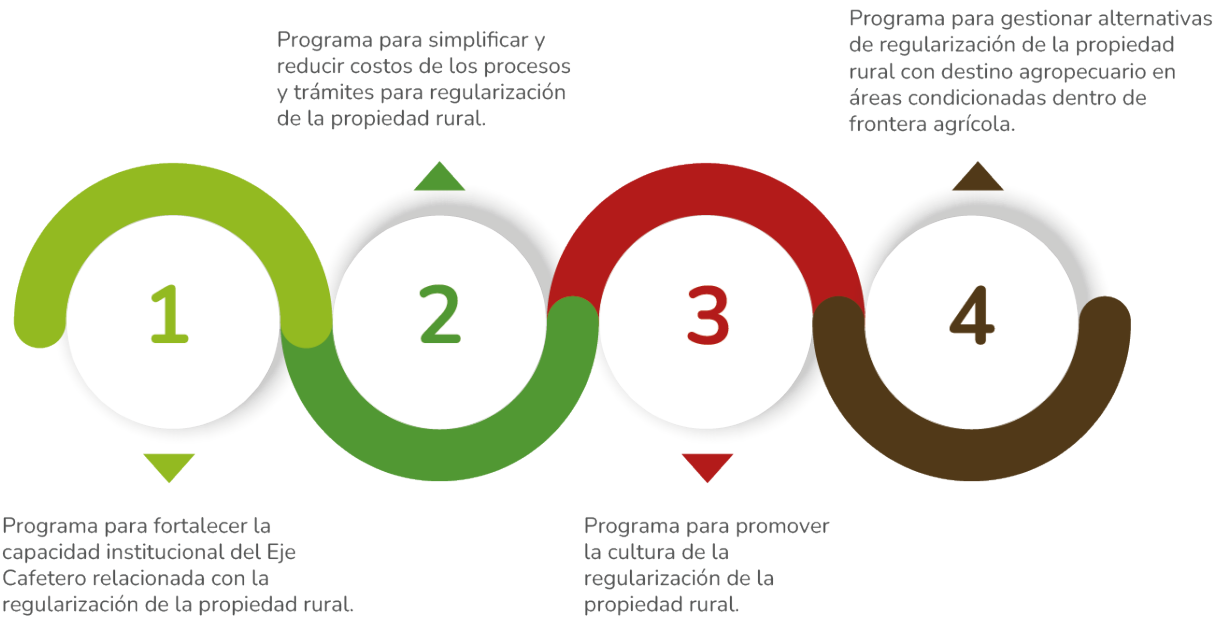


Fuente: UPRA (2023)

4.4. Componentes de la ETGRPR para del Eje Cafetero

Teniendo en cuenta las causas, subcausas, y efectos del árbol de problemas planteado para la región cafetera, en el cual se estableció como problema central la “alta inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra rural en el Eje Cafetero”, y los resultados del árbol de objetivos, se definieron cuatro programas bajo los que se constituyen los componentes de la matriz del marco lógico de la ETGRPR (figura 26).

Figura 26. Componentes resultados esperados de la matriz del marco lógico

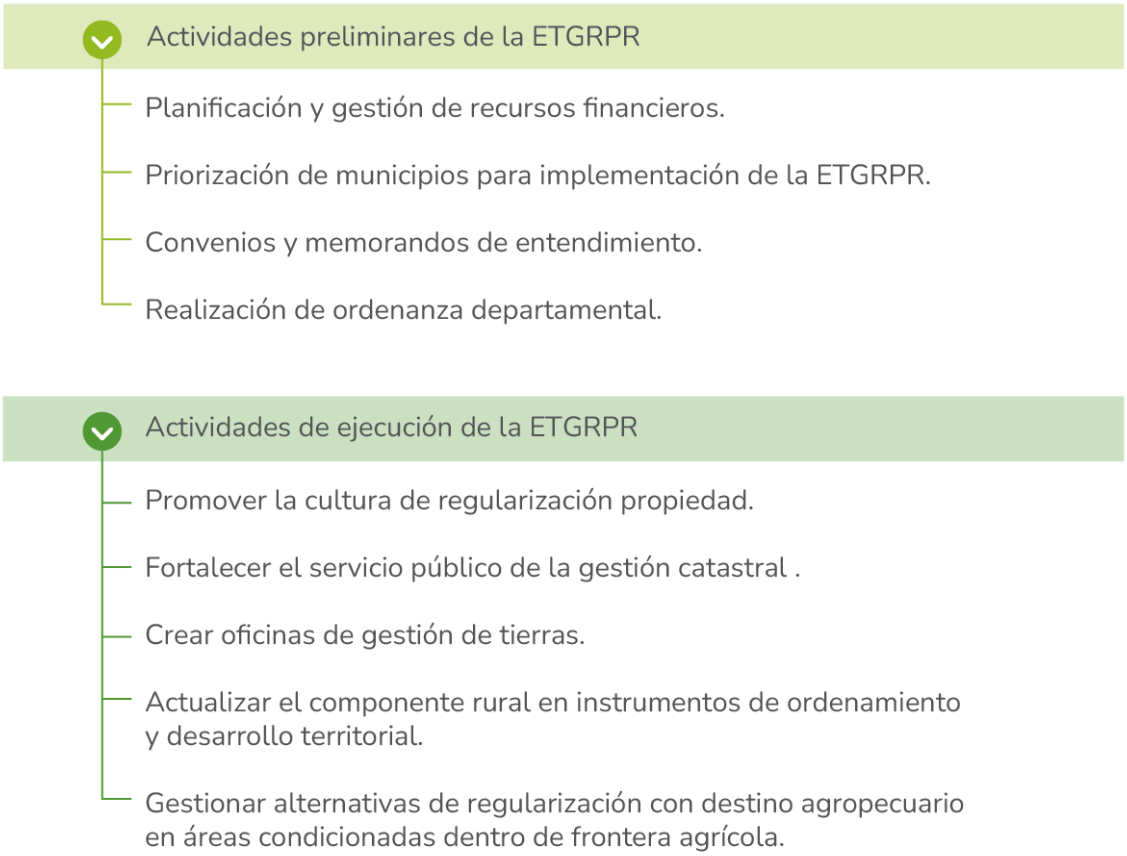


Fuente: UPRA (2023).

4.5. Actividades de la ETGRPR para el Eje Cafetero

De acuerdo con la matriz del marco lógico, las actividades qu componen la ETGRPR para el Eje Cafetero, se deben ubicar en una de las dos etapas, en la que se divide la estrategia, etapa preliminar o de alistamiento y la etapa de ejecución (figura 27).

Figura 27. Actividades de la ETGRPR en el Eje Cafetero



Fuente: UPRA (2023).

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

Los departamentos del Eje Cafetero deberán realizar la planificación de la gestión de los recursos financieros y garantizar su obtención a través de convenios institucionales, banca multilateral, apoyo internacional y demás entidades que tengan interés en la formalización de tierras como parte de la reforma rural integral.

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

Para esta planeación y gestión se proponen acciones concretas, a saber:

1. Gestionar recursos de cooperación internacional destinados para la regularización de la propiedad rural en la región del Eje Cafetero.
2. Gestionar recursos ante las entidades de nivel nacional con el fin de promover la regularización de la propiedad rural y fortalecer el servicio público de la gestión catastral.
3. Realizar mesas de articulación entre los departamentos de la región, con el fin de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para la ejecución de la ETGRPR.
4. Realizar la actualización de los instrumentos de planificación territorial (POT, EOT, PBOT) en los municipios de la región del Eje Cafetero, teniendo en cuenta los lineamientos de la UPRA y del kit territorial del DNP.
5. Apoyar la elaboración de los planes de desarrollo municipal y departamental con el fin de garantizar la inclusión de proyectos de OSPR y asignación de recursos correspondiente.
6. Gestionar la actualización de los catastros rurales con enfoque multipropósito de los municipios de los tres departamentos de la región.
7. Adelantar jornadas de capacitación orientadas por el IGAC, gestores catastrales con fortaleza en LADM_COL y organismos de cooperación internacional para los gestores catastrales de la región, con el fin de que puedan cumplir con las especificaciones técnicas que exige el catastro multipropósito.
8. Adelantar jornadas de asistencia técnica para la implementación de estándares técnicos, con el fin de lograr una interoperabilidad entre entidades y actores

territoriales (gestores catastrales de la región, IGAC, SNR, DNP, DANE, ANT), según el modelo extendido LADM_COL.

9. Gestionar ante el DNP jornadas de capacitación del Sistema de Administración del Territorio (SAT), en donde participen las entidades competentes de la región.
10. Gestionar ante la URT la priorización a las solicitudes de procesos de restitución de tierras de la región.

B. Realizar la priorización de municipios a intervenir para la implementación de la ETGRPR del Eje Cafetero

Los departamentos cafeteros, para obtener un mejor resultado en la regularización de la propiedad rural, deberán adelantar una priorización de la intervención, claramente soportada en unos criterios técnicos previamente establecidos de manera individual o con el apoyo de la UPRA.
Sobre este particular, y atendiendo las condiciones actuales de los municipios del Eje Cafetero, se sugieren tener en cuenta como mínimo los siguientes criterios:

- Municipios que dentro de su plan de desarrollo tengan previsto realizar actividades de formalización.
- Municipios con voluntad político - administrativa para realizar programas de formalización.
- Municipios que cuenten con recursos económicos apropiados y destinados a apoyar programas de formalización.
- Municipios con mayores áreas sin restricciones legales.
- Municipios que cuenten con presencia institucional de entidades relacionadas con la regularización.
- Municipios que presente índice de informalidad entre el 50 % y 75 %.
- Municipios que estén ubicados en la misma subregión que presente índices de informalidad entre el 50 % y 75 %.
- Municipios que presenten mayores tiempos de desplazamiento hacia las ORIP.
- Municipios que hayan presentado mayor número de solicitudes de formalización ante la ANT.
- Municipios que cuenten con mayor número de solicitudes de restitución de tierras.
- Municipios con menores índices de alteración del orden público.

C. Convenios y memorandos de entendimiento

Con el propósito de adelantar acuerdos interinstitucionales e intersectoriales, es preciso realizar convenios interadministrativos o memorandos de entendimiento, según sea conveniente, con las entidades que tienen funciones y competencias en la regularización de la propiedad rural, así como también con todas aquellas que provean o puedan suministrar información necesaria para los procesos de formalización, como lo son:

- Agencia Nacional de Tierras (ANT)

Los departamentos del Eje Cafetero deberán realizar un convenio, o en su defecto, un memorando de entendimiento con la ANT, que busque 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.

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

- Procesos de formalización de la propiedad privada.
- Procesos de legalización de bienes baldíos y predios fiscales patrimoniales.
- Cálculo y establecimiento de la Unidad Agrícola Familiar para los municipios focalizados.
- Procesos de asignación de derechos de uso de baldíos inadjudicables o la gestión ante el MADS para la sustracción de áreas en Ley 2 de 1959, donde se levante la figura jurídica de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, con el fin de adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural, orientados a la economía campesina.
- Gestionar ante la ANT la priorización a las solicitudes de procesos de constitución y ampliación de los territorios étnicos de la región.
- Generación de espacios de acercamiento entre la Agencia Nacional de Tierras y los municipios priorizados por los departamentos, con el fin de identificar sus necesidades respecto a la oferta institucional que tiene la ANT en temas de regularización de la propiedad rural.
- Gestión de solicitudes de procesos de constitución y ampliación de los territorios étnicos de la región.

- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)

Convenio con la SNR, para el suministro de la información requerida para la identificación predial, que permita agilizar los trámites de inscripción de predio. Asimismo, dar apoyo a los departamentos cafeteros con brigadas y unidades móviles en los municipios priorizados, que disminuyan la carga a los beneficiarios de la estrategia en cuanto al proceso de inscripción de sus predios.

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

Convenio para guiar a los gestores catastrales habilitados en los departamentos y municipios del Eje Cafetero 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.

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

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

- Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ), Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas) y Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder)

A través de los convenios, se espera que las CAR departamentales realicen los cruces con las figuras ambientales del orden regional y suministren información ambiental de los predios a regularizar, así como también emitan conceptos desde su competencia respecto a la normativa ambiental necesaria para los procesos de adjudicación de baldíos, clarificación de la propiedad y demás procesos de regularización de la propiedad rural. Adicionalmente, estas podrían ser entidades interesadas en financiar algunos de los programas de formalización.

- Unidad de Restitución de Tierras.

Convenir con la URT el intercambio de información no restringida o privilegiada que permita conocer la macrofocalización y microfocalización de las áreas departamentales donde se concentran las solicitudes de restitución de tierras en los 3 departamentos cafeteros, para definir la priorización de municipios y veredas para la regularización de la propiedad rural.

D. Emisión de ordenanza departamental

Elaborar y emitir ordenanzas departamentales para la exención del pago de impuestos y costos de trámites notariales, judiciales y registrales de los predios regularizados que hayan culminado el proceso dentro del marco de la ETGRPR del Eje Cafetero.

Para coadyuvar económicamente a la estrategia, es preciso emitir una ordenanza por cada departamento cafetero, que determine la exención o reducción a costo $0, el pago de impuestos de registro, para todos aquellos nuevos propietarios que hayan hecho parte de la ETGRPR para el eje Cafetero. 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 los tres departamentos y que, por norma general, estén sujetos al impuesto de registro. Con esta iniciativa se pretende apoyar no solo a los beneficiarios del programa de formalización de la propiedad rural del Ministerio de Agricultura asumido por la ANT, en el departamento de Antioquia, sino también a los demás pobladores rurales que se interesen por formalizar sus predios dentro del marco de la ETGRPR para el Eje Cafetero.

Ejemplo de esto es la Ordenanza número 12 del 6 de agosto de 2020 "por medio de la cual se concede exención del 100 % del pago del impuesto de registro para los beneficiarios del programa de formalización de predios rurales de naturaleza privada o baldía en el departamento de Antioquia, adelantado por la ANT". El proyecto de la ordenanza debe ser el producto de la necesidad de la implementación de la estrategia en cuanto a la reducción de costos a los beneficiarios de esta, que como ya se ha venido indicando, en su gran mayoría, presentan niveles de vulnerabilidad que les impide asumir costos y gastos directos que generan la formalización de sus predios.

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

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

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

Ahora bien, y de manera previa, los departamentos, de manera individual, teniendo en cuenta su jurisdicción político - administrativa, deberán elaborar un documento con los requisitos que deben cumplir los usuarios para la exención del pago de impuestos y costos de trámites notariales, judiciales y registrales de los predios regularizados, que hayan culminado el proceso dentro del marco de la ETGRPR del Eje Cafetero.

II. Etapa de ejecución

A. Promover la cultura de la regularización

La promoción de la cultura de la regularización de la propiedad rural es clave para la disminución de la informalidad en la tenencia de la tierra, no solo para disminuir el índice de informalidad actual del Eje Cafetero, sino también para que hacia el futuro los nuevos propietarios mantengan la cultura regularizadora y determinen la región como una de propietarios. Esta cultura de la legalidad en los predios cafeteros redunda en el valor de la tierra, la obtención de créditos, la verificación de la propiedad de los predios, la trazabilidad en la negociación y otras ventajas.

Para lograr este cometido es necesario:

a. Realizar campañas de difusión sobre la importancia de la formalidad en la tenencia de la tierra y de las rutas de regularización de la propiedad, a través de medios masivos locales tales como emisoras y periódicos, afiches, pasa calles y redes sociales de los departamentos y municipios.
b. Capacitar a los funcionarios de las entidades territoriales en los trámites y rutas de regularización de la propiedad rural.
c. Realizar jornadas de sensibilización a la comunidad en general, sobre la importancia de regularizar los predios dentro del marco de la ETGRPR de la región.
d. Capacitar a los posibles beneficiarios en los procedimientos y actos jurídicos para la regularización de la propiedad rural e inscripción en el RESO.
e. Incluir en las páginas web de las gobernaciones departamentales un vínculo que brinde información didáctica a la comunidad sobre las diferentes actividades de la ETGRPR del Eje Cafetero.

B. Fortalecer el servicio público de la gestión catastral

Gestionar la actualización de los catastros rurales con enfoque multipropósito de los municipios de los tres departamentos de la región es una actividad clave dentro del marco de la ETGRPR.

Un catastro multipropósito implementado, no solo mejorará el aspecto fiscal de todos los municipios de los departamentos y la toma de decisiones para la política pública, sino que, además, facilitará la regularización de la propiedad rural. Para la consecución de estos logros es importante que los gestores habilitados y contratados en el Eje Cafetero se capaciten según las especificaciones técnicas y de calidad exigidas por la nueva normatividad catastral.

Asimismo, se fortalecerá la autonomía de los territorios, ya que podrán gestionar y administrar su propio catastro, e implementarán 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). Lo anterior 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. Adelantar jornadas de capacitación orientadas por el IGAC, gestores catastrales con fortaleza en LADM_COL y organismos de cooperación internacional para los gestores catastrales de la región, con el fin de que puedan cumplir con las especificaciones técnicas que exige el catastro multipropósito.

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 (Swiss tierras Colombia), 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 jornadas de capacitación del SAT, en donde participen las entidades competentes de la región.

4. Adelantar jornadas de asistencia técnica para la implementación de estándares técnicos, con el fin de lograr una interoperabilidad entre entidades y actores territoriales (gestores catastrales de la región, IGAC, SNR, DNP, DANE, ANT), según el modelo extendido LADM_COL.

C. Crear y poner en actividad oficinas de gestión de tierras de acuerdo con la priorización de los municipios para atender procesos de regularización de la propiedad rural

Se deben crear las oficinas de gestión de tierras que 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 alcanzar sus objetivos deberán cumplir con las siguientes funciones:

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

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

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

D. Actualizar los instrumentos de planificación territorial (POT, EOT, PBOT) en los municipios de la región del Eje Cafetero, teniendo en cuenta los lineamientos de la UPRA y del Kit territorial del DNP

Se sugiere acompañar o dar continuidad, en el caso en que no se hayan adelantado estas actividades, el acompañamiento de las gobernaciones del Eje Cafetero en la actualización de los instrumentos de OT de los municipios, sobre todo en el componente rural.

Adicionalmente, y con estas iniciativas, se espera que la gobernación del departamento, genere insumos y estadísticas de informalidad y distribución de la tierra para que puedan identificar y diagnosticar fácilmente temáticas de OSPR con el fin de promover las actualizaciones de los componentes rurales de algunos instrumentos de ordenamiento territorial (EOT, POT, PDD, etc.) a nivel municipal y departamental.

Es necesario, como parte del mejoramiento en la gestión territorial departamental y la articulación de los instrumentos OT con los mecanismos de regularización de la propiedad rural, que los departamentos cafeteros, a través de la secretaria de planeación departamental, promuevan la actualización de los componentes rurales de los instrumentos de OT en los municipios del departamento, y generen lineamientos a nivel departamental para incorporar insumos y mecanismos de regularización y distribución de la propiedad en los componentes rurales de los POT municipales.

Es de resaltar que, 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, así como para apoyar la elaboración de los planes de desarrollo municipal y departamental con el fin de garantizar la inclusión de proyectos de OSPR y asignación de recursos correspondiente.

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

Teniendo en cuenta que existen ocupaciones en zonas de Ley 2 de 1959, se considera necesario que sean implementadas las concesiones forestales campesinas, de las que habla la Ley 2294 de 2023 como un modo por medio del cual se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos de la nación, ubicados al interior de estas zonas.

Su objeto se enmarca en la conservación del bosque con las comunidades, dignificando sus modos de vida, promoviendo la economía forestal comunitaria y de la biodiversidad, el desarrollo de actividades de recuperación, rehabilitación y restauración y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, respetando los usos definidos para las zonas de reserva de la Ley 2 de 1959.

Lo anterior, con el fin de contribuir a controlar la pérdida de bosque en los núcleos activos de deforestación y la degradación de ecosistemas naturales. Siempre con el acompañamiento del Estado, sin perjuicio de los otros modos establecidos para el aprovechamiento forestal.



5.

Conclusiones

5. Conclusiones

El Eje Cafetero presenta un índice de informalidad del 41,38 %, razón por la cual es importante que exista voluntad política, financiera y administrativa para la implementación de la ETGRPR; la cual, con las acciones propuestas, ayudará progresivamente en la formalización de predios privados rurales, con la gestión de la región, no dependiendo única y exclusivamente de la ejecución y de las competencias de la ANT.

En el Eje Cafetero la frontera agrícola equivale al 56 % de su territorio. Y se pueden realizar acciones de OSP en el 78 % de la misma. La mayoría de la frontera se encuentra en la parte central de la región, mientras las áreas excluidas, bosques naturales y áreas no agropecuarias, se localizan más hacia los bordes oriental y occidental en límites con Tolima y Chocó.

Los retos a los que se enfrenta el Eje Cafetero en términos de acciones para la regularización en áreas condicionadas por la extensión de estas corresponden a las zonas de Ley 2 tipo B, a las áreas de gestión de riesgo, las cuales están concentradas sobre la cordillera Central en la subregión centro de Caldas y una pequeña franja sobre la misma cordillera en Quindío.

Caldas es el departamento, en relación con el Eje Cafetero, que tiene más frontera agrícola y a su vez mas territorio en áreas condicionadas dentro de ella. Adicionalmente, la mayoría del territorio de la región en áreas condicionadas tiene destino agropecuario; siendo Caldas quien más contribuye a este fenómeno. Esto evidencia conflictos socio ambientales en este tipo de áreas. Dentro de las áreas condicionadas son relevantes en la región las áreas de gestión de riesgo y en estas en términos de tipo de propietario predominan tanto en cantidad como extensión los predios privados, lo cual puede representar más dificultades en la gestión de estas.

En relación con las áreas fuera de la frontera agrícola, que el 11,06 % del área predial del Eje Cafetero esté en Ley 2 tipo A y que a su vez sea de propietarios privados, implica un reto para el cumplimiento de los objetivos de protección ambiental de la misma. Respecto a las áreas de páramos, es de resaltar que, en la base catastral, aunque son pocos predios sin información de tipo de propietario, estos ocupan una extensión importante que evidencia la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra dentro de estos ecosistemas.

La estrategia plantea en sus actividades preliminares la suscripción de convenios con las entidades competentes en materia de regularización, así como también la realización

de memorandos de entendimiento con la ANT para la regularización de los predios rurales en el departamento, queriendo con ello significar que la regularización de los predios no dependa única y exclusivamente de la ejecución de actividades de la entidad nacional, sino que también pueda ser apoyada desde la región en cada uno de los tres departamentos que la componen.

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

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

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

La implementación de la ETGRPR en la región, 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.



Referencias

Referencias

ANT. Resolución 740 de 2017. Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones. (15 de junio de 2017).

ANT. Resolución 108 del 20 de enero de 2018. Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 740 del 13 de junio de 2017. https://n9.cl/mgj7i

ANT. Resolución 3234 del 9 de julio de 2018. Por la cual se modifica o adiciona 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://n9.cl/o03bd

ANT. Resolución 12096 del 16 de agosto de 2019. Por la cual se modifican, adicionan o derogan algunas disposiciones de la Resolución número 740 de 2017.

ANT. Resolución 7622 del 9 de junio de 2019. Por la cual se da apertura al trámite administrativo para los asuntos de formalización privada, en el marco del procedimiento único regulado por el Decreto Ley 902 del 2017.

ANT. Resolución 915 del 12 de febrero de 2020. Por la cual se expiden reglas para la ejecución del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural e Zonas no Focalizadas y se adoptan otras disposiciones. https://n9.cl/d9eq9

Código Civil Colombiano .(1873). Ley 84 de 1873. Artículo 669. Congreso de la República de Colombia. https://n9.cl/smhpk

Comisión de la verdad. (2020). ¿Quién se está quedando con las tierras del Eje Cafetero? https://n9.cl/yt04l

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 del 18 de Julio de 1997. Por la cual se modifican la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C., Colombia: https://n9.cl/t9js

Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-644 de 2012 (MP. Adriana María Guillén Arango; agosto 23 de 2012).

Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-488 de 2014 (MP. Jorge Iván Palacio; julio 9 de 2014).

Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-174 de 2017 (MP. María Victoria Calle Correa; marzo 22 de 2017).

Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-073 de 2018 (MP. Cristina Pardo Schlesinger; julio 12 de 2018). https://n9.cl/hobgv

Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-595 de 1995 (MP. Carlos Gaviria Díaz; diciembre 7 de 1995).

DANE. (4 de Febrero de 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, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Estadística". https://n9.cl/icju5

Decreto 2363 del 07 de Diciembre de 2015. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura. DO N.º 49719. https://acortar.link/0MuP4W

Decreto 1983 de 2019. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona un capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015. 31 de octubre de 2019.

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 N.° 1170 de 2015. 4 de febrero de 2020.

Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. 26 de mayo de 2015. DO N.° 49523.

Decreto 1985 de 2013. Por medio del cual, la Presidencia de la República modifica la estructura del MADR y se determinan las funciones de sus dependencias.

Decreto 846 de 2021. Por medio del cual, se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

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

Decreto Ley 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. Noviembre 3 de 2011. DO N.° 48242.

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. 29 de mayo de 2017. DO N.° 50248.

De Rementería, I. “Hipótesis sobre la violencia reciente en el Magdalena Medio”. Pasado y presente de la Violencia en Colombia. (2009). La Carreta Histórica Editores. Medellín.

DNP. (2016). Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos. Documento Conpes 3870. https://acortar.link/Lz43vx

DNP. (2016). Ministerio del Interior. Acuerdo COT 010.

DNP. (2016, 13 de junio). Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. Documento Conpes 3859. https://acortar.link/HfWN33

DNP (2019, 26 de marzo). Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Documento Conpes 3985.

FAO. (2003). Tenencia de la tierra y desarrollo rural. Estudios sobre tenencia de la tierra. https://acortar.link/EUyZDu

IGAC. Resolución 1040 del 08 de agosto de 2023. Por medio de la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito.

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

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

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

IGAC. Resolución 529 de 2020. Por medio del cual se 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".

IGAC y SNR. Resolución 1101 y 11344 de diciembre 31 de 2020. Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad, y la corrección de área o linderos mediante escrituras.

IGAC. Resolución 1149 del 19 de agosto de 2021. Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito.

León, F., y Dávila, J. (2020). Catastro para la paz. Tensiones, problemas, posibilidades. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Junio 29 de 2012. DO N.º 48115.

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011. DO N.º 48096.

Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. «Pacto por Colombia, pacto por la equidad». (25 de mayo de 2019).

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Julio 15 de 1994. DO N.º 41450.

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Julio 18 de 1997. DO N.º 43.091.

Ley 614 de 2000. Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial. 18 de septiembre de 2000. DO N.º 44168.

Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Julio 6 de 2012. DO N.º 48483.

Ley 2367, por la cual se crea otra instancia denominada el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural.

Ley 1581 de 2012. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. Octubre 17 de 2012. DO N.º 48587.

Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Marzo 6 de 2014. DO N.º 49084.

Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". Junio 9 de 2015. DO N.º 49538.

Ley 2294 de 2023. Por el cual, se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026.

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. Enero 18 de 2011. DO N.º 47956.

Ley 1561 de 2012. Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones. Julio 11 de 2011. DO N.º 48488.

Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Julio 12 de 2012. DO N.°48489.

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.

Machado, A. (2017). El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia.

MADR. Resolución 128 del 26 de mayo de 2017a. Por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria. https://acortar.link/ffH5Q1

MADR. Resolución 130 del 30 de mayo de 2017b. Por medio de la cual se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la ANT y se dictan otras disposiciones. https://acortar.link/s3e6zK

MADR. Resolución 261 del 21 de junio de 2018. Por medio de la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para la identificación general. https://acortar.link/tMuTjy

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

MADR. Resolución 181 del 21 de junio de 2013. Por la cual se modifica la Resolución 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones. https://n9.cl/p1f7u

MADR. Resolución 346 del 7 de julio de 2013. Por la cual se declaran Zonas de Formalización Masiva y se dictan otras disposiciones.

MADR. Resolución 347 del 7 de julio de 2013. Por la cual se adopta la Guía Metodológica para la Formalización masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial. https://n9.cl/jl0pb

MADR. Resolución 147 del 29 de mayo de 2015. Por la cual se modifican las Resoluciones 452 de 2010 y 347 de 2013.

MADR. Resolución 98 del 22 de abril de 2015. Por la cual se declaran zonas de Formalización Masiva y se dictan otras disposiciones. https://n9.cl/pujom

PNUD. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. https://acortar.link/Yyn4EC

Serrano, E., y Andrade, M. (2019). La concentración de la tierra en el Eje Cafetero colombiano: una mirada histórico-económica. Revista andina de estudios políticos. https://acortar.link/S6a1Kx

UPRA. (2016). Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios.

UPRA. (2018). Metodología para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia.

UPRA. (2020). Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia Vigencia 2019. https://acortar.link/XWUifm

UPRA. (2021). Informalidad en la tenencia de la tierra: escenario nacional.

UPRA. Resolución 112 del 28 de agosto de 2013. Por medio de la cual se definen los criterios y lineamientos para la selección de las Zonas de Formalización Masiva.

Uprimny y Sánchez. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia.

