ESTRATEGIA TERRITORIAL PARA LA GESTIÓN DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL - SANTANDER

Autores:
Adrián Smith Manrique Gómez
Nelson Javier Neva Díaz
Luz Dary Ayala Pérez
Jecsan Contreras Bastidas
Natalia Andrea Montes Delgado
Heider Danilo Téllez Rincón

Versión: 1.0

Fecha: Diciembre de 2024

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: Apellido del autor, Inicial del nombre. (2024). Título del documento. Bogotá: UPRA. Recuperado de <URL de ubicación del documento>.

UPRA

Tabla de contenido

Índice de tablas.....5
Índice de figuras.....6
Lista de siglas y abreviaturas.....8
Glosario.....11
Introducción.....17
Objetivos.....18
Alcance.....18
1. Marco de referencia de la estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural.....19
1.1. Marco Conceptual.....19
1.1.1. El ordenamiento y desarrollo territorial.....21
1.1.2. Política de OSPR y Regularización.....24
1.1.3. Catastro Multipropósito y la Gestión Catastral.....25
1.2. Antecedentes.....26
1.2.1. Antecedentes Programa de Formalización de la Propiedad Rural y Ordenamiento Social de Propiedad Rural.....26
1.2.2. Antecedentes del catastro con enfoque multipropósito.....34
1.3. Contexto sectorial de la estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural.....41
1.4. Contexto departamental referente al OSPR.....43
1.4.1. Fortalecimiento de los instrumentos de Ordenamiento Territorial.....45
2. Marco normativo de la estrategia y procedimientos de la regularización de la propiedad rural.....49
2.1. Normas constitucionales que soportan las ETGRPR.....49
2.2. Normas relacionadas con las funciones y misiones de los actores más relevantes de la ETGRPR.....51
2.3. Normas Relacionadas con el Ordenamiento Territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR.....53
2.4. Normas y documentos relacionados con el Catastro Multipropósito y la gestión catastral.....55

2.5. Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural.....58
2.6. Jurisprudencia aplicable a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural.....61
2.7. Alternativas para la regularización.....63
2.8. El Rol de la ANT, respecto a la política de OSPR.....82
2.9. Los planes OSPR.....83
2.10. Procedimiento Único en Zonas Focalizadas.....87
2.10.1. Fase Administrativa etapa preliminar.....91
2.10.2. Fase Administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio.....94
2.10.3. Fase Judicial.....98
2.11. Procedimiento único en zonas no focalizadas.....100
2.11.1. Fase Administrativa etapa preliminar.....101
2.11.2. Fase Administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio.....103
2.11.3. Fase judicial en zonas no focalizadas.....104
2.12. Procedimientos administrativos especiales agrarios.....105
3. Resumen ejecutivo de la caracterización del ordenamiento social de la propiedad rural del departamento de Santander.....108
3.1. Información catastral.....108
3.1.1. Información Catastral del Departamento de Santander.....108
3.1.2. **Estado Catastral rural vigencia 2020**.....109
3.2. Frontera Agrícola y Figuras de Ordenamiento.....112
3.2.1. Frontera agrícola.....112
3.2.2. Frontera Agrícola en el departamento de Santander.....113
3.3. Análisis de la distribución predial y de la propiedad en el territorio.....115
3.3.1. Análisis de distribución predial dentro de Frontera Agrícola (FA).....116
3.3.2. Indicadores de distribución de la propiedad rural.....118
3.3.3. Identificación de algunos fenómenos no deseados respecto al tamaño predial.....119
3.3.4. Relación tamaño y uso de UPA.....125

3.4. Saneamiento de la propiedad para el acceso a incentivos de desarrollo rural en áreas sin condicionamientos legales para el OSPR.....126
3.4.1. Predios con indicios de informalidad en áreas sin exclusiones legales para el OSPR.....128
3.5. Relación entre presencia institucional de OSPR e informalidad de la propiedad.....133
4. Marco lógico de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural.....137
4.1. Caracterización de actores de la ETGRPR.....137
4.2. Árbol de problemas de la ETGRPR para el departamento.....140
4.3. Árbol de objetivos de la ETGRPR para el departamento.....162
4.4. Resumen del marco lógico.....164
4.4.1. Actividades de la ETGRPR para el departamento de Santander.....167
5. Conclusiones.....180
6. Referencias.....183
Anexos.....188
Anexo 1. Caracterización Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para el departamento de Santander.....188
Anexo 2. Matriz de actores.....188
Anexo 3. Normograma.....188
Anexo 4. Matriz de Marco lógico.....188
Anexo 5. Presentación Santander.....188
Anexo 6. Resumen Ejecutivo.....188

Índice de tablas

Tabla 1. Primeras zonas de formalización masiva, según Resolución 346 de 2013 28
Tabla 2. Zonas de Formalización Masiva.....30
Tabla 3. Rutas para la regularización de la propiedad rural - flujograma.....66
Tabla 4. Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural-flujograma.....73
Tabla 5. Clasificación sujetos de ordenamiento.....93
Tabla 6. Procedimientos administrativos especiales agrarios.....107
Tabla 7. Número de predios, propietarios y/o poseedores y área de terreno del departamento de Santander.....108
Tabla 8. Estado Catastral rural vigencia 2020.....109
Tabla 9. Número de predios, propietarios y área (Santander).....116
Tabla 10. Número de predios y sumatoria de área por rangos de tamaño (Dentro de FA) en el departamento de Santander.....117
Tabla 11. Resultados de los indicadores de distribución 2020 (Santander)...119
Tabla 12. Punto de corte del 10% de propietarios que concentran más área por municipio en el departamento de Santander, Área comparada del 10% de los propietarios que más área concentran sobre el total del municipio y Distribución del 1% de los propietarios o poseedores que concentran mayores áreas por municipio. Último decil y área promedio por propietario. Año 2020.....122
Tabla 13. Distribución de las UPA en áreas dentro de frontera agrícola en territorios no étnicos por rangos de tamaño (Santander).....126
Tabla 14. Municipios con mayor cantidad de área afectada por la presunción de informalidad con respecto al área total del departamento.....131

UPRA

Índice de figuras

Figura 1. Esquema Conceptual de la ETGRPR.....21
Figura 2. Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural 65
Figura 3. Metodología, Fases de los POSPR.....85
Figura 4. Asuntos para tratar dentro del Procedimiento único. Art 58. DL. 902/2017.....88
Figura 5. Fase administrativa y fase jurídica. Procedimiento único. DL. 902/2017 89
Figura 6. Fase judicial. Procedimiento único. DL. 902/2017.....90
Figura 7. Procedimiento Único Zonas Focalizadas-Fase Administrativa.....99
Figura 8. Procedimiento único en zonas no focalizadas.....101
Figura 9. Proceso verbal sumario.....104
Figura 10. Proceso verbal.....105
Figura 11. Estado catastral rural, vigencia 2020.....111
Figura 12. Porcentajes del estado catastral rural, 2020.....112
Figura 13. Áreas de categorías de frontera agrícola vs área total geográfica del departamento de Santander.....114
Figura 14. Frontera Agrícola Santander versión 202.....115
Figura 15. Distribución de los predios ubicados en áreas dentro de FA por rangos de tamaño (Santander).....118
Figura 16. Número de predios con señales de fraccionamiento predial, según municipio, 2020.....121
Figura 17. Número de predios con señales de fraccionamiento predial en el rango hasta 0,5 ha, según municipio, 2020.....121
Figura 18. Distribución de los rangos de informalidad en el departamento...129
Figura 19. Porcentaje de presunción de informalidad en los municipios del departamento de Santander.....130
Figura 20. Mapa de Isócronas Departamento de Santander.....135
Figura 21. Caracterización de Actores de la ETGRPR.....139
Figura 22. Diagrama de árbol de problemas de la ETGRPR.....141

Figura 23. Diagrama de objetivos de la ETGRPR.....163
Figura 24. Programas sugeridos dentro de los componentes de la matriz del marco lógico.....164
Figura 25. Actividades de la ETGRPR en el departamento de Santander.....179

UPRA

Lista de siglas y abreviaturas

AA	Alto Interés, Alto Poder
AB	Alto Interés, Bajo Poder
AM	Alto Interés, Medio Poder
ANT	Agencia Nacional de Tierras
BB	Bajo Interés, Bajo Poder
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CC	Código Civil Colombiano
CGP	Código General del Proceso
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CP	Constitución Política
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPAP	Documento Preliminar de Análisis Predial
DT	Desarrollo Territorial
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
ETGRPR	Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural
FNA	Fondo Nacional Agrario
FIG	Federación Internacional de Agrimensores
FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento
GC	Gestores catastrales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
ITPJ	Informe Técnico Jurídico Preliminar
ITJD	Informe Técnico Jurídico Definitivo
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
OC	Operadores catastrales
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
OT	Ordenamiento Territorial
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNUD	United Nations Development Program (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
PEMOT	Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
POSDPR	Plan de Ordenamiento Social y Desarrollo Productivo
POSPR	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad
PPCM	Plan Piloto Catastro Multipropósito
RESO	Registro Único de Sujetos de Ordenamiento
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
TDRD	Titulares del derecho real de dominio
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial para la Gestión y Restitución de Tierras Despojadas
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UNECE	Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

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

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

Distribución y acceso a la tierra: Es la forma en que se encuentran repartidas, divididas o asignadas las tierras rurales, sobre las que se configuran el derecho de propiedad y otros tipos de tenencia, así como el uso y tamaños de los predios, considerando las diferentes formas de acceso a estos e impulsando el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -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, Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios, 2016)

Estrategia de ordenamiento rural agropecuario: Es un instrumento de planificación y gestión departamental del sector agropecuario. Desde una visión territorial, orienta las estrategias, acciones y la toma de decisiones, a través del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y la gestión de conflictos intersectoriales por el uso de la tierra rural. (UPRA, 2019). En el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, Ley 1454 de 2011 y; la política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (GESTUA), específicamente en los ejes estratégicos de Planificación sectorial agropecuaria y Ordenamiento Territorial Agropecuario; se desarrolla una estrategia que permite establecer lineamientos e insumos para fortalecer la incorporación de variables agropecuarias en el componente rural de los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial de los entes territoriales, esquemas asociativos territoriales, y regiones administrativas y de planificación. Esta estrategia se denomina Estrategia de Ordenamiento Rural Agropecuario.

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

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

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

Gestión de Formalización de la propiedad rural: Son todas aquellas funciones asumidas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) desde su creación, para adelantar las gestiones necesarias para avanzar en la formalización de la propiedad rural en las metodologías de Barrido y Oferta (Ejecución del Programa de Formalización de la propiedad rural), en aquellos territorios focalizados para su intervención por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y por demanda de la población rural nacional (Zonas no focalizadas). (Presidencia de la República de Colombia, 2015)

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

Este modelo se representa en diferentes capas que expresan atributos como los sistemas estructurantes de un territorio, los tratamientos y destinación del suelo, la clasificación del territorio, las indicaciones del tipo y dirección del crecimiento, las tipologías y definiciones de ocupación y protección de áreas, los parámetros de uso y aprovechamiento del suelo, etc. En la construcción del MOT, se recomienda considerar la dinámica poblacional, la estructura de la propiedad y la

distribución predial rural, la capacidad institucional de las regiones, entre otros aspectos. (DNP-RIMISP-Programa POT Modernos, 2017, P. 167)

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

Para la UPRA el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural es un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural."(Resolución No. 128/2017. MADR)

Ordenamiento territorial: 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, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia(Art. 2 de la Ley 1454 de 2011).

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

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

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

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

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

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

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

Introducción

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

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

La estrategia vincula las acciones interinstitucionales de las entidades que tienen dentro de su competencia funciones enmarcadas en la gestión de la regularización de la propiedad tales como ANT, SNR, IGAC, gestores catastrales y Corporaciones Autónomas Regionales. Asimismo, orienta a las entidades territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio.

La ETGRPR se elaboró bajo la metodología del marco lógico, en la cual se realizó como primera actividad una matriz y análisis de actores, donde se identificaron y se calificaron los actores claves, su influencia e interés; posteriormente se construyó el árbol de problemas con el propósito de identificar el problema central de la informalidad en el departamento de Santander, las causas que lo determinan, y los efectos que se derivan de las mismos. El árbol de problemas se realizó con base a la caracterización de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – OSPR de Santander, la revisión del Plan de Desarrollo Departamental, los Planes de Desarrollo Municipal y bibliografía referente a la informalidad de la propiedad rural y gestión catastral de Santander. Seguido se realizó el árbol de objetivos, donde se definió el propósito, los fines, los componentes y las

actividades, a las cuales se les generaron indicadores y metas proyectadas a corto, mediano y largo plazo, desarrolladas en la matriz de marco lógico.

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

Objetivos

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

Alcance

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

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

1. Marco de referencia de la estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural

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

Finalmente, se presenta el contexto actual de la Estrategia de Ordenamiento Rural Agropecuario que viene desarrollando la UPRA, su relación con la ETGRPR, las funciones y el rol de la UPRA con las entidades territoriales departamentales, las funciones de otros actores de orden nacional involucrados en la gestión territorial y de regularización de la propiedad rural, teniendo en cuenta la normatividad vigente y los lineamientos en temas de ordenamiento social de la propiedad rural 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, Plan de acción, 2022).

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

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

Con lo anterior, la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE) define a la administración de Tierras como "los procesos de registro y diseminación de información sobre propiedad, valor y uso de la tierra y sus recursos asociados. Estos procesos incluyen la determinación (en algunas ocasiones conocida como ´adjudicación´) de los derechos y otros atributos de la tierra, la agrimensura y descripción de estos, su documentación detallada, y la provisión de información relevante para el apoyo de los mercados de tierras. (UNECE, 1996)

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

Figura 1. Esquema Conceptual de la ETGRPR



Fuente: UPRA (2020).

1.1.1. **El ordenamiento y desarrollo territorial**

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

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

Por consiguiente, las distintas entidades territoriales cuentan con la potestad de planificar y gestionar su territorio, amparándose en la Ley 152 de 1994 "*Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo",* 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", la Ley 1454 de 2011, *"Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"*, la Ley 1551 de 2012 "*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios",* 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*", el Decreto 1077 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"* y el Acuerdo 10 de 2016, *"Por la cual se expiden y recomiendan lineamientos y criterios para la reglamentación de los planes de ordenamiento departamental (POD)"* como principal marco normativo de competencias territoriales, a través de distintos instrumentos de planificación territorial según corresponda.

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

Los POD establecen orientaciones generales para el ordenamiento y desarrollo territorial de aquellas dinámicas territoriales supramunicipales que deben ser afrontadas (identificadas y gestionadas) desde una escala superior a la municipal, así mismo, buscan trazar directrices para organizar el uso, ocupación y transformación

de todo el territorio departamental, sin traspasar las competencias municipales ni nacionales. (DNP, 2015). Estos reglamentados según la Ley 1454 de 2011.

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

Adicionalmente, se cuenta con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET que son instrumentos de planificación y gestión a diez años para llevar, de manera prioritaria y con mayor celeridad, en los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional. Los PDET hacen parte del "Punto 1. Reforma Rural Integral" del *Acuerdo Final para la Terminación el Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

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

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

De otra parte, cabe destacar que los si bien los PNIS no son un instrumento de planificación territorial son un programa de desarrollo alternativo que tiene como objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito. (Art. 2 Decreto Ley 896 de 2017)

1.1.2. **Política de OSPR y Regularización**

Con el informe de la Misión para la Transformación del Campo, el concepto de Ordenamiento Social de la Propiedad tomó un verdadero auge. El término había sido mencionado por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos"[1], pero no fue conceptuado. Mientras que en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País" (donde para su desarrollo se tomó en cuenta las recomendaciones y planteamientos realizados en el informe de la Misión Rural) se incorpora de una manera mucho más precisa el ordenamiento social de la propiedad que a través de las estrategias transversales estableció la transformación del campo, y contempló aspectos relacionados con los mecanismos de intervención integral en territorios rurales, la formalización de la propiedad rural, el catastro multipropósito, entre otros, con el fin de ordenar el territorio rural.

Es así como el mecanismo de intervención integral en territorios rurales debía incluir el ordenamiento social y productivo de las tierras rurales. 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.

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

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".

1.1.3. Catastro Multipropósito y la Gestión Catastral

El artículo 2.2.2.1.1. del Decreto 148 de 2020, define el catastro con enfoque multipropósito como: "aquel en el que la información que se genere a partir de su implementación, debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios".

Por otra parte, la gestión catastral se presenta como un servicio público que comprende el conjunto de operaciones técnicas y administrativas necesarias para el desarrollo adecuado de los procesos de formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, a través de estas se logra la identificación y

mantenimiento permanente de la información física, jurídica y económica de los bienes inmuebles del país. (Decreto 148 de 2020).

La gestión de la información catastral es llevada a cabo por los gestores catastrales que son las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) según la reglamentación dispuesta para tal efecto, y el mismo IGAC por excepción. De igual manera, se consideran gestores catastrales, las oficinas de catastro descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral; también lo es 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. (Decreto 148 de 2020).

En el mismo sentido, la Ley 2294 de 2023, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, desarrolla lo relacionado con la consolidación del Catastro Multipropósito, se dispone que el IGAC será el Gestor Catastral prevalente en los territorios y territorialidades de los pueblos indígenas y en los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y tránsito hacía el Sistema de Administración del Territorio – SAT.

1.2. Antecedentes

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

Uno de los problemas históricos del campo colombiano ha sido la generalizada informalidad de la tenencia de la tierra, esta se suscita porque en "Colombia es frecuente que las compraventas y las sucesiones se realicen con la sola entrega material del bien, sin protocolizar el traspaso en las formas establecidas para dar

seguridad jurídica al acto: formalizar el contrato o convención ante notario público y registrar la escritura pública en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos" (Universidad Externado, 2019). Asimismo, Colombia no cuenta con una cultura de formalización de la propiedad rural, por lo cual los niveles de informalidad de la propiedad rural en el país son altos, la UPRA calculó que el índice de informalidad a nivel nacional es del 52,7 % para la vigencia 2019.

En consecuencia, el 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 del MADR y estaba encaminado a regularizar la tenencia individual y colectiva de los predios rurales, asegurar los derechos de propiedad y consolidar una cultura de formalización de la propiedad.

La Resolución 452 de 2010 fue modificada parcialmente por la Resolución 181 de 2013, donde el programa fue encaminado a apoyar las acciones para las gestiones tendientes a formalizar la propiedad rural privada, el saneamiento de títulos de falsa tradición y acompañar a los interesados en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales no cumplidos oportunamente. Asimismo, modificó las funciones de la Unidad Coordinadora, donde el 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 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
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, las cuales fueron:

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

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

Pereira	Risaralda
Ciénaga	Magdalena

Fuente: MADR, Resolución 346 (2013).

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

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

De acuerdo, al informe de la Misión Rural para la Transformación del Campo se realizó la estrategia de la Transformación del Campo de las bases conceptuales del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo país".

La Ley 1753 de 2015 *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 - Todos por un nuevo país",* estableció como una de sus estrategias la "Transformación del Campo", la cual tuvo como objetivo ordenar el territorio rural, buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios, sin tierra o con tierra insuficiente. Para ello, en sus artículos 103 y 104, "Formalización de la Propiedad Rural y Catastro Multipropósito respectivamente", priorizó el saneamiento de la propiedad rural y promovió un catastro multipropósito que dispusiera de información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho

de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.

Posteriormente, el MADR expidió la Resolución 98 de 2015 "*Por la cual se declaran zonas de formalización masiva y se dictan otras disposiciones"*, donde se establecieron los siguientes municipios como zonas de formalización masiva, para la aplicación de la metodología de barrido predial:

Tabla 2. Zonas de Formalización Masiva

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

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

Fuente: Resolución 98 (2015).

A su vez, la Resolución 98 de 2015 fue modificada por la Resolución 247 de 2015, donde se excluyó el municipio de San Juan de Arama de las zonas de formalización del

departamento del Meta, dado que la zona rural del municipio se encontraba catalogada como Área de Manejo Especial La Macarena (AMEM) que estaba en consolidación del plan integral de manejo ambiental del DMI Ariari, Guayabero. Por dicha situación, el municipio de San Juan de Arama fue reemplazado por Turbo, Antioquia. Así mismo, la Resolución 247 de 2015 establece un nuevo período para las zonas de formalización señaladas en la Resolución 346 de 2013, dando un plazo adicional de 18 meses.

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

De igual manera, la Resolución 147 de 2015 también 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.

Ahora bien, con el ánimo de ejecutar la política de ordenamiento, el Gobierno Nacional, previas facultades legales extraordinarias (literal a del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015), mediante el Decreto 2363 de 2015 creó la 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 de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Igualmente, se le asignó la función de asumir la materialización y ejecución del programa de Formalización de la Propiedad Rural, a partir del 1 de enero de 2016.

En el año 2016, se suscribió entre el Gobierno Nacional y las 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 MADR 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 expedida por el MADR 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[2] y tiene como objetivo general establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, seguridad jurídica y la formalización masiva de la propiedad rural, en beneficio de los sujetos de ordenamiento conforme con el Decreto Ley 902 de 2017, y de comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente y, en general de las comunidades rurales más afectadas por la violencia y la pobreza, regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra.

Posteriormente, en el año 2023 la ANT expidió la Resolución No 20230010000036 del 12 de abril de 2023, mediante el cual adoptó el reglamento Operativo, para desarrollar las herramientas operativas en la Constitución Política, el Decreto 902 de 2017 y demás normas aplicables dejando sin efecto las Resoluciones 740 de 2017, y sus normas modificatorias 108, 2562, 3234 de 2018, 7622, 12096 de 2019, 915 de 2020, 2021100026976 y 20211000087126 de 2021, así como las circulares 2 y 5 de 2018 y demás actos administrativos que le sean contrarios.

1.2.2. **Antecedentes del catastro con enfoque multipropósito**

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

[2]Acuerdo Final: 1.1. Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva. 1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y 1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural.

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

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

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

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

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

- En el año de 1997 surgió el Programa de Titulación y Modernización del Registro y Catastro (Contrato de Préstamo BID 1027/OC-CO). Donde el objetivo era llevar a cabo acciones destinadas a consolidar el mercado de tierras en Colombia. Para tal efecto, el programa se planteó con cuatro componentes: Titulación de Terrenos Baldíos Rurales, Titulación de Predios Urbanos, Modernización del Registro y Catastro y Protección Ambiental en Áreas Rurales.

- En el 2001 se continuó con el Programa Titulación de Terrenos Baldíos Rurales y Modernización del Registro y Catastro. Se realizó una modificación contractual al crédito, designando como Organismo Ejecutor del Programa al IGAC, con la intervención de la SNR y el INCORA. En esta segunda etapa, se reducen los componentes del proyecto, de los cuatro sólo quedaron dos: Titulación de Terrenos Baldíos Rurales y Modernización del Registro y Catastro.

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

- Surgió en el 2009 la política de Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), a través del Conpes 3585 para la producción, intercambio, acceso y uso de información. Algunos de los avances de ese momento se relacionan con la creación de nodos de IDE en 10 entidades y la definición del Plan Estratégico Nacional de producción, acceso, uso y gestión de información geográfica.

- En el 2010 apareció el Conpes 3641, el cual buscaba consolidar la interrelación catastro-registro de los últimos años a través de los convenios entre la SNR y el IGAC, dicha interrelación correspondía a la consistencia de los datos entre las 2 fuentes institucionales, sin embargo, el alcance del proyecto no contemplaba contrastar la información de las bases del IGAC-SNR con la realidad en terreno (área y linderos), lo que dificultó la ejecución de las políticas relacionadas con la formalización y restitución de tierras y no fue suficiente para resolver los problemas de integración, armonización y gestión de la información catastral-registral.

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

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

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

- Por otra parte, con la firma del acuerdo de paz en 2016, especialmente en su punto 1.1.9 se esperaba un catastro multipropósito como instrumento para contribuir en la seguridad jurídica de la propiedad, en especial, para levantar información necesaria para impulsar los programas de ordenamiento social de la propiedad y tomar decisiones de política pública para la planeación social y económica de los territorios.

- Adicionalmente, y en correspondencia con algunas políticas sectoriales del momento (la Misión del Sistema de Ciudades, la Misión para la Transformación del Campo Colombiano, y la Misión de Crecimiento Verde), se aprobó el 13 de junio de 2016 el Documento CONPES 3859, en el cual se identificó al catastro como un instrumento para la identificación y medición de los predios que integran un territorio, y en adición es usado en la gestión fiscal y la definición de los derechos de propiedad. (DNP, 2016)

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

- En el 2019 en el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad' establece que la gestión catastral es un servicio público cuyo objeto es la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito. Los artículos 79, 80, 81 y 82 de la mencionada ley, reglamentan el marco de la gestión catastral con el fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral.

- Recientemente los Decretos 1983 de 2019 y 148 de 2020 reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y modifican parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística".

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

- En el año 2020 surgen algunas resoluciones del IGAC (Resolución 388 de 2020, Resolución 509 de 2020, Resolución 471 de 2020, Resolución 529 de 2020) con el fin de establecer especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque

multipropósito, con los cuales deben cumplir los gestores y operadores catastrales.

- Para el año 2021 el IGAC expide la Resolución 333, por la cual se definen las actividades asociadas a la implementación de los proyectos de catastro multipropósito que se articulan con las iniciativas consignadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR, como insumo para viabilizar las iniciativas o proyectos priorizados identificadas en municipios incluidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. Posteriormente, ese mismo año expide la Resolución 1149 por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito.

En el año 2023 el IGAC expide la Resolución 1040, en la cual se establece los procedimientos para la gestión catastral multipropósito, con el objeto establecer el régimen de la gestión catastral con enfoque multipropósito para la adopción del modelo de gestión y operación catastral, definir las condiciones de habilitación y deshabilitación de gestores catastrales, regular los procesos de la gestión catastral, determinar las especificaciones técnicas de la base de datos, la adopción de la guía para la elaboración de planes de calidad en la formación y actualización catastral y conformar la Instancia Técnica Asesora para la Gestión Catastral. En el año 2014 el IGAC genera la Resolución 746, por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 1040 del 08 de agosto de 2023, única de la gestión catastral multipropósito.

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

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

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

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

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

La UPRA durante la vigencia 2018 desarrolló actividades en función de orientar a los departamentos en la formulación de dichos instrumentos. Internamente, la UPRA a través de sus distintos grupos interdisciplinarios elaboró 14 caracterizaciones de

Ordenamiento Social de la Propiedad Rural departamentales, entre estos el departamento de Santander, desarrollando las respectivas etapas que comprenden el alistamiento, la elaboración de contenidos, la revisión preliminar, la compilación y consolidación, la revisión temática, y sus respectivos ajustes.

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

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

En consecuencia en el año 2020, desarrolló una 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 inicio la implementación de la ETGRPR en su territorio, con apoyo de la UPRA, la cual brindó orientación técnica al departamento

en las acciones propuestas en la estrategia, en las cuales la entidad tiene competencia.

Asimismo, en las vigencias 2021 y 2022, brindó apoyo técnico al proyecto Biocarbono en la formulación de la ETGRPR para la región de la Orinoquia (Arauca, Casanare, Meta y Vichada).

Del mismo modo, la UPRA celebró convenios interadministrativos con las gobernaciones de los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca, en los cuales se incluyó la formulación de la ETGRPR de los departamentos, por lo cual, en la vigencia 2022 formuló la Estrategia del departamento de Antioquia y adelantó la del Valle del Cauca finalizándola en el 2023. En la presente vigencia se desarrollaron las ETGRPR de Santander, Eje Cafetero (Caldas, Quindío y Risaralda) y Norte de Santander.

1.4. Contexto departamental referente al OSPR

En el Plan de Desarrollo Departamental de Santander 2024 – 2027 "Es tiempo de Santander" adoptado mediante ordenanza No 007 del 31 de mayo de 2024, se contempla la ejecución de tres ejes estratégicos para el desarrollo de Santander, siendo el eje de sostenibilidad en el que se encuentran programas relacionados con el ambiente, el desarrollo rural y el sector productivo agropecuario, a través de los cuales el departamento busca lograr una actuación articulada que permita avanzar en la implementación del proceso de planificación y ordenamiento territorial en los municipios, las provincias, el departamento y la región de El Gran Santander.

Con la implementación de dichos programas se busca reducir los conflictos de uso de suelo que se presenta en el departamento y los niveles de deforestación anual que se registra, a través del fortalecimiento del desempeño de los sectores productivos con el impulso a los negocios verdes y la economía circular, la inversión en infraestructura física y logística y el desarrollo de capacidades de comercialización, la protección y conservación de la biodiversidad, la implementación de acciones frente al cambio

climático, así como mejorar la productividad, competitividad y acceso a mercados de los sistemas económicos productivos agropecuarios, agroindustriales, forestales y agroturísticos, mejorar la inclusión productiva de los pequeños productores que contribuyan a la generación de ingresos sostenibles y el acceso a servicios financieros y de gestión del riesgo en actividades agropecuarias y rurales, entre otros.

Sin embargo, la ejecución de las acciones y el cumplimiento de metas propuestas dentro del Plan de desarrollo departamental, en especial las relacionadas con el acceso a servicios financieros e inclusión productiva de los pequeños productores, pueden verse afectadas por el índice de informalidad que se presenta en la zona rural del departamento, por lo que llama la atención que dentro de los proyectos no se planteen actividades o estrategias encaminadas a lograr la regularización de la propiedad rural santandereana.

A nivel municipal, se evidencia una situación similar a la descrita en el plan de desarrollo departamental, lo que implica que, para adelantar acciones tendientes a mejorar los índices de informalidad en sus territorios, se requiera adelantar gestiones administrativas, financieras y políticas a través de las cuales se pueda atender esta problemática.

De otra parte, es importante mencionar que la ANT actualmente está adelantando procesos de formalización de la propiedad en los municipios adyacentes al Páramo del Almorzadero de San Andrés, Carcasí, Macaravita, Guaca, Cerrito, Concepción y Málaga, como parte del proceso de regularización de la propiedad y acceso a la tierra.

1.4.1. **Fortalecimiento de los instrumentos de Ordenamiento Territorial**

Con la Ley 61 de 1978, denominada Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (LODU), se estableció que todo núcleo urbano con más de 20 mil habitantes debía formular su plan integral de desarrollo, la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989 y Ley 2 de 1991) que hizo obligatorio para los municipios elaborar y adoptar planes de desarrollo que

incluyeran un plan y un reglamento de usos del suelo, un plan de servicios públicos y de obras públicas y un programa de inversiones que contemplara primordialmente los servicios públicos (Conpes 3870 De 2016: Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos).

El artículo 288 de la Constitución Política de Colombia del año 1991, señala que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales por lo que solo hasta el año 1994 mediante el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 Orgánica de Planeación, se contempló que los municipios elaborarán sus propios planes de ordenamiento territorial. Posteriormente, con la expedición de la Ley 388 de 1997 se actualiza la Ley 9 de 1989, y en su artículo 9 se desarrolla lo concerniente a los planes de ordenamiento territorial POT como instrumento de ordenamiento y gestión del territorio. Aunque después en la elaboración de estos POT de primera generación se presentaron debilidades en su componente rural y en la visión regional, estuvieron más enfocados hacia el desarrollo urbano.

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

Para el año 2012 con las normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, el artículo 9 de la Ley 1551 , reiteró la competencia que tienen los municipios en la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial POT, pero ya

teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la Unidad de Planificación Rural UPRA, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. También Indica que los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.

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

En el año 2015 se profiere el Decreto 1077 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", el cual compila, entre otras, lo dispuesto en el Decreto 3600 de 2007 relacionado con el ordenamiento del suelo rural, las categorías de protección, las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, planeamiento intermedio del suelo rural, el contenido de la unidad de planificación rural, el suelo rural suburbano. Igualmente, se regula la normatividad sobre centros poblados rurales, Artículos 2.2.2.2.1.1 al 2.2.2.2.4.2.

Posteriormente, con el Acuerdo COT 010 de 2016, la Comisión de Ordenamiento Territorial, expide y recomienda lineamientos y criterios para la formulación y adopción de los Planes de Ordenamiento Departamental (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-MIN INTERIOR Acuerdo COT 010 de 2016, P. 4)

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

la idea de los POT Modernos, donde estos se plantean como una apuesta para ofrecer herramientas técnicas y acompañamiento a las entidades territoriales para la formulación y actualización de sus Planes de Ordenamiento Territorial – POT y Planes de Ordenamiento Departamental – POD.

Es así como el DNP expide el programa de POT Modernos el cual propone dentro de su marco general 9 Innovaciones relacionadas con las siguientes temáticas:

1. Ambiente y Servicios Ambientales
2. Vínculos Metropolitanos
3. Integración de una Red Jerarquizada de Transporte
4. Expansión Urbana Ordenada
5. Revisar, Reciclar y Renovar la Ciudad
6. Visión Regional
7. Vínculos Urbano Rural
8. Gobernanza e instituciones
9. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – OSPR

Es de interés para la ETGRPR las innovaciones 6, 7, 8 y 9, debido a que esta se enfoca a los POD y requiere una visión regional y el desarrollo del componente rural en función del ordenamiento social de la propiedad rural vinculándose a lo productivo y buscando sinergia e interoperabilidad entre instituciones.

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

Uno de los retos de la UPRA está relacionado con aportar lineamientos y elementos funcionales para fortalecer el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural en las regiones y apoyar algunos de los departamentos en lo relacionado con el Ordenamiento Territorial.

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

2.1. Normas constitucionales que soportan las ETGRPR

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

El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia expone: "*Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores". También señala que "Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social"*.

Por otra parte, el mismo artículo consagra que la propiedad privada tiene una función social, así como una función ecológica que le es inherente. Igualmente aduce que el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

En tal virtud el artículo 58 señala que por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, puede existir la expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.

En el artículo 60 se establece que el Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad. Pero es el artículo 64 el que hace alusión al acceso a la tierra por parte del campesinado, colocando como un deber del Estado "*promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos*".

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

El artículo 64 en la Constitución Política, bajo el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, a primera vista podría ser descartado como derecho fundamental. No obstante, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado algunos criterios para definir cuando se puede hablar de un derecho fundamental o no, diferentes de la mera ubicación de una norma en la Constitución. Esta interpretación, sin embargo, no es unívoca, como se verá a continuación. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional[3], 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.

En este sentido corresponde también resaltar que el Acto Legislativo No. 1 de 5 de julio de 2023, modificó el artículo 64 de la Constitución Política al consagrar que el

[3] Corte Constitucional, Sentencia T-095 de 2016, MP Alejandro Linares Cantillo.

campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, y que cuenta con un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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

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

Ley 1454 de 2011. Por medio de la cual, el Congreso de la República dicta normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. En el numeral 2 del artículo 29, define la distribución de competencias en materia de Ordenamiento del Territorio de la Nación y de las entidades territoriales.

Ley 1448 de 2011. Por medio de la cual, el Congreso de la República dicta medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. En especial en el artículo 103 por el cual se crea la UAEGRTD.

Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. En el 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

la SNR. El artículo 80 menciona la gestión a cargo de la ANT. En definitiva, los artículos 79, 80, 81 y 82 de la citada Ley, reglamentan el marco de la gestión catastral con el fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral.

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

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

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

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

Decreto 2366 de 2015. Por el cual se crea la 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 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 1470 del 06 de agosto de 2018. Adiciona el numeral 25 al artículo 3 del Decreto 1985 de 2013, Integrando una función al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

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

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

La Constitución Política de Colombia de 1991 sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente, en su artículo 288, señala que la Ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Ley 388 de 1997. Por medio de la cual, el Congreso de la República armonizó y actualizó las disposiciones de la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991, en su artículo 9 se desarrolla lo concerniente a los planes de ordenamiento territorial POT como instrumento de ordenamiento y gestión del territorio.

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

Ley 1454 de 2011. Por medio de la cual, el Congreso de la República dicta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en el ámbito nacional, la organización político-administrativa del territorio colombiano, y se modifican otras disposiciones.

Ley 1551 de 2012. Por medio de la cual, el Congreso de la República dicta normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Ley 1625 de 2013. Por la cual, se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

Decreto Ley 2367 de 2015. Por el cual, se crea el "Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural".

Decreto 879 de 1998. Compilado en los artículos 2.2.2.1.1.1., 2.2.2.1.1.2. y 2.2.2.1.1.3 del Título 2 "Planeación para el ordenamiento territorial", del Decreto 1075 de 2015.

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

Decreto 1788 de 2004. Compilado en los artículos 2.2.5.1.4, 2.2.5.1.5, 2.2.5.1.6, 2.2.5.1.7 y 2.2.5.1.8 del Título 5 Instrumentos de Financiación y Mecanismos de Gestión del Desarrollo Territorial, del Decreto 1077 de 2015.

Decreto 4002 de 2004. Compilado en el Artículo 2.2.1.1. Definiciones del Título 1 de la Parte 2 Estructura del Sector Desarrollo Territorial, del Decreto 1077 de 2015.

Decreto 3600 de 2007. Compilado en los artículos 2.2.2.2.1.2, Categorías del suelo rural, del Capítulo 2 Ordenamiento Territorial del Suelo Rural, del Decreto 1077 de 2015.

Decreto 1077 de 2015. "Por medio del cual, el presidente de la República de Colombia compila las disposiciones sobre el Plan de Ordenamiento Territorial, establece el ordenamiento del suelo rural, las categorías de protección, las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, planeamiento intermedio del suero rural, el contenido de la unidad de planificación rural, el suelo rural suburbano. Igualmente, se regula la normatividad sobre centros poblados rurales".

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

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

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

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

Ley 2294 de 2023. Por 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.

El artículo 45 de la citada norma acerca de gestión catastral en territorios y territorialidades de comunidades indígenas y en territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Decreto 1983 de 2019. Por el cual, se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona un capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de información Estadística".

Decreto 148 de 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 Información Estadística"'.

Conpes 3641 de 2010. Por el cual, se busca "fortalecer la interrelación de la información de catastro con la información jurídica de registro", esto debido a la falta de un sistema de catastro legal en el país que hiciera posible contar con una descripción precisa y única de la propiedad (los sistemas de registro y de catastro han funcionado independientes y no armonizados) lo que genera una situación de inseguridad jurídica de la propiedad raíz que ha venido afectando la posibilidad de consolidar y dinamizar el mercado de tierras y de bienes inmobiliarios en Colombia (P. 11).

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

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

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 de la cual, el IGAC establece las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia.

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

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

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

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

Resolución 746 de 2024. Por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 1040 del 08 de agosto de 2023, única de la gestión catastral multipropósito.

2.5. Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural

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

Ley 160 de 1994. Por la cual se promueve el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los campesinos y trabajadores agrarios; en esta norma se establecen los supuestos de hecho para la acreditación de la propiedad privada en el artículo 48.

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

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

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

Ley 1579 de 2012. Por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones. Contiene las disposiciones jurídicas relativas a la transferencia de bienes inmuebles de propiedad privada.

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.

Decreto 1409 del 2014. Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1561 de 2012, otorgando poderes especiales a los jueces para subsanar de oficio la

demanda cuando no se haya aportado el plano certificado por la autoridad catastral a que se refiere el literal c) del artículo 11 de la de la Ley 1561 de 2012.

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

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

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

Decreto 1985 de 2013. Por el cual, el presidente de la República modifica la estructura del 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.

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 números 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 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.

Resolución 20230010000036 del 2023. Por la cual se adopta el reglamento operativo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), contenido en el Anexo técnico de la resolución.

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

En la **Sentencia C-595 de 1995,** la Corte afirmó que "si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc., que también buscan esa finalidad".

En la **Sentencia C-644 de 2012,** la Corte afirmó que existe un "número dramático de población campesina desplazada por la violencia y una comprobada escasez de tierra disponible"; que "ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas" y que "la jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas".

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

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

Por medio de la Sentencia **C-073 de 2018**, se establecen Instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final.

Por medio de la sentencia SU-288-22, mediante el cual la Corte Constitucional constata el grave incumplimiento del régimen especial de baldíos y del deber del

estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos.

2.7. Alternativas para la regularización

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

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

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

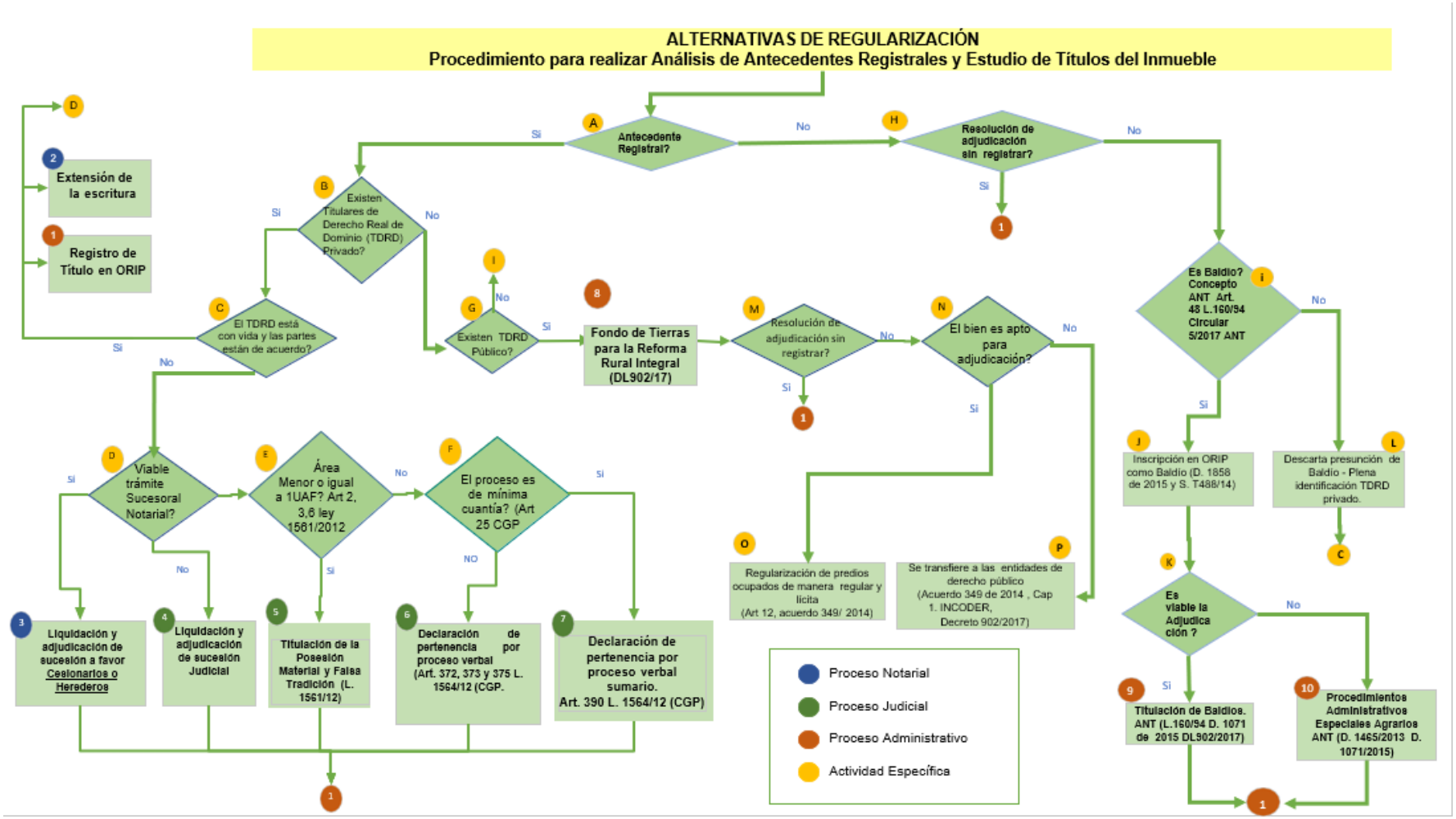
Teniendo en cuenta esta realidad en el territorio rural se han venido generando alternativas para solucionar dicha situación, entre estas: el Procedimiento Único que es ejecutado por la ANT actuando por oferta con la metodología de barrido predial en zonas focalizadas y por demanda en zonas no focalizadas; otra alternativa es

acercarse de manera individual y directa ante la jurisdicción, según sea el tipo de informalidad, para que se declare la titularidad el derecho de dominio.

A continuación, se presentan mediante un flujograma las rutas de las alternativas jurisdiccionales, notariales y administrativas mencionadas anteriormente para regularizar la tenencia de la tierra de acuerdo con los casos de informalidad. Este considera los predios de propiedad privada, del Estado y de la Nación; específicamente predios baldíos y bienes inmuebles fiscales patrimoniales destinados a realizar la inversión social del Estado (Fondo de Tierras). De igual forma, se relacionan las actividades específicas (en amarillo) que llevan a las diez (11) posibles rutas de formalización, las cuales se clasifican en administrativas, notariales y judiciales;

- Cinco (5) 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. ANT.
  - Titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición.
- Dos (2) por vía notarial.
  - Liquidación y adjudicación sucesión.
  - Extensión de la escritura pública.
- Cuatro (4) por vía judicial.
  - Sucesión Judicial
  - Titulación de la posesión y falsa tradición (Ley 1561 de 2012).
  - Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario. (CGP)
  - Declaración de pertenencia por proceso verbal y proceso verbal sumario. (CGP)

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



Fuente: Adaptado de la Guía de Formalización de la propiedad rural por barrido predial del MADR, (2016).

Tabla 3. 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, por una providencia judicial o sea por una escritura pública: 1. Pago del impuesto departamental de registro: una vez obtenga copia de la escritura debe pagar el impuesto departamental de registro o como boleta fiscal. 2. Liquidar, pagar y radicar la escritura en las ORIP: una vez que determine la Oficina a la que pertenezca el inmueble, se debe hacer la solicitud de registro con los siguientes documentos: - Copia de la escritura. - Boleta fiscal entregada al pagar el impuesto departamental de registro. 3. Calificación. Efectuada la radicación del documento y del estudio por parte de los calificadores, de ser procedente, se efectúa la inscripción, de no ser así la ORIP lo devolverá al usuario motivando su decisión (nota devolutiva). Frente a esta decisión administrativa, procede el recurso de reposición y apelación en los términos dispuestos en el Capítulo VI del Código Contencioso Administrativo (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 https://certificadotradicionylibertad.com/ de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).

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

	sea uno mayor de edad y la cual debe ir acompañada de inventarios y avalúos y del trabajo de partición y adjudicación previo acuerdo de los herederos.
4	**Sucesión Judicial.** Este proceso descrito en el Código Civil se suscita cuando hay controversia entre los herederos de un causante, los cuales acuden al juez del último domicilio del causante y se puede surtir por un proceso verbal ante el juez competente para ello, se debe presentar una demanda de sucesión, en contra de todos y cada uno de los herederos para que el juez en partes iguales reparta los derechos y obligaciones.
5	**Titulación de la posesión y falsa tradición (Ley 1561 de 2012).** Este procedimiento especial será aplicable únicamente a los predios cuya naturaleza jurídica se ratifique como de origen privado, es decir, desvirtuar la presunción de baldío en los términos de la sentencia T488 de 2014 de la Corte Constitucional, la Ley 160 de 1994 y la instrucción conjunta No. 13 de 2014. Esta ruta aplica en dos (2) 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 artículo 6 de la Ley 1561 de 2012): i. Que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles (artículos 63, 72, 102 y 332 CP), ii. Que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble en forma pública, pacífica e ininterrumpida, iii. Que sobre el inmueble no se adelante proceso de restitución (Ley

	1448/11 y Decreto 4829/11), entre otros En todo caso el predio no podrá exceder de una Unidad Agrícola Familiar. En cuanto a la demanda y su procedencia el artículo 11 de la mencionada Ley estableció: Los requisitos correspondientes como el poder, cumplimiento del artículo 6 (requisitos del predio), la existencia o no, de vínculo matrimonial con sociedad conyugal vigente o de unión marital de hecho, con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida (prueba del estado civil del demandante, la identificación completa y datos de ubicación del cónyuge o compañero(a) permanente), Informe Técnico-jurídico, Plano topográfico, Actas de colindancia, Anexos. Así mismo, el juez procederá a partir del recibo de la demanda, y como información previa para la calificación de la demanda (Art. 12), a consultar entre otros: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del respectivo municipio, los informes de inmuebles de los Comités Locales de Atención Integral a la Población Desplazada o en riesgo de desplazamiento, la información administrada por la ANT, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente, la Fiscalía General de la Nación y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Una vez realizada la actividad anterior procederá a la calificación de la demanda (Art. 13), admitiendo, inadmitiendo o rechazándola, debiendo el demandante, estar muy atento en caso de inadmisión para subsanar. Ahora, de darse la admisión de la demanda el juez dictará el auto admisorio de la demanda (Art. 14) y procederá paralelamente a dictar la medida cautelar oficiosa, adicionalmente con la admisión se dispondrá i. La notificación personal a los demandados, ii. Valla en el predio, iii. Curador Ad ítem, es decir los contenidos propios del Art. 14 de la ley. Emplazamiento a colindantes, Traslado de la demanda: 10 días, Fijación de fecha de diligencia: 3 días, Diligencia: 10 días. Vencidas las anteriores actuaciones se realizará la diligencia de inspección en los términos del artículo 15. De presentarse oposición (Art.16), se correrá traslado de la demanda, se hará necesaria la diligencia de inspección judicial, según principio y proceso de oralidad y se procederá a realizar pruebas periciales.

6	**Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario. (CGP)** Para esta ruta, aplica la acumulación de pretensiones en los términos del Art. 88 del Código General del Proceso (CGP) y Art. 8 de la Ley 1561 de 2012, así como la suma de posesiones, según los dispone el Art. 778 del Código Civil (CC). Con la implementación de la oralidad en Colombia, la Ley 1564 de 2012 que promulgó el Código General del Proceso establece en su Art. 3 que las actuaciones deben cumplirse en forma oral, pública y en audiencias y para cumplir tal propósito enmarca el proceso verbal o verbal sumario atendiendo a su cuentía disponiendo en su Art. 390 que por medio de este proceso se tramitarán todos los asuntos que sean de mínima cuantía, salvo aquellos que tengan procedimiento especial, este proceso se desarrolla en dos etapas una escrita que corresponde al momento en el que se traba la litis y que incluye la formulación de la demanda, la contestación y una oral que comprende el desarrollo de dos audiencias los traslados de excepciones de manera oral en audiencias. Lo anterior, sin perjuicio del Art. 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el Art. 624 del Código General del Proceso y en atención a lo previsto por el Art. 625 de la misma codificación.
7	**Declaración de pertenencia por proceso verbal y proceso verbal sumario. (CGP)** Con la implementación de la oralidad en Colombia la Ley 1564 de 2012 que promulgó el Código General del Proceso establece en su Art. 3 que las actuaciones deben cumplirse en forma oral, 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 Art. 368 a 373 y 390 esta es la línea general del cual se establecen y desprenden los demás procesos, es decir, los procesos se direccionan hacia la actuación del juez de manera oral en audiencias y la sentencia, salvo casos excepcionales que la sentencia deber proferirse de manera escrita. Este proceso se surte en dos fases un fase escrita que corresponde al momento en el que se traba la litis y que incluye la formulación de la demanda la contestación y el traslado de las

	excepciones y una fase oral que comprende el desarrollo de dos audiencias, una audiencia inicial, prevista en el artículo 372 de CGP, en donde se sanea el proceso, se fija el litigio, se intenta la conciliación y se decretan las pruebas y una audiencia de instrucción y juzgamiento consagrada en el artículo 373 de CGP, donde se practican las pruebas, se escuchan los alegatos de conclusión de las partes y se dicta fallo.
8	**Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.** Respecto de los bienes ingresados al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, regulado por los Art. 18 a 24 del Decreto Ley 902 de 2017, corresponde a la ANT, realizar de conformidad con las disposiciones sustanciales previstas en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015, único reglamentario del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural o en el Decreto Ley 902 de 2017, según corresponda (Art. 27 Ibidem) su adjudicación o la aplicación de instrumentos de acceso a tierras como la celebración de contratos de uso y/o aprovechamiento en ejercicio de su administración.
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 No. 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 No. 041 de 1996 de INCORA, ratificada a través del Acuerdo 08 de 2016 y demás normas que la modifiquen.

	Para las restricciones de Adjudicación es necesario considerar los criterios de inadjudicabilidad determinados en el Decreto 1071 de 2015, y en normas especiales tales como, la Ley 1728 de 2014 y la Ley 1228 de 2008, modificada por la Ley 1682 de 2013 junto con la Ley 1882 de 2018.
10	**Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios.** Estos procedimientos son instrumentos para asegurar tanto la protección de las tierras de la Nación y el acatamiento de la función social de la propiedad (artículo 58 Constitución Política), 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 (artículo 64 Constitución Política). El Título 19 del Decreto 1071 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural", compiló las normas contenidas en el Decreto 1465 de 2013 "*por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones*" para los procedimientos administrativos de competencia del entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de conformidad con Ley 160 de 1994: 1. Extinción del derecho de dominio privado, por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad. 2. Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado. 3. Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada. 4. Deslinde o delimitación de las tierras que pertenecen a la Nación de las de propiedad privada

	de particulares. 5. Reversión de baldíos adjudicados, por violación de normas ambientales, cultivos ilícitos o incumplimiento de obligaciones y condiciones bajo las cuales fueron adjudicados. 6. Revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto que han adjudicado baldíos de la Nación. Sumado a lo anterior es de resaltar que el procedimiento para resolver cada uno de los procesos agrarios, consta de dos etapas; una administrativa que se tramita ante la Agencia Nacional de Tierras por oferta, demanda o descongestión según sea el caso y la etapa judicial que se surte una vez se de cierre a la etapa administrativa a través de una demanda, interpuesta por la Agencia Nacional de Tierras ante el juez competente en consideración con los Art. 58, 60 y el capítulo 3 del Decreto Ley 902 de 2017, sin perjuicio de lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-073 de 2018.
11	**Titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición (Ruta administrativa)** El Decreto Ley 902 de 2017, en su artículo 36 le otorgó la facultad a la Agencia Nacional de Tierras de declarar mediante acto administrativo motivado, previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente, o quien demuestre sumariamente tener derecho de otra naturaleza sobre el predio reclamado.

Fuente: Adaptado de la Guía de Formalización de la propiedad rural por barrido predial del MADR, (2016).

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

ACTIVIDADES ESPECÍFICAS PARA LLEGAR A LAS RUTAS DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL – FLUJOGRAMA	
ITEM	**DESCRIPCIÓN**
A	**¿Antecedente Registral?** Como consecuencia de las decisiones plasmadas en la Sentencia de la Corte Constitucional T-488

	de 2014, se emitió la Instrucción Conjunta No. 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR – INCODER, modificado por la Instrucción Administrativa No 1 de 2017, en la cual se establece los casos donde se requiere la emisión del Certificado de carencia de antecedentes registrales. Este certificado se emite en el evento en que no se encuentren inscripciones en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos; certificados de tradición y libertad o anotaciones en los libros del antiguo sistema. 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 títulos el Derecho Real de Dominio (TDRD), pese a que exista un certificado de tradición y libertad o inscripciones en los libros del antiguo sistema, es necesario corroborar la existencia de Titulares de Derecho Real de Dominio (TDRD), para poder determinar si se evidencia derechos reales de dominio debidamente inscritos en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (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. (La Instrucción Conjunta No. 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR –INCODER). Los Titulares de Derecho Real de Dominio pueden ser privados (personas naturales o jurídicas), o públicos (entidades estatales). Si se encuentran TDRD privado puede direccionarse el proceso por alguna de las rutas de formalización de la propiedad privada.
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), o - La donación a entidades territoriales para otorgamiento de subsidio en especie (vía administrativa). En caso de que las rutas mencionadas anteriormente no puedan concretarse por características propias de la solicitud, una alternativa es emplear el trámite judicial de titulación de la posesión material previsto en la Ley 1561 de 2012, siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos en dicha Ley.
D	**¿Viabilidad del trámite sucesoral por vía notarial?** Una de las características fundamentales para poder dar inicio al trámite sucesoral por vía notarial, es que las partes estén de acuerdo tanto en la partición de los predios, en cuanto a su cabida y porcentajes como en lo que le pueda corresponder a cada una de las partes de la sucesión.
E	**¿Área menor o igual a una UAF?** La Ley 1561 de 2012, establece un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición. A través de este instrumento normativo se podrá otorgar título de propiedad a quien demuestre posesión material sobre bien inmueble, urbano o rural, que cumplan los requisitos establecidos normatividad vigente. El artículo 3 de la citada Ley, define que: "Quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial allí establecido, deberá demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco (5) años para posesiones regulares y de diez (10) años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por la Resolución 041 de 1996. En este orden, la aplicación de este procedimiento especial restringe como primera medida, que el

	predio sea menor o igual a una (1) UAF. De igual forma, para poder aplicar este procedimiento, deberán cumplirse los requisitos dispuestos en el Artículo 6 de la Ley 1561 de 2012, así como interpretar su artículo 2, en los términos de la Sentencia de la Corte Constitucional T488 de 2014 y la Instrucción Conjunta No. 13 de 2014 (SNR-INCODER), modificado por la Instrucción Administrativa No 1 de 2017.
F	**¿El proceso es de mínima Cuantía?** Con la implementación de la oralidad en Colombia el Código General del Proceso establece que, para definir la competencia en razón a la cuantía, criterio de carácter objetivo que determina la competencia del juez civil, y tiene relación con el valor o trascendencia económica de la relación jurídica; es decir, el aspecto pecuniario; es a diferencia de la materia un criterio cuantitativo descrito en su artículo 25, así: "*Articulo 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.
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 No 13 de 2014 Instrucción Administrativa No 1 de 2017 y el Decreto Ley 902 de 2018.
I	**¿Es un predio baldío? Concepto ANT.** En esta actividad la determinación de la naturaleza jurídica de un predio privado o baldío lo definirá la ANT, conforme lo estable la Sentencia T-488 de 2014, mediante un acto administrativo, teniendo en cuenta lo siguiente: - Cuando exista un título traslaticio de dominio por parte del Estado, no haya perdido su

	eficacia legal. - 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 artículo 57 del Estatuto Registral (Ley 1579 de 2012) donde se establece que: "Ejecutoriado el acto administrativo proferido por el INCODER, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la Nación – INCODER (…)" (ahora ANT). En concordancia con lo anterior y considerando que la sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014, le ordena al INCODER (ahora ANT) realizar el inventario de baldíos de la Nación, esta acción permitirá identificar a través de la inscripción en registro los predios que aparentemente eran de propiedad privada pero que tras el proceso de regularización se comprobó su naturaleza baldía y así apoyar en la consolidación del inventario de predios de la Nación.
K	**¿Es viable la adjudicación?** En el caso de comprobarse y tener certeza de que se trata de un predio del FNA o baldío, 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 las previsiones establecidas en la Ley 160 de 1994, el Decreto Único sectorial 1071 de 2015 y el Decreto Ley 902 de 2017.
L	**Se descarta la presunción de baldío - plena identificación en ORIP con Titular de Derecho Real del Dominio privado.** En el evento en que se pueda determinar que la naturaleza jurídica del predio es privada, se debe entonces reconocer la existencia de un Titular de Derecho Real de Dominio (TDRD), el cual debe estar inscrito en el Registro Público, entendiendo que el predio salió del dominio del Estado. En caso de que dicha información se encuentre en el antiguo sistema deberá solicitar a las ORIP la

	migración de la historia jurídica del inmueble en medio magnético, es decir en el sistema actual (artículo 6 del Estatuto Registral). Al desvirtuar la presunción de un posible baldío e identificar plenamente el TDRD, se deberá continuar con el estudio jurídico que permita determinar la ruta de formalización óptima, a partir de la actividad específica "C" del flujograma de rutas.
M	**¿Existe Resolución de adjudicación sin registrar?** Cuando, existiendo un Titular de Derecho Real de Dominio de Bienes de la Nación que no se encuentra registrado a nombre del adjudicatario, posiblemente se trata de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del INCORA, INCODER o ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá realizar el respectivo registro ante dicha Oficina.
N	**¿El bien es apto para adjudicación?** El Acuerdo 349 de 2014 "Por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario en cabeza del Incoder y deroga el Acuerdo número 266 de 2011", establece que el Fondo presenta dos tipos de predios: los Bienes aptos para ser adjudicados, en los cuales se pueden desarrollar proyectos productivos y que reúnen los requisitos jurídicos, técnicos (agronómicos y agrológicos) y fiscales, que connotan su viabilidad para ser adjudicados a sujetos de reforma agraria. De otra parte, están los bienes no aptos, que son los bienes inmuebles que no reúnen alguno de los requisitos para ser considerado aptos. Los bienes no aptos técnicamente no pueden ser adjudicados a sujetos de reforma agraria, sin embargo, su dominio podrá ser transferido a entidades de derecho público.
O	**Regularización de predios ocupados de manera regular y lícita** Si el bien es apto de adjudicación, se procederá a emitir el acto administrativo de adjudicación para los beneficiarios por la autoridad competente, para posteriormente ser registrado en la ORIP. Los adjudicatarios de tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario están obligados a explotar directamente la parcela adjudicada, sin perjuicio del empleo de mano de obra adicional si la

	naturaleza de la explotación así lo requiere. Así mismo, están obligados al cumplimiento de las demás exigencias previstas en la Ley 160 de 1994, en el presente acuerdo y en la resolución de adjudicación, en especial las relacionadas con el uso, protección y conservación de los recursos naturales renovables, caminos, servidumbres de tránsito y de aguas, solicitud previa y expresa de las autorizaciones requeridas y los compromisos relacionados con el desarrollo del proyecto productivo.
P	**Bien no apto** Si el bien no es apto, el dominio podrá ser trasferido a entidades de derecho público.

Fuente: Adaptado de la Guía de Formalización de la propiedad rural por barrido predial del MADR, (2016).

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

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

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

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

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

a) Oferta:

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

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

b) Demanda

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

c) Descongestión

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

2.9. Los planes OSPR

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

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

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

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

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

Para dar cumplimiento al Decreto Ley 902 de 2017, la ANT Adopto mediante la Resolución 20230010000036 del 12 de abril del 2023, el reglamento operativo de la entidad, el cual se encuentra contenido en el anexo técnico de la referida Resolución.

Dicha Resolución tiene como finalidad establecer las directrices generales para el desarrollo de las funciones asignadas a la ANT, en los siguientes asuntos:

- Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO.
- Planes de Ordenamiento social de la propiedad Rural en sus diferentes fases.
- Procedimiento Único.
- Plan para la descongestión de procedimientos de acceso, administración y formalización de derechos sobre territorios rurales.

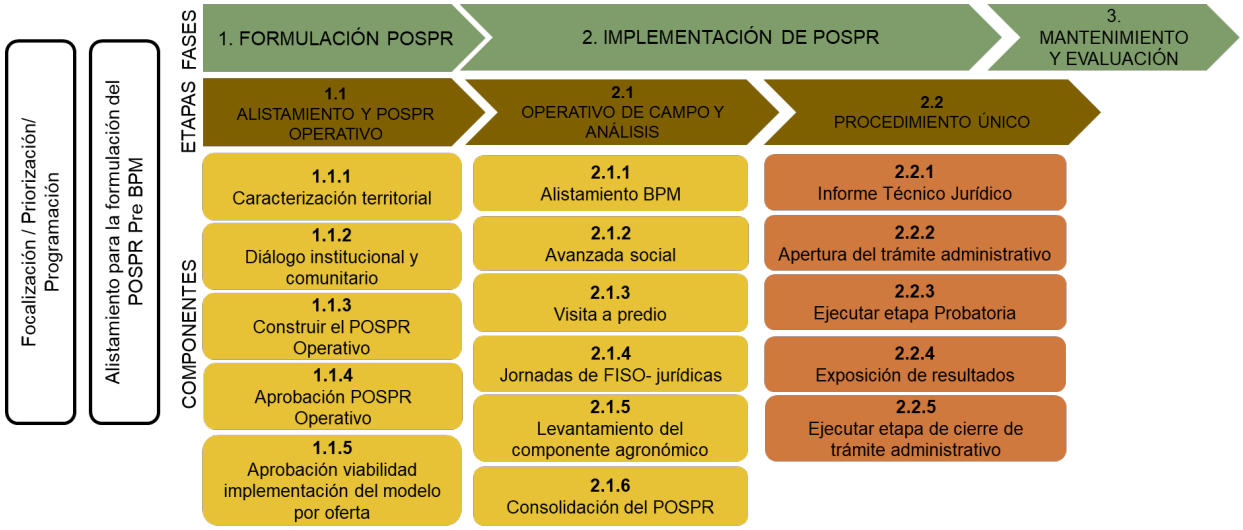
Los planes de ordenamiento social de la propiedad son instrumentos de diagnóstico y planificación mediante los cuales, la ANT, a través de la modalidad de oferta organiza su actuación institucional en los municipios previamente focalizados, focalización

municipal que responde a los parámetros establecidos en la Resolución 130 de 2017 proferida por el MADR.

Acorde con la Resolución 20230010000036 del 2023, los planes de ordenamiento social de la propiedad están compuestos por la (i) fase de formulación, (ii) implementación.

La metodología de los POSPR contempla las siguientes Fases:

Figura 3. Metodología, Fases de los POSPR



Fuente: ANT (2020). Nota: Se aclara que las actividades contempladas en la fase de implementación del POSR en particular las actividades del 2.1.3 y 2.1. 4 han sido modificadas en virtud de la resolución 20230010000036 de 2023 que contiene el nuevo reglamento operativo de la ANT

Las fases de formulación e implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, deben cumplir con criterios mininos de participación, enfoque territorial, enfoque diferencial y articulación territorial. (artículo 19 de la Resolución 20230010000036 del 2023).

Fase de Formulación: en concordancia con lo dispuesto en el artículo 44 del Decreto Ley 902 de 2017, el artículo 16 de la Resolución 20230010000036 del 2023, enlista como gestiones a realizar en la fase de formulación el acopio, análisis y cruce de

información de entidades responsables de la regularización del uso de las tierras rurales, tanto en el ámbito local como nacional. El despliegue de estrategias de articulación y coordinación de los diferentes actos tanto en lo local como lo nacional. La garantía de la participación institucional, comunitaria que contribuya a la caracterización del territorio. Para lo cual, la ANT facilitara espacios de participación comunitaria, lo cual, se articulará con las estrategias de comunicación que se considere pertinente establecer.

El director de la Dirección de Gestión de Ordenamiento Social de la propiedad, profiere la resolución de aprobación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad que contiene las gestiones realizadas en la fase de formulación.

Fase de Implementación: Consiste en la puesta en marcha del Plan, mediante la instalación de la operación a través del barrido predial masivo, que recopila la información necesaria para la realización de los procedimientos administrativos misionales.
La fase de implementación comprende las siguientes actividades:

- **Barrido predial**: consiste en el levantamiento de información física, jurídica y social de la totalidad de los predios rurales ubicados en las unidades de intervención territoriales definidas.
  El barrido predial se hará de manera conjunta con la operación del catastro del catastro multipropósito o directamente por la ANT, atendiendo a los estándares definidos por la autoridad catastral, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 62 del Decreto Ley 902 del 2017, el artículo 80 de la Ley 1955 de 2019.
  La información recaudada en desarrollo del barrido predial tendrá valor probatorio dentro del procedimiento único. (artículo 18 Resolución 20230010000036 del 2023).

- **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 de conformidad con el marco normativo correspondiente.

2.10. Procedimiento Único en Zonas Focalizadas

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

Con el procedimiento único se implementan los POSPR, mediante un barrido predial masivo, evitando dilaciones y demoras burocráticas en la entrega de los predios del Fondo de Tierras, la adjudicación de baldíos, los cuales se podían demorar entre tres (3) y cuatro (4) años anteriormente; con el Decreto Ley 902 del 2017, se establece un tiempo mínimo de sesenta (60) días y hasta un (1) año para adelantar dicho procedimiento.

De acuerdo con el artículo 60 y S.S del Decreto Ley 902 de 2017, el Procedimiento Único consta de 2 Fases (ver figura de fase administrativa y judicial):

- **Administrativa: Etapa preliminar**

  a) Etapa preliminar: Comprende la formación de expedientes, la visita predial, recolección de insumos, la elaboración del Informe Técnico

jurídico (ITJ) y la consolidación del Registro de Sujetos del Ordenamiento.

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

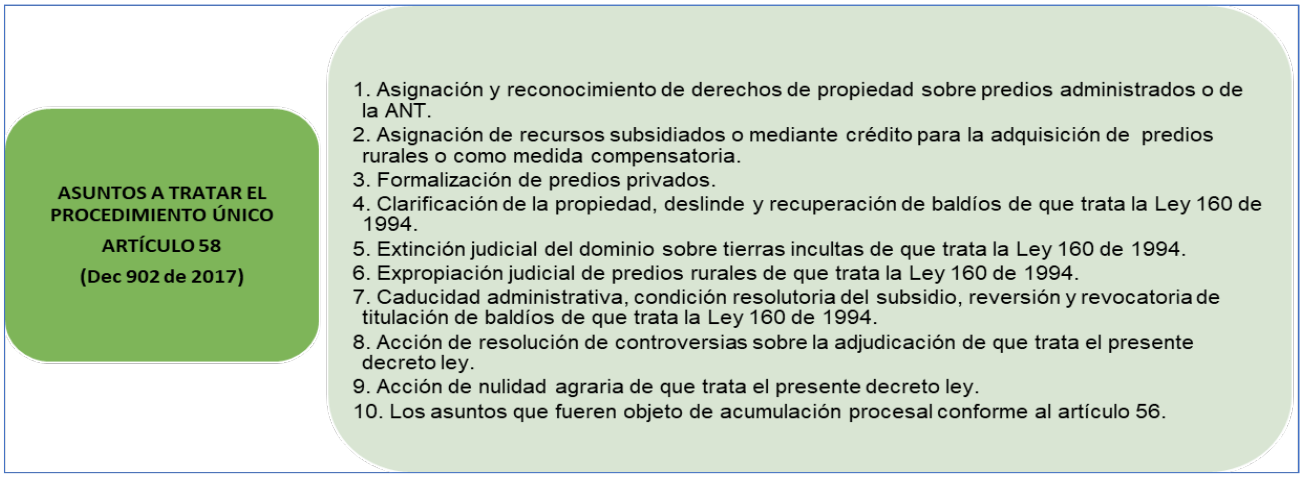
c) Etapa de exposición de resultados.

d) Etapa de decisiones y cierre administrativo.

- **Judicial:**

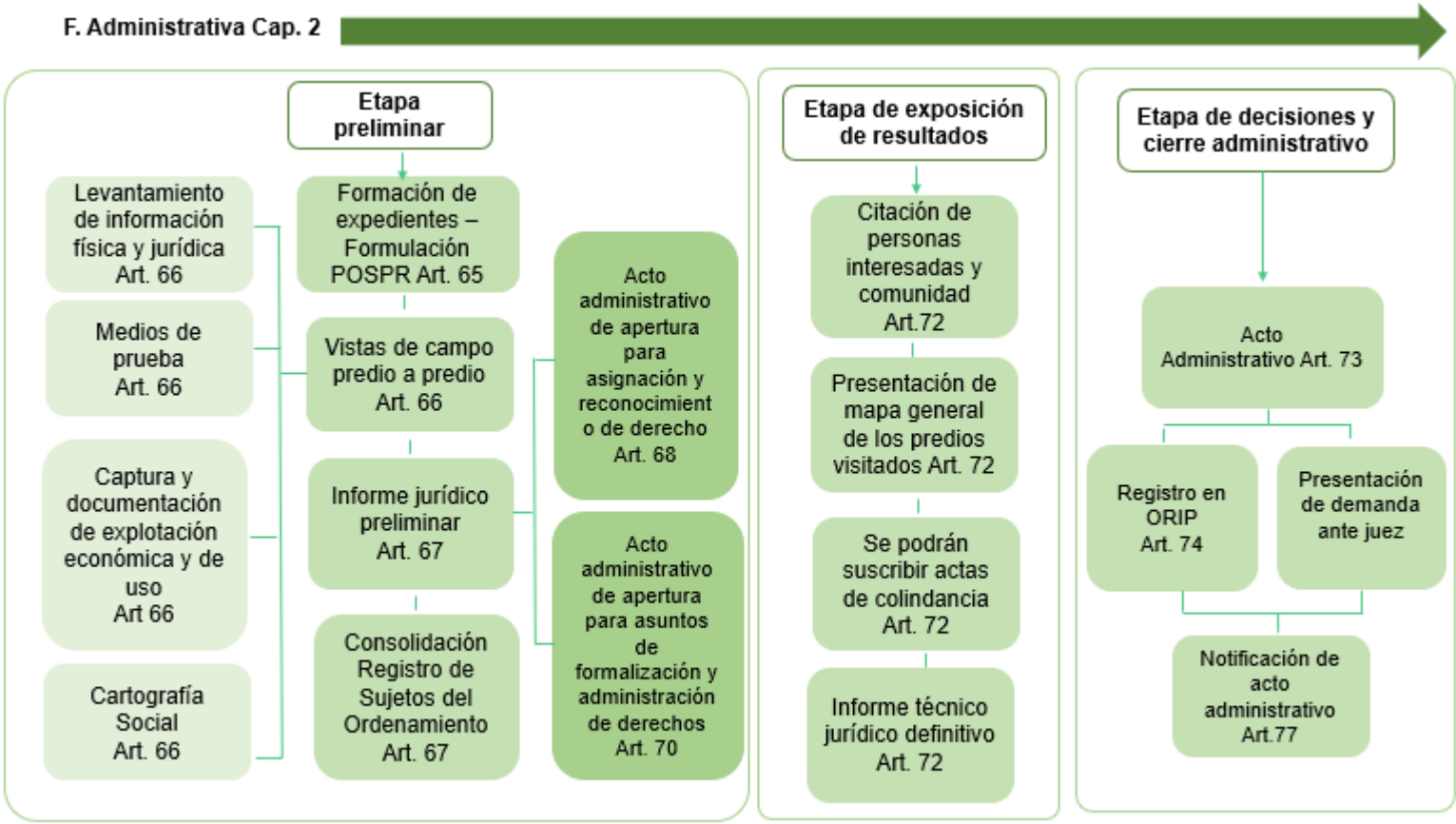
  Según el numeral 2 del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017, esta etapa debe darse siempre en los asuntos de que trata el artículo 58 en sus numerales 3,4,5,6,7,8,9, de la siguiente figura:

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



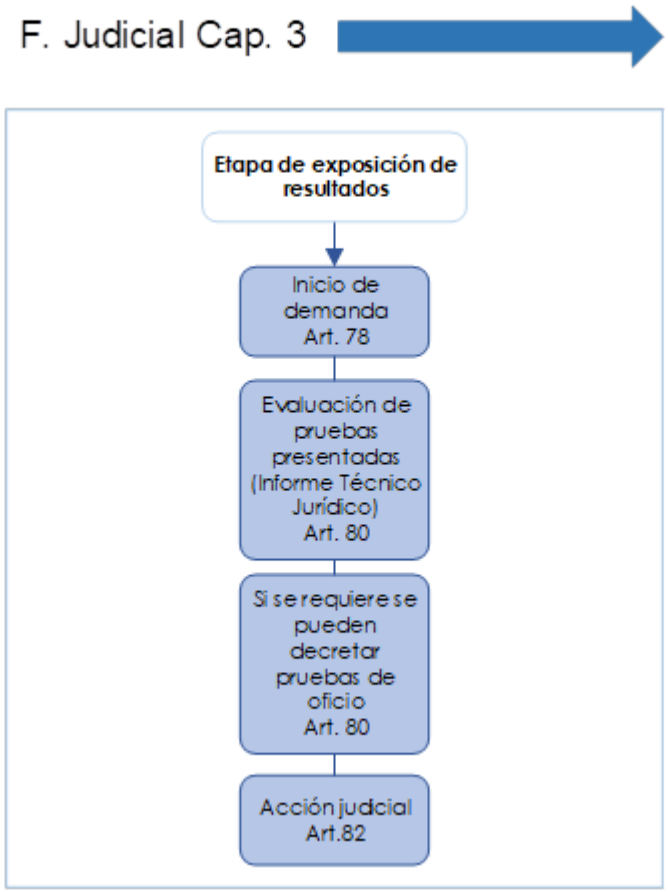
Fuente: UPRA, 2020.

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



Fuente: Diagnóstico: Catastro Multipropósito como Herramienta en los Procesos de Regularización para el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – OSPR, UPRA, (2018).

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



Fuente: Diagnóstico: Catastro Multipropósito como Herramienta en los Procesos de Regularización para el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – OSPR, UPRA, (2018).

2.10.1. Fase Administrativa etapa preliminar

Una vez focalizados los municipios donde se formularán e implementarán los POSPR, se iniciará el Procedimiento Único, donde como primera medida se realizará la planificación de las zonas de intervención. Posteriormente se recolectará información secundaría física y jurídica de los inmuebles, con el fin de realizar un informe técnico jurídico Preliminar (ITJ), donde se realice la identificación espacial, jurídica del predio y se identifiquen las determinantes de ordenamiento para efectos de su regularización (condicionantes o restricciones), que afecta al predio; determina la procedencia de iniciar el procedimiento único. Con dicha información se realizará un documento preliminar dando apertura, mediante auto, a los expedientes de cada uno de los predios rurales del municipio.

En cuento a los métodos de recolección de información para fines de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, el artículo 13 de la Resolución 20230010000036 del 2023, determina que es posible hacer uso de métodos directos, indirectos, colaborativos o combinados.

Con la apertura del expediente y en los casos donde no sea posible la utilización de métodos de recolección de información indirecta o colaborativa, 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 y material probatorio requerido según el asunto a tramitar mediante el procedimiento único y del registro de los posibles aspirantes al 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 siguiente tabla se presenta la clasificación de los sujetos de ordenamiento de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley:

Tabla 5. Clasificación sujetos de ordenamiento

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

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

El levantamiento de dicha información se realizará a través de la herramienta tecnológica dispuesta por la ANT para recibir las solicitudes.

Una vez identificadas las solicitudes de los sujetos y mediante acto administrativo, se valorará e incluirá la información tomada en campo, para efectos de la clasificación de los sujetos de ordenamiento social de la propiedad en el RESO.

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

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

2.10.2. **Fase Administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio**

Mediante acto administrativo fundamentado en el ITJP y demás pruebas recaudadas, se dará apertura al trámite administrativo, el cual indicará las personas que son potenciales beneficiarios de los programas, los datos del predio y la orden a la Oficina de Instrumentos Públicos para que registre el acto administrativo en el correspondiente folio de matrícula o que se abra un folio nuevo. Ahora, según el artículo 31 de la Resolución 20230010000036 del 2023, determina que, en los casos donde el ITJP concluya que no se configuran los supuestos de hecho y de derecho

para iniciar cualquiera de las pretensiones agrarias enunciadas en el artículo 58 se expedirá un acto que ordene no dar inicio al procedimiento único y se proceda con el archivo del expediente.

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

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

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

Posteriormente se hace la apertura al trámite administrativo de asignación de derechos a las personas que no tienen tierras principal y secundariamente quienes la tienen de forma insuficiente. Los mecanismos de acceso a tierras dispuestos para solucionar esta situación son: el Fondo de Tierras o el SIAT, dependiendo de la disponibilidad.
En cuanto a las comunicaciones, publicidad y notificación del acto administrativo de inicio, la Resolución 20230010000036 del 2023 dispuso que se deberá notificar a los

interesados y terceros indeterminados en los términos del artículo 67 y siguientes del CPACA, en concordancia con el artículo 68 y 70 del Decreto Ley 902 del 2017. Comunicar al Ministerio Público, para que, si lo estima procedente, se constituya como parte en el trámite administrativo. Inscribir en el registro de instrumentos públicos como medida publicitaria el inicio de la actuación administrativa. En caso de no existir folio de matrícula inmobiliaria se debe solicitar la apertura

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

Si dentro de los 10 días hábiles siguientes a la realización de las comunicaciones y publicaciones no comparece ningún opositor, se presumirá, en principio que no existe opositor alguno y si no hay otra razón que lo amerite, se podrá obviar el periodo probatorio.

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 (ITJP).

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 Informe Técnico Jurídico Definitivo (ITJD). De no haber oposición se realiza el cierre del trámite administrativo, mediante acto administrativo fundamentado en el ITJD mencionado y demás pruebas recaudadas; se tomará la decisión de fondo que corresponda según el asunto conocido, refiriéndonos a los numerales del Art. 58 del Decreto enunciado.

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

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

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

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

2.10.3. **Fase Judicial**

Tal como se indicó anteriormente, la Fase Judicial se dará para los asuntos contenidos en los numerales 3, en los que se presenten oposiciones en el trámite administrativo, y siempre para los asuntos contenidos en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del Art. 58 del Decreto Ley 902 de 2017.

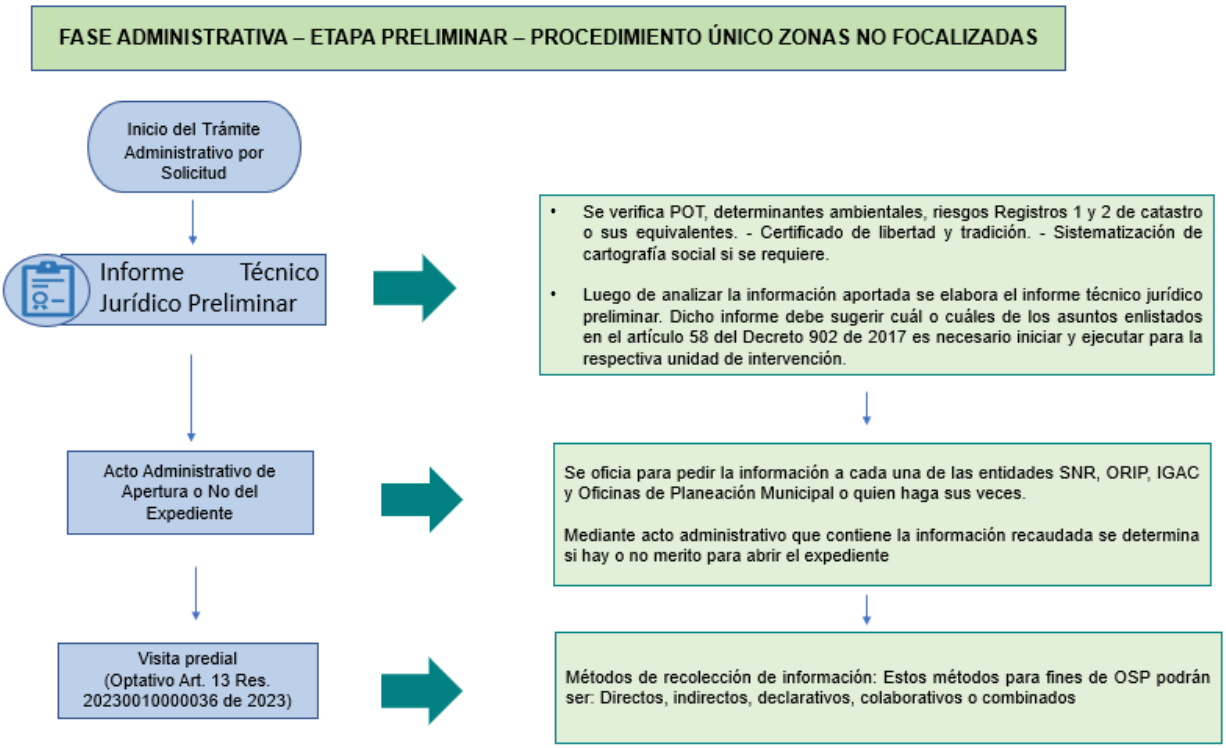
En los casos donde las pretensiones se encuentren fuera de las zonas focalizadas, el Procedimiento Único mantendrá las etapas mencionadas anteriormente y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos.

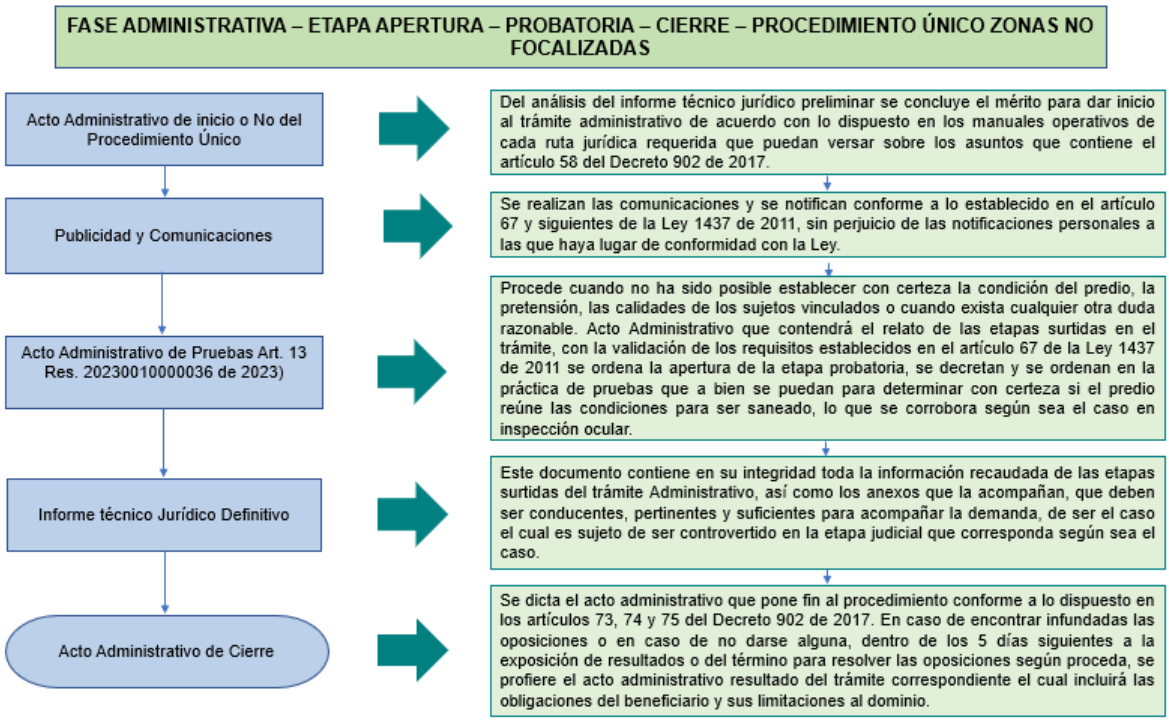
Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 7 y 10 del Art. 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista un acuerdo o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

Ahora, para dirimir las oposiciones y/o dar solución a los asuntos ya enumerados en el Art. 58 del Decreto Ley, se debe aplicar las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal y verbal sumario, según sea la cuantía del proceso, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.

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

Figura 7. Procedimiento Único Zonas Focalizadas-Fase Administrativa



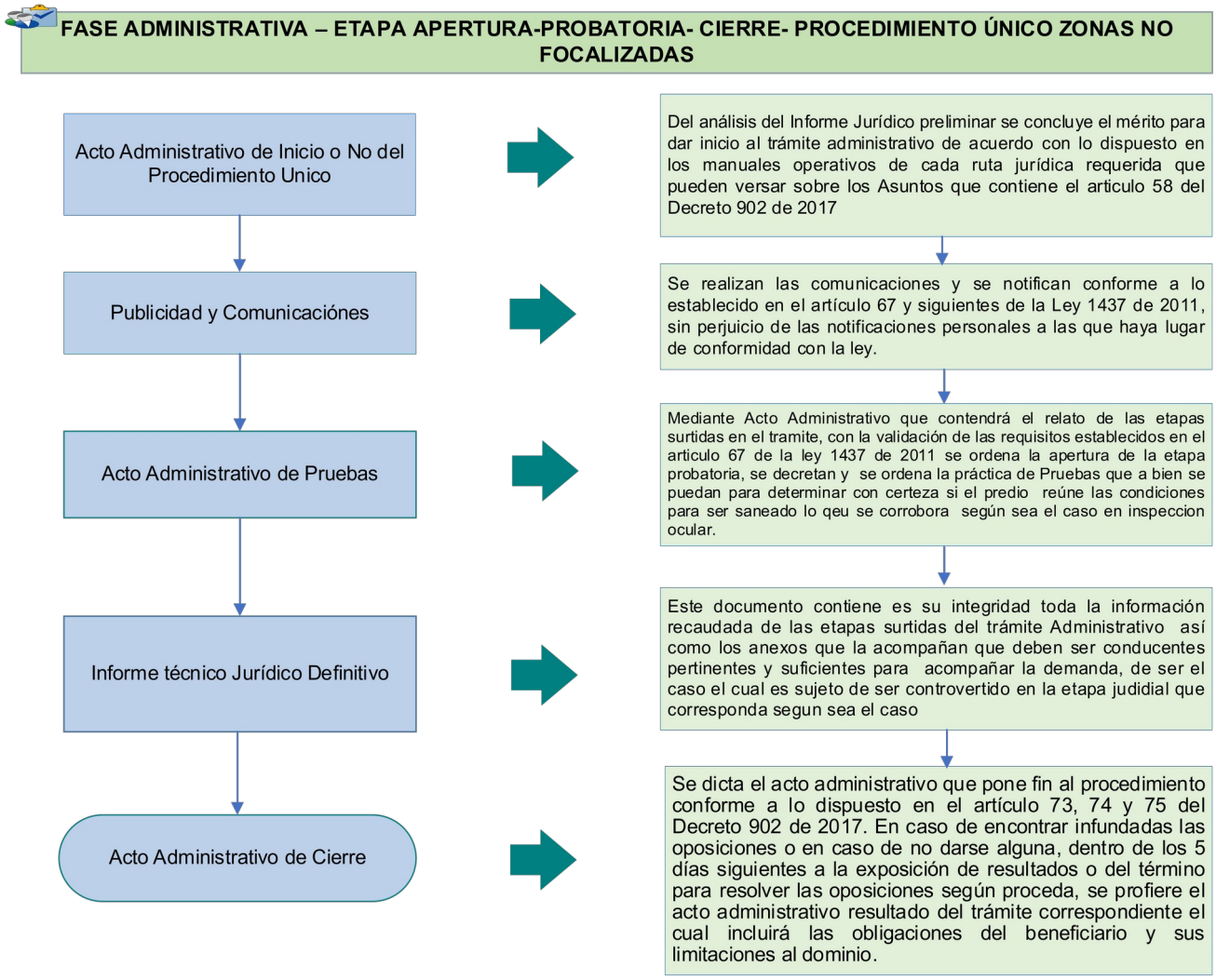


Fuente: Elaboración propia con base en la Resolución 740, (2017) y flujograma de procedimiento único de OSP, Documento POSPR-P-006, (2017).

2.11. Procedimiento único en zonas no focalizadas

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

Figura 8. Procedimiento único en zonas no focalizadas



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

2.11.1. **Fase Administrativa etapa preliminar**

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

El artículo 61 de la Resolución 20230010000036 del 2023, dispone que la gestión de los asuntos que no se encuentran finalizados al momento de expedición, tanto del

Decreto Ley 902 como del reglamento operativo contenido en la referida resolución se deben ceñir a los objetivos y principios descritos en la citada norma.

Así mismo, se dispuso la Resolución 20230010000036 del 2023, que la aplicación del régimen sustancial para la adjudicación de bienes baldíos, baldíos reservados de la Nación y fiscales patrimoniales que cuente con solicitud de adjudicación antes de la entrada en vigor del Decreto Ley 902 de 2027, le será aplicable el régimen sustancial más favorable para la consecución de la titulación.

Analizada la información anterior y determinado el régimen sustancial y procesal aplicable (para predios para la adjudicación de bienes baldíos, baldíos reservados de la Nación y fiscales patrimoniales), se elabora el informe técnico jurídico preliminar (ITJP), que debe sugerir cuál o cuáles de los asuntos enlistados en el Art. 58 del Decreto Ley 902 de 2017 es necesario iniciar y ejecutar para la respectiva unidad de intervención.

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

Si el informe concluye la inexistencia de los supuestos de hecho o de derecho para dar inicio a alguna de las pretensiones agrarias señaladas (numerales 3-9) en el Art. 58 del Decreto Ley 902 de 2017 no se profiere acto administrativo de apertura.

2.11.2. **Fase Administrativa. Apertura, publicidad, comunicaciones y período probatorio**

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

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

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

En caso de encontrar infundadas las oposiciones o en caso de no darse alguna, dentro de los 5 días siguientes a la exposición de resultados o del término para resolver las oposiciones según proceda, se profiere el acto administrativo resultado del trámite correspondiente el cual incluirá las obligaciones del beneficiario y sus limitaciones al dominio.

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

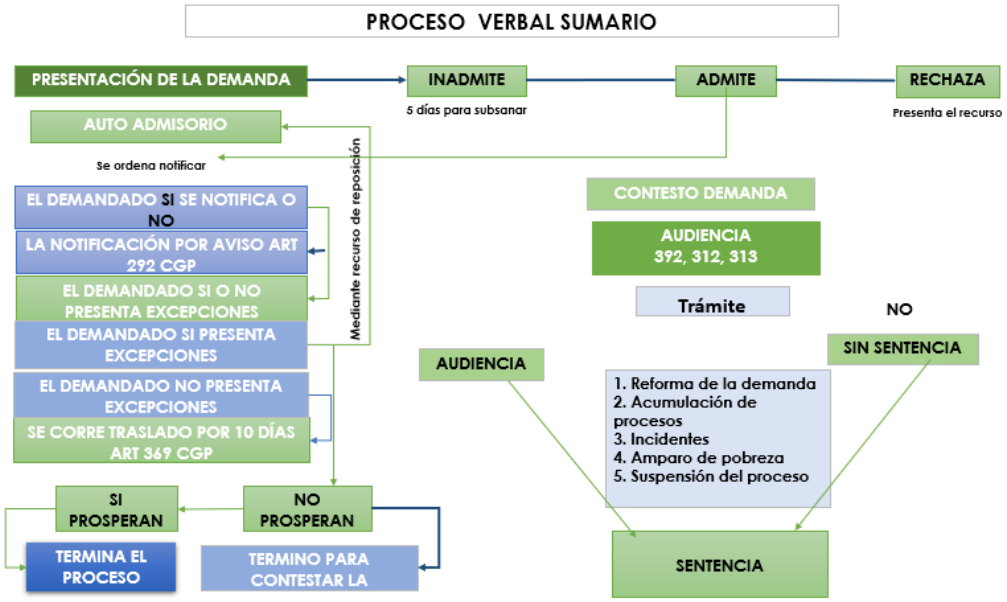
2.11.3. **Fase judicial en zonas no focalizadas**

En cuanto al Procedimiento Único en zonas no focalizadas el Art. 61 del Decreto Ley 902 de 2017 mantiene las fases determinadas para las zonas focalizadas, es decir, i) Fase administrativa, con sus correspondientes etapas y, ii) Fase Judicial, con la diferencia que para estas zonas se prescinde de la exposición de resultados para todos los asuntos, el mismo Art. 61 antes enunciado, indica que los asuntos de los numerales 4 al 7 y 10 del Art. 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo hubiere existido un acuerdo o conciliación entre las partes procesales.

Por su parte, el Art. 79 del Decreto 902 de 2017, referente a las normas aplicables a la etapa judicial del procedimiento único, determinó que se aplicarán "…las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal sumario, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal."

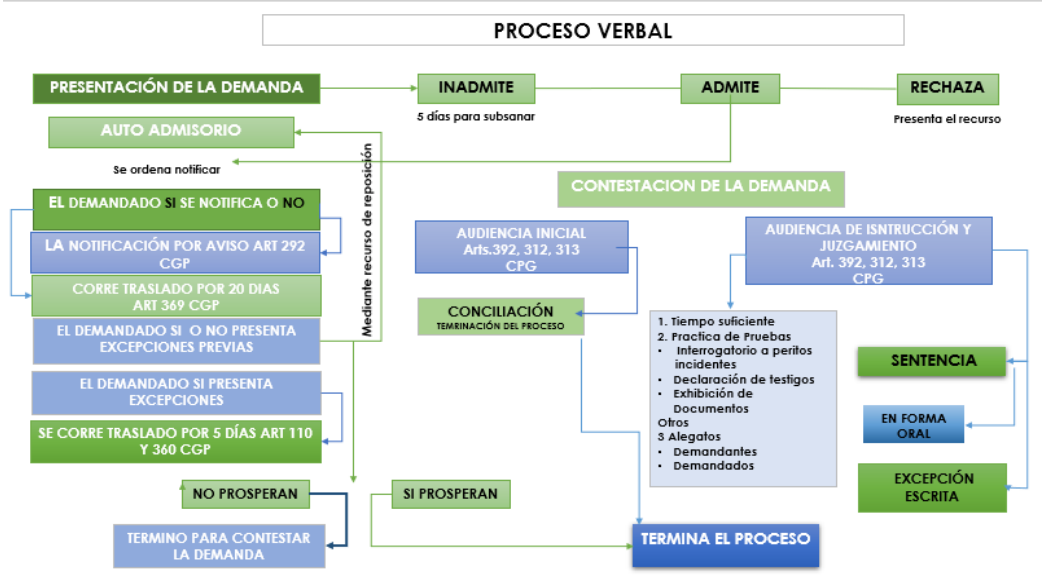
Sobre este particular la sentencia C-073 de 2018, haciendo referencia al Art. 79 en cuestión, indica que el tipo de procedimiento que se seguirá dentro de la fase judicial, previendo como tal, refiriéndose al Decreto Ley 902 de 2017 al proceso verbal sumario de que tratan los Art. 390 y siguientes de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

Figura 9. Proceso verbal sumario



Fuente: https://es.slideshare.net/franksbur/cuadros-sinpticos-sobre-la-estructura-y-clasificacin-proces.

Figura 10. Proceso verbal



Fuente: https://es.slideshare.net/franksbur/cuadros-sinpticos-sobre-la-estructura-y-clasificacin-proces.

2.12. Procedimientos administrativos especiales agrarios

Los procedimientos administrativos especiales agrarios tienen como propósito la regulación, ocupación y aprovechamiento de las tierras de la Nación, según su vocación y con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente, 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 (3) años no ha sido productivo, no cumple la función social y ecológica de la propiedad)
- Recuperación de predios baldíos indebidamente ocupados.
- Revocatoria Directa de las Resoluciones de Adjudicación de baldíos.
- Reversión de baldíos adjudicados.

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

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

Tabla 6. Procedimientos administrativos especiales agrarios

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES AGRARIOS	CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD	Clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.	°Artículo 58 Constitución Política de 1991 (Propiedad Privada) °Ley 160 de 1994 (Art 48). °Decreto Único 1071 de 2015 Artículo 2.14.19.6.1). °Decreto Ley 902 de 2017 (Art 58 Procedimiento Único).
	DESLINDE O DELIMITACIÓN DE TIERRAS DE LA NACIÓN	Deslindar las tierras de propiedad de la Nación, en especial los baldíos y los bienes de uso público, para delimitarlas de aquellas que le son colindantes.	°Ley 160 de 1994 (Art. 48). °Decreto 1465 de 2013 (Art. 41), compilado por el Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015. °Decreto Ley 902 de 2017 (Art 58).
	EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO	Extinguir en favor de la Nación el derecho de dominio de los predios rurales, en donde se acredite el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad.	°Constitución Artículo 58. °Ley 200 de 1936 Art 1 °Ley 160 de 1994 Art 52 al 63 °Decreto Único 1071 de 2015 Artículo 2.14.19.4.1 y ss °Decreto Ley 902 de 2017 Art 58.
	RECUPERACIÓN DE BALDÍOS INDEBIDAMENTE OCUPADOS	Recuperar y restituir al patrimonio del estado las tierras baldías adjudicables, inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares.	°Constitución Artículos 63, 64 y 102 °Decreto Único 1071 de 201, (Art. 2.14.19.5.1 y ss.). °Decreto Ley 902 de 2017 (Art. 58).
	REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	Corregir las irregularidades o violaciones a la Constitución, a la Ley o a los Reglamentos que se hubiesen presentado al momento de realizar la adjudicación del baldío.	°Decreto 1071 de 2015,Título 19, capítulo VIII
	REVERSIÓN DE BALDÍOS ADJUDICADOS	Devolver un bien baldío adjudicado, al dominio de la Nación, por violación de las normas, incumplimiento de las obligaciones y condiciones de adjudicación o no se destine para los fines previstos.	°Decreto 1071 de 2015,Título 19, capítulo X
	EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA	La propiedad pasa al dominio público. Se realiza la expropiación de un predio o de una porción de este,(cuando por razones de utilidad pública e interés social la entidad ejecutora estime necesario tomar posesión apremiante o urgente de un fundo o de partes de este, con previo pago de una indemnización.	°Ley 160 de 1994 Artículo 31 °Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.3.4.

Fuente: Elaboración propia con base en Procedimientos administrativos especiales agrarios: fundamentos y conceptos, UPRA (2015).

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

El presente capitulo es el resumen ejecutivo, del documento técnico de la Caracterización del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de Santander, el cual presenta un análisis general de los principales elementos del OSPR, tales como el estado catastral rural del Departamento, 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.

3.1. Información catastral

3.1.1. Información Catastral del Departamento de Santander

Según la información catastral con vigencia 2020 en Santander existen 264.911 predios rurales (Tabla 7). Este reporte de número de predios parte de descontar las mejoras, cementerios, predios categorizados como propiedad horizontal (PH) y condominios, buscando así seleccionar un universo más homogéneo para los análisis y comparaciones.

Tabla 7. Número de predios, propietarios y/o poseedores y área de terreno del departamento de Santander

Departamento	No. de predios rurales*	No. de propietarios	Área total de predios (ha)
Santander	264.911	430.481	2.988.969,93

Fuente: con base en (IGAC, 2020).

3.1.2. **Estado Catastral rural vigencia 2020**

El estado del catastro para la vigencia 2020 en el departamento de Santander, se presenta por medio de las estadísticas sobre el estado de actualización catastral, donde se identifica el número de los municipios que fueron objeto de actualización catastral con vigencias entre los años 2001 y 2005; entre 2006 y 2010; entre 2011 y 2015; y entre 2016 y 2020 (Tabla 8).

Tabla 8. Estado Catastral rural vigencia 2020

Departamento	Núm. de municipios objeto de actualización catastral con vigencias entre los años			
	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020
Santander	2	43	39	3
Porcentaje %	**2,30**	**49,43**	**44,83**	**3,45**

Fuente: con base en (IGAC, 2020).

- La totalidad de los ochenta y siete (87) municipios que conforman el departamento de Santander cuentan con el proceso de formación catastral.

- Solo tres (3) municipios (Floridablanca, Santa Bárbara y Socorro) cuentan con un catastro rural actualizado en los últimos cinco años entre el periodo de 2016 a 2020. En la siguiente figuraError: Reference source not found se muestra con color verde más oscuro, presentando la vigencia más actualizada en el departamento.

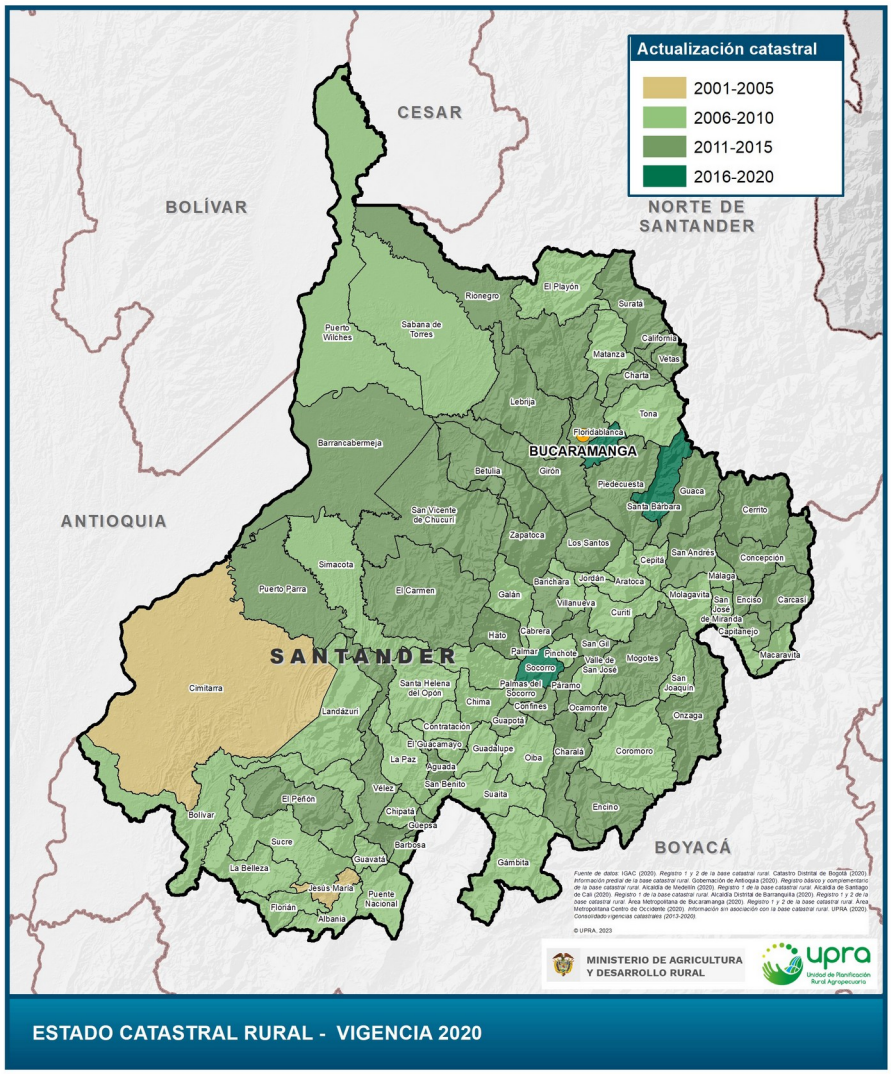
- En el periodo comprendido entre los años de 2011 a 2015, treinta y nueve (39) municipios realizaron su proceso de actualización catastral, equivalentes a cerca del 44,83 % del total de municipios del Departamento. Entre estos se encuentra la capital Bucaramanga, en la cual se realizó la última actualización en el año 2013.

- Cuarenta y tres (43) municipios, que corresponden al 49,43 % del total de municipios del Departamento, realizaron su última actualización catastral en el periodo comprendido entre los años 2006 a 2010.

- Entre los años 2001 a 2005, dos (2) municipios realizaron su actualización catastral: Cimitarra y Jesús María, exactamente en el 2005 y 2003, respectivamente, siendo estos los municipios con mayor rezago en el proceso de actualización catastral.

En la Figura 11, se identifican los municipios que fueron objeto de actualización catastral con vigencias entre los años 2001 y 2020.

Figura 11. Estado catastral rural, vigencia 2020



Fuente: con base en (IGAC, 2020).

En términos generales, para la vigencia 2020 que está representada en la siguiente figura, el 96,55% de los municipios de Santander se encuentran con un catastro desactualizado, obviamente con diferentes periodos de rezago, lo que va en contra de la gestión financiera de estas entidades territoriales, ya que probablemente no están recaudando tanto como deberían en términos de impuestos, de tal forma que pueden ser municipios dependientes de las transferencias del gobierno central.

Figura 12. Porcentajes del estado catastral rural, 2020



Fuente: con base en (IGAC, 2020).

3.2. Frontera Agrícola y Figuras de Ordenamiento

3.2.1. Frontera agrícola

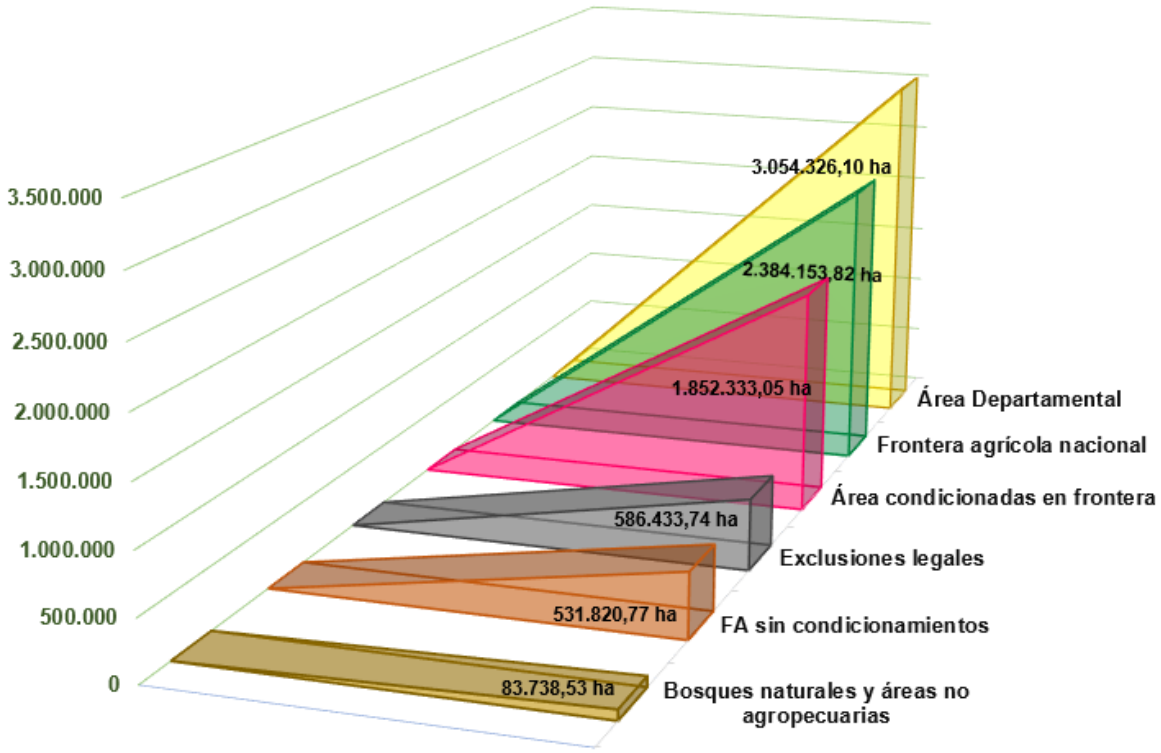
De acuerdo con el artículo primero de la Resolución 261 de 2018 del MADR, la Frontera Agrícola Nacional se define como el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley. La Frontera Agrícola tiene como objetivo contribuir a la formulación y focalización de la gestión de la política pública del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, además de promover el uso eficiente del suelo rural, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias. Para el sector ambiental, la FA se constituye en insumo para el diseño de estrategias conjuntas entre los sectores (ambiental, agropecuario y pesquero y de desarrollo rural), puesto que acompaña el Acuerdo de cero deforestación, según el cual las actividades se realizarán considerando las determinantes ambientales que existen para el uso eficiente del suelo rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR, 2018).

3.2.2. Frontera Agrícola en el departamento de Santander

El departamento de Santander tiene 3.054.326,10 ha derivadas del área continental del país que corresponde a 114.074.970 ha. En este sentido Santander representa el 2,68 % del área geográfica del país y adicionalmente, las zonas ya dentro de la frontera agrícola del departamento corresponden a 2.384.153,82 ha (78,06 %) del área geográfica departamental. Sin embargo, hay que distinguir que estas zonas de frontera tienen áreas condicionadas que corresponden a 1.852.333,05 ha y que si se restan se obtiene un área de frontera sin condicionamientos de 531.820,77 ha. Se observan las zonas correspondientes a la categoría de bosques naturales y áreas no agropecuarias y corresponde a 83.738,53 ha (2,74%), finalmente, las zonas de exclusión donde se encuentran las áreas más restrictivas del departamento y donde se debe fomentar la conservación de páramos, parques y otros ecosistemas estratégicos que representan el 19,20 % (586.433,74 ha) del departamento.

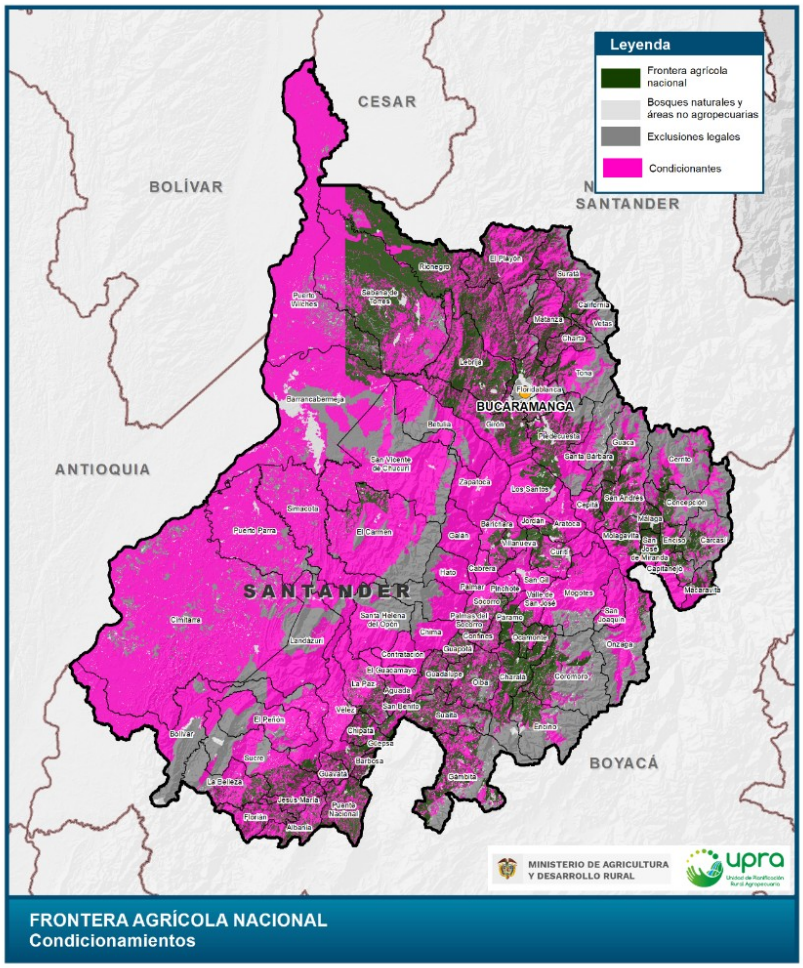
En la siguiente figura se pueden observar las áreas de categorías de la FA vs el área departamental.

Figura 13. Áreas de categorías de frontera agrícola vs área total geográfica del departamento de Santander



Fuente: UPRA (2023).

Figura 14. Frontera Agrícola Santander versión 202



Fuente: UPRA (2023).

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

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

3.3.1. Análisis de distribución predial dentro de Frontera Agrícola (FA)

El análisis de la distribución predial en la Frontera Agrícola (FA) de Santander para 2023 se inicia con una descripción de las estadísticas prediales a nivel departamental y municipal, enfocándose en el área total, la cantidad de predios y propietarios. (Ver Tabla 9).

El departamento cuenta con 264.911 predios que representan un área de 2.948.758,66 ha. Del total de predios, el 78,82 % (208.796) se encuentran dentro de la FA, representado un 77,95 % del área catastral del departamento.

Tabla 9. Número de predios, propietarios y área (Santander)

Total Departamento				Dentro de FA			Fuera de FA			Vacías Sin dato de FA		
Departamento	N° de predios	N° de propietarios y/o poseedores	Área (ha)	N° de predios	N° de propietarios y/o poseedores	Área (ha)	N° de predios	N° de propietarios y/o poseedores	Área (ha)	N° de predios	N° de propietarios y/o poseedores	Área (ha)
Santander	**264.911**	**430.481**	**2.948.758,66**	208.796	350.132	2.298.623,11	31.748	50.195	556.625,53	24.367	30.154	93.510,02
	Porcentajes Respecto al total (%)			**78,82**	**81,34**	**77,95**	**11,98**	**11,66**	**18,88**	**9,20**	**7,00**	**3,17**

Fuente: Con base en (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2020); (Área Metropolitana de Bucaramanga, 2020).

La distribución de los predios ubicados dentro de la Frontera Agrícola FA es mostrada en la Tabla 10, categorizados por rangos de tamaño. Además, se incluye el porcentaje de participación de cada rango.

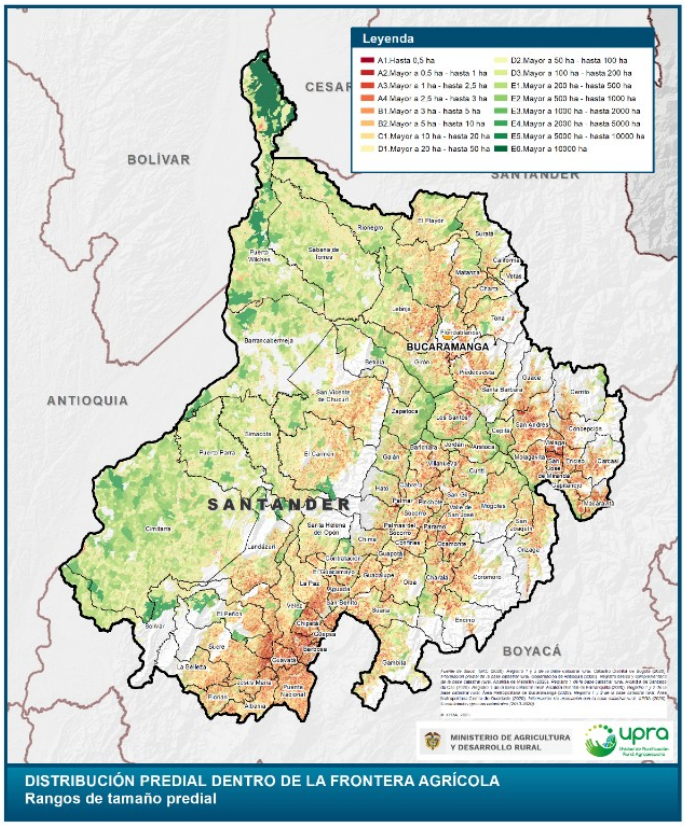
Tabla 10. Número de predios y sumatoria de área por rangos de tamaño (Dentro de FA) en el departamento de Santander

Rango de tamaño predial	N° Predios	Sumatoria Área	% Predio	% Área (ha)
Hasta 0,5 ha	39.151	8.998	18,75	0,39
Mayor a 0,5 - hasta 1 ha	24.350	19.530	11,66	0,85
Mayor a 1 - hasta 2,5 ha	39.213	68.385	18,78	2,98
Mayor a 2,5 - hasta 3 ha	9.511	27.000	4,56	1,17
Mayor a 3 - hasta 5 ha	26.016	103.876	12,46	4,52
Mayor a 5 - hasta 10 ha	28.356	203.967	13,58	8,87
Mayor a 10 - hasta 20 ha	19.011	269.060	9,11	11,71
Mayor a 20 - hasta 50 ha	14.377	453.434	6,89	19,73
Mayor a 50 - hasta 100 ha	5.469	375.995	2,62	16,36
Mayor a 100 - hasta 200 ha	2.259	309.749	1,08	13,48
Mayor a 200 - hasta 500 ha	910	264.570	0,44	11,51
Mayor a 500 - hasta 1.000 ha	138	92.180	0,07	4,01
Mayor a 1.000 - hasta 2.000 ha	27	36.963	0,01	1,61
Mayor a 2.000 - hasta 5.000 ha	5	16.388	0,002	0,71
Mayor a 5.000 - hasta 10.000 ha	1	6.098	0,0005	0,27
Mayor a 10.000 ha	2	42.430	0,001	1,85
Total	**208.796**	**2.298.623,11**	**100**	**100**

Fuente: Con base en (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2020); (Área Metropolitana de Bucaramanga, 2020).

En el mapa de la Figura 15, en el departamento de Santander, los municipios adyacentes a la vía Panamericana, Bucaramanga y la zona oriental alrededor de Málaga presentan una predominancia de predios de menor tamaño. Sin embargo, al desplazarse hacia el occidente del departamento, se observa un incremento progresivo en el tamaño de los predios. Los predios más extensos se localizan en los municipios que colindan con los departamentos de Antioquia y Bolívar, incluyendo a los municipios de Sucre, Cimitarra, Puerto Parra, Barrancabermeja, Puerto Wilches, Sabana de Torres y Rionegro.

Figura 15. Distribución de los predios ubicados en áreas dentro de FA por rangos de tamaño (Santander)



Fuente: Con base en (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2020); (Área Metropolitana de Bucaramanga, 2020).

3.3.2. **Indicadores de distribución de la propiedad rural**

Más allá del análisis de distribución basado en estadísticas catastrales, la UPRA ha enfocado esfuerzos recientes en el desarrollo de cuatro (4) indicadores que facilitan el estudio de la distribución de tierras rurales desde perspectivas de desigualdad, heterogeneidad y disparidad. Con base en esta premisa, en la presente sección se aborda una caracterización detallada de la función de distribución de la propiedad, utilizando los indicadores de Gini, Theil y Disparidad Superior e Inferior (representando formas extremas en la distribución de la propiedad). Este análisis se centra exclusivamente en predios privados con finalidad agropecuaria situados en zonas de la FA. Los resultados de estos indicadores se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 11. Resultados de los indicadores de distribución 2020 (Santander)

Dimensión	Indicador	Resultado departamental	Nivel	Rango de Clasificación
Desigualdad	Índice de Gini	0,8005827663	Alto Gini	De 0 a 0,3, desigualdad baja.
				de 0,3 a 0,6, desigualdad media.
				y de 0,6 a 1, desigualdad alta.
Heterogeneidad	Índice de Theil	0,1350650713	Medio Theil	De 0 a 0,06, heterogeneidad baja.
				de 0,06 a 0,18, heterogeneidad media.
				y de 0,18 a 1, heterogeneidad alta.
Disparidad Inferior	Indicador de disparidad inferior	0,0089083938	Alta Disparidad	De 0 a 0,055, disparidad inferior alta, de 0,055 a 0,231, disparidad inferior media, y de 0,231 a 1, disparidad inferior baja.
Disparidad Superior	Indicador de disparidad superior	7,0590642662	Alta Disparidad	De 0 a 2,7, disparidad superior baja, de 2,7 a 5,2, disparidad superior media, y de 5,2 a 10, disparidad superior alta.

Fuente: Con base en (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2020); (Área Metropolitana de Bucaramanga, 2020).

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

En este segmento, se presentan los hallazgos derivados del estudio de las tendencias extremas en la distribución predial: el fraccionamiento y la concentración de la propiedad rural en Santander, con datos correspondientes al año 2020 y en el marco de la Frontera Agrícola de 2023. En relación con el fraccionamiento, se detallan aspectos como el número total de predios, el área total en hectáreas (ha), y las categorías de tamaño predial a nivel departamental. Por su parte, en el análisis sobre la concentración de la tierra, se enfoca en el comportamiento predial a través de indicadores estructurados en deciles y percentiles. En ambas dimensiones, se integran valoraciones sobre los rangos determinados por la Unidad Agrícola Familiar (UAF), enriqueciendo así la perspectiva sobre las dinámicas de fraccionamiento y concentración predial.

Al analizar la distribución de predios con indicios de fraccionamiento por municipio, se destaca que Piedecuesta encabeza la lista con un 10,24% (4.193 predios), seguido por Lebrija con un 7,74% (3.171 predios), Girón con un 6,65% (2.722 predios), Los

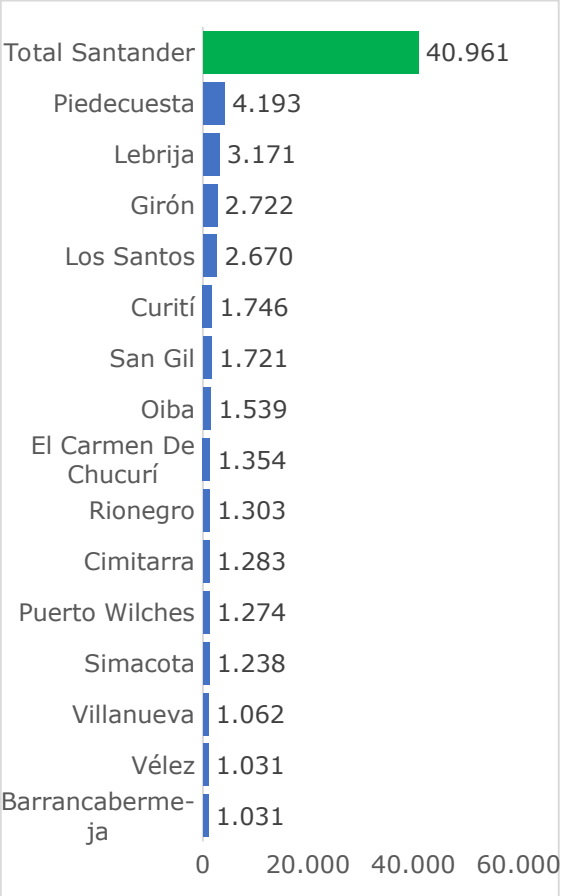
Santos con un 6,52% (2.670 predios) y Curití con un 4,26% (1.746 predios), según se observa en la Figura 16.

Por otro lado, al considerar específicamente los predios de tamaño hasta 0,5 ha, que representan el 30,18% del total según la Figura 17Error: Reference source not found, se identifica que Piedecuesta, Girón y Los Santos son los municipios con mayor concentración de estos predios, con porcentajes de 23,90% (2.954 predios), 16,13% (1.994 predios) y 14,47% (1.788 predios) respectivamente. En conjunto, estos tres municipios suman el 54,40 % de todos los predios con estas características, tal como se muestra en la Figura 17.

Figura 16. Número de predios con

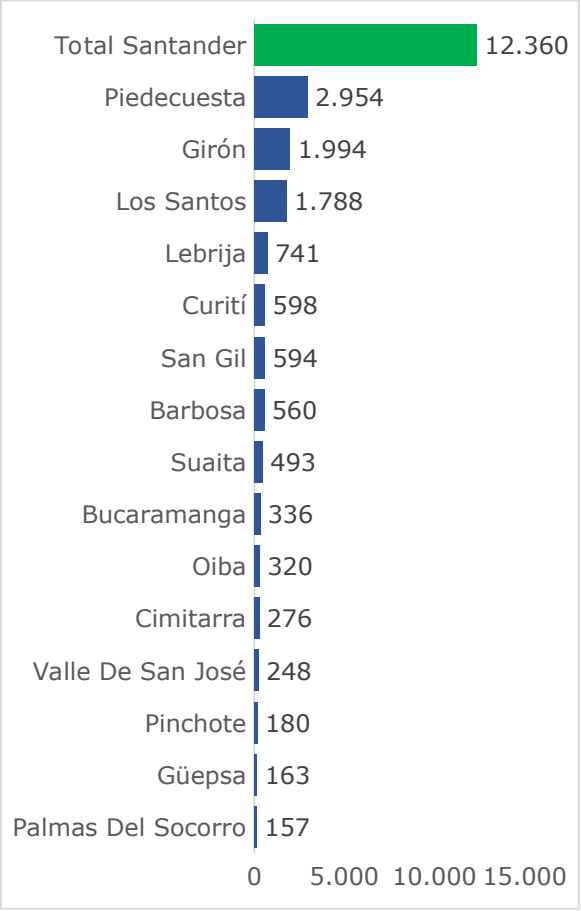
Figura 17. Número de predios con

señales de fraccionamiento predial, según municipio, 2020



Fuente: Con base en (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2020); (Área Metropolitana de Bucaramanga, 2020). Nota: Universo de 40.961 predios que cumplen con los 3 criterios.

señales de fraccionamiento predial en el rango hasta 0,5 ha, según municipio, 2020



Fuente: Con base en (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2020); (Área Metropolitana de Bucaramanga, 2020). Nota: Universo de 12.360 predios con hasta 0,5 ha.

La Tabla 12 destaca al 10% de propietarios que concentran la mayor extensión de tierra en el nivel municipal. El punto de corte define el tamaño mínimo del predio necesario para ser incluido en este decil superior de propietarios o poseedores. En Santander, los municipios con los puntos de corte más altos son Cimitarra (170,62

ha), Puerto Parra (152,57 ha), Barrancabermeja (11,94 ha), Sabana de Torres (102,33 ha) y Puerto Wilches (99,31 ha). En términos de cantidad de propietarios en este decil superior, destacan Puente Nacional (886), San Andrés (602), Vélez (597), Bolívar y Lebrija (ambos con 547).

En relación con el área total que estos propietarios consolidan, los municipios líderes son Cimitarra (120.407,53 ha), Puerto Wilches (60.619,69 ha), Rionegro (56.644,04 ha), Sabana de Torres (48.451,42 ha) y Barrancabermeja (44.469,45 ha). Si observamos el área promedio por propietario, sobresalen Cimitarra (373,94 ha), Puerto Wilches (354,50 ha), Puerto Parra (330,13 ha), Barrancabermeja (285,06 ha) y Sabana de Torres (228,54 ha). Finalmente, al examinar el porcentaje del área municipal que estos propietarios controlan en relación con el total geográfico de cada municipio, los más destacados son Palmar (64,60 %), Curití (64,47 %), Páramo (62,70 %), Aratoca (62,15 %) y Suaita (58,93%).

Tabla 12. Punto de corte del 10% de propietarios que concentran más área por municipio en el departamento de Santander, Área comparada del 10% de los propietarios que más área concentran sobre el total del municipio y Distribución del 1% de los propietarios o poseedores que concentran mayores áreas por municipio. Último decil y área promedio por propietario. Año 2020

Municipio	Punto de corte del 10% de propietarios que concentran más área por municipio. Año 2020				Área comparada del 10% de los propietarios que más área concentran sobre el total del Municipio		Distribución del 1% de los propietarios o poseedores que concentran mayores áreas por municipio. Último decil y área promedio por propietario. Año 2020		
	Punto de corte último decil (ha)	Cantidad de propietarios	Área reunida por los propietarios (ha)	Área promedio de los propietarios en el último decil (ha)	Área geográfica por Municipio (ha)	% del área Municipal	Área promedio por propietario (ha)	No. Propietarios	Área de terreno (ha)
Aguada	13,34	103	2.671,98	25,94	7.471,39	35,76	71,01	10	710,06
Albania	9,35	293	5.618,16	19,17	16.076,73	34,95	54,63	29	1.584,23
Aratoca	16,20	165	9.519,86	57,70	15.317,54	62,15	232,25	16	3.715,98
Barbosa	3,34	279	2.245,92	8,05	4.006,83	56,05	22,29	27	601,88
Barichara	8,87	275	6.301,38	22,91	1.917,31	52,88	84,53	27	2.282,20
Barrancabermeja		156	44.469,	285,06	8	52,82	90	15	

	111,94		45		4.185,64		4,59		13.568,91
Betulia	50,08	62	7.300,12	117,74	26.966,93	27,07	393,13	6	2.358,78
Bolívar	13,13	547	31.434,52	57,47	61.125,64	51,43	264,13	54	14.262,95
Bucaramanga	0,70	85	75,59	0,89	421,05	17,95	1,47	7	10,29
Cabrera	13,28	98	3.180,51	32,45	6.321,67	50,31	126,36	9	1.137,26
California	20,00	16	537,51	33,59	3.610,33	14,89	67,60	1	67,60
Capitanejo	8,96	157	4.261,73	27,14	7.350,12	57,98	107,75	15	1.616,22
Carcasí	8,16	337	6.215,57	18,44	13.384,40	46,44	64,91	33	2.141,91
Cepitá	11,22	79	5.953,05	75,36	10.324,83	57,66	519,40	7	3.635,82
Cerrito	17,00	151	6.932,70	45,91	14.846,57	46,70	135,47	15	2.032,03
Charalá	12,28	389	15.850,80	40,75	28.977,44	54,70	141,20	38	5.365,50
Charta	15,10	99	2.854,90	28,84	11.716,50	24,37	66,14	9	595,23
Chima	19,43	119	5.464,52	45,92	14.228,50	38,41	121,48	11	1.336,26
Chipatá	5,01	429	4.804,69	11,20	9.371,03	51,27	34,82	42	1.462,47
Cimitarra	170,62	322	120.407,53	373,94	273.238,51	44,07	1.078,92	32	34.525,49
Concepción	11,87	237	6.661,21	28,11	12.327,16	54,04	84,99	23	1.954,78
Confines	12,50	128	3.413,53	26,67	7.030,26	48,55	78,29	11	861,17
Contratación	14,00	68	1.795,15	26,40	10.690,75	16,79	61,55	6	369,30
Coromoro	15,00	309	10.032,54	32,47	20.683,80	48,50	89,10	30	2.673,03
Curití	11,68	291	15.207,41	52,26	23.590,06	64,47	263,11	29	7.630,18
El Carmen de chucuri	28,93	263	15.838,86	60,22	69.451,42	22,81	169,65	26	4.410,93
El guacamayo	18,92	66	2.524,79	38,25	10.271,20	24,58	128,27	6	769,62
El Peñón	13,20	160	3.856,27	24,10	27.611,48	13,97	64,10	16	1.025,66
El Playón	29,28	99	5.126,08	51,78	43.129,46	11,89	116,72	9	1.050,47
Encino	16,32	170	6.394,90	37,62	12.163,27	52,58	117,80	17	2.002,63
Enciso	7,49	163	2.810,97	17,25	6.709,57	41,89	50,82	16	813,10
Florián	15,00	173	4.359,72	25,20	16.533,29	26,37	56,39	17	958,65
Floridablanca	0,65	179	174,14	0,97	693,66	25,10	2,01	17	34,10
Galán	23,71	144	7.894,86	54,83	19.526,94	40,43	158,17	14	2.214,37
Gámbita	18,75	301	12.913,22	42,90	35.584,41	36,29	127,51	30	3.825,25
Girón	0,69	367	400,62	1,09	1.176,70	34,05	2,72	36	98,03
Guaca	7,88	321	5.530,70	17,23	14.620,76	37,83	54,87	31	1.701,03
Guadalupe	14,94	230	6.945,04	30,20	14.766,27	47,03	79,35	23	1.825,06
Guapota	18,03	89	3.760,32	42,25	6.383,63	58,91	116,86	8	934,87
Guavatá	5,10	311	3.011,91	9,68	28.149,72	36,96	27,17	31	842,33

Güepsa	6,40	102	1.509,38	14,80	3.098,13	48,72	4 2,70	10	426,99
Hato	17,55	97	3.226,20	33,26	1 2.057,22	26,76	8 3,23	9	749,04
Jesús María	6,29	197	2.692,15	13,67	7.115,62	37,83	3 6,81	19	699,48
Jordán	22,69	31	2.125,33	68,56	4.158,15	51,11	26 5,40	3	796,19
La Belleza	17,75	173	5.586,06	32,29	2 1.965,64	25,43	7 9,50	17	1.351,54
La Paz	12,65	266	7.290,92	27,41	2 5.139,73	29,00	7 5,67	26	1.967,46
Landázuri	31,00	221	12.913,34	58,43	4 0.574,44	31,83	12 7,22	22	2.798,86
Lebrija	13,76	547	20.925,04	38,25	5 3.172,82	39,35	14 2,15	54	7.676,16
Los Santos	11,50	428	15.687,05	36,65	2 7.196,01	57,68	15 1,11	40	6.044,28
Macaravita	7,65	229	3.922,18	17,13	8.675,08	45,21	4 7,46	22	1.044,09
Málaga	4,91	230	2.258,70	9,82	4.945,18	45,67	2 5,48	23	586,09
Matanza	14,00	171	5.023,43	29,38	2 2.900,31	21,94	8 0,08	17	1.361,38
Mogotes	20,00	369	16.776,19	45,46	3 8.182,58	43,94	12 8,95	36	4.642,29
Molagavita	8,50	357	7.824,38	21,92	1 6.569,79	47,22	8 2,06	35	2.872,20
Ocamonte	6,30	225	4.146,40	18,43	7.690,83	53,91	6 8,97	22	1.517,38
Oiba	15,17	336	12.900,66	38,39	2 2.423,83	57,53	11 7,24	33	3.868,81
Onzaga	14,70	276	9.347,04	33,87	2 3.954,19	39,02	9 7,98	27	2.645,35
Palmar	6,65	78	1.335,74	17,12	2.067,77	64,60	5 4,22	7	379,54
Palmas del Socorro	13,54	106	3.093,11	29,18	5.305,36	58,30	8 1,08	10	810,85
Páramo	10,11	130	4.450,64	34,24	7.098,65	62,70	13 4,81	13	1.752,48
Piedecuesta	0,75	487	534,37	1,10	2.304,23	23,19	2,36	47	111,06
Pinchote	6,25	124	2.855,89	23,03	5.079,10	56,23	12 6,50	12	1.517,96
Puente Nacional	5,86	886	10.583,03	11,94	2 4.289,84	43,57	3 1,33	88	2.756,93
Puerto Parra	152,57	70	23.109,27	330,13	6 6.382,76	34,81	91 3,32	7	6.393,22
Puerto Wilches	99,31	171	60.619,69	354,50	15 1.522,76	40,01	1.492,68	17	25.375,49
Rionegro	41,50	492	56.644,04	115,13	12 0.312,00	47,08	40 3,06	49	19.749,77
Sabana de Torres	102,33	212	48.451,42	228,54	13 5.685,76	35,71	60 7,65	21	12.760,73
San Andrés	6,83	602	9.179,33	15,25	2 3.059,30	39,81	4 0,35	60	2.421,07
San Benito	8,44	159	2.847,21	17,91	5.653,88	50,36	5 5,40	15	830,98
San Gil	7,92	329	7.209,68	21,91	1 3.104,68	55,02	7 0,79	32	2.265,28
San Joaquín	16,52	113	4.025,47	35,62	1 2.695,91	31,71	10 6,09	11	1.166,99
San José de Miranda	5,00	302	3.571,93	11,83	7.339,38	48,67	3 9,13	30	1.173,78
San Miguel	5,50	168	2.050,39	12,20	5.263,12	38,96	3 7,44	16	599,09
San Vicente de Chucuri	27,50	433	32.370,46	74,76	8 1.614,39	39,66	27 4,45	43	11.801,20
Santa Bárbara		50	2.095,	41,92		26,86	11	5	

	19,28		94		7.802,39		6,06		580,31
Santa Elena del Opón	37,00	72	5.266,19	73,14	20.332,60	25,90	166,07	7	1.162,49
Simacota	50,00	244	27.743,70	113,70	79.496,69	34,90	349,33	23	8.034,55
Socorro	9,25	268	6.591,92	24,60	11.940,34	55,21	75,47	26	1.962,21
Suaita	10,75	385	14.139,87	36,73	23.996,11	58,93	139,24	38	5.291,04
Sucre	13,50	423	10.736,53	25,38	35.218,80	30,49	61,27	42	2.573,15
Suratá	31,16	106	7.626,31	71,95	27.261,15	27,97	201,61	9	1.814,53
Tona	17,55	180	7.146,25	39,70	17.700,42	40,37	123,97	18	2.231,37
Valle de San José	9,16	178	4.049,32	22,75	7.260,51	55,77	66,21	17	1.125,57
Vélez	9,97	597	15.857,58	26,56	32.946,72	48,13	82,67	59	4.877,28
Vetas	11,69	29	556,69	19,20	2.301,79	24,19	55,93	2	111,86
Villanueva	10,66	165	4.350,68	26,37	9.495,05	45,82	81,85	16	1.309,61
Zapatoca	44,38	120	17.367,80	144,73	32.319,38	53,74	539,99	12	6.479,90

Fuente: Con base en (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2020); (Área Metropolitana de Bucaramanga, 2020).

3.3.4. **Relación tamaño y uso de UPA**

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

El análisis de la Tabla 13 revela una notable distribución por tamaño de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) en Santander. Se observa una alta presencia de UPA en los rangos más pequeños, aunque estos ocupan una mínima proporción del área total censada. Específicamente, las UPA de hasta 2,5 ha conforman el 45,23% del total, pero solo representan el 2,56% del área censada.

Tabla 13. Distribución de las UPA en áreas dentro de frontera agrícola en territorios no étnicos por rangos de tamaño (Santander)

Rangos de tamaño UPA	Número de UPA dentro de FA*[1]	Área de UPA (ha)	% de UPA	% de área
Hasta 0,5 ha	27.631	6.307,66	15,66	0,21
Mayor a 0,5 ha - hasta 1 ha	17.796	13.251,76	10,09	0,44
Mayor a 1 ha - hasta 2,5 ha	34.377	57.310,33	19,48	1,91
Mayor a 2,5 ha - hasta 3 ha	7.491	20.601,24	4,25	0,68
Mayor a 3 ha - hasta 5 ha	22.560	88.687,69	12,79	2,95
Mayor a 5 ha - hasta 10 ha	25.613	181.702,26	14,52	6,04
Mayor a 10 ha - hasta 20 ha	18.189	258.683,13	10,31	8,60
Mayor a 20 ha - hasta 50 ha	13.722	425.776,84	7,78	14,15
Mayor a 50 ha - hasta 100 ha	5.135	355.659,49	2,91	11,82
Mayor a 100 ha - hasta 200 ha	2.266	312.381,77	1,28	10,38
Mayor a 200 ha - hasta 500 ha	1.160	343.338,26	0,66	11,41
Mayor a 500 ha - hasta 1000 ha	298	205.608,02	0,17	6,83
Mayor a 1000 ha - hasta 2000 ha	117	164.237,55	0,07	5,46
Mayor a 2000 ha - hasta 5000 ha	52	159.788,29	0,03	5,31
Mayor a 5000 ha - hasta 10000 ha	18	121.349,69	0,01	4,03
Mayor a 10000 ha	15	293.615,43	0,01	9,76
Total	**176.440**	**3.008.299**	**100**	**100**

Fuente: Con base en (CNA Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2014), (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2023).

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

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

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

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

Con el fin de promover la propiedad sobre la tenencia de la tierra, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas que buscan avanzar en la solución de esta problemática a través del programa de formalización de la propiedad ejecutado por la ANT. Asimismo, el Gobierno a través del MADR expidió la Resolución 128 de 2017, la cual define la regularización de la propiedad como:

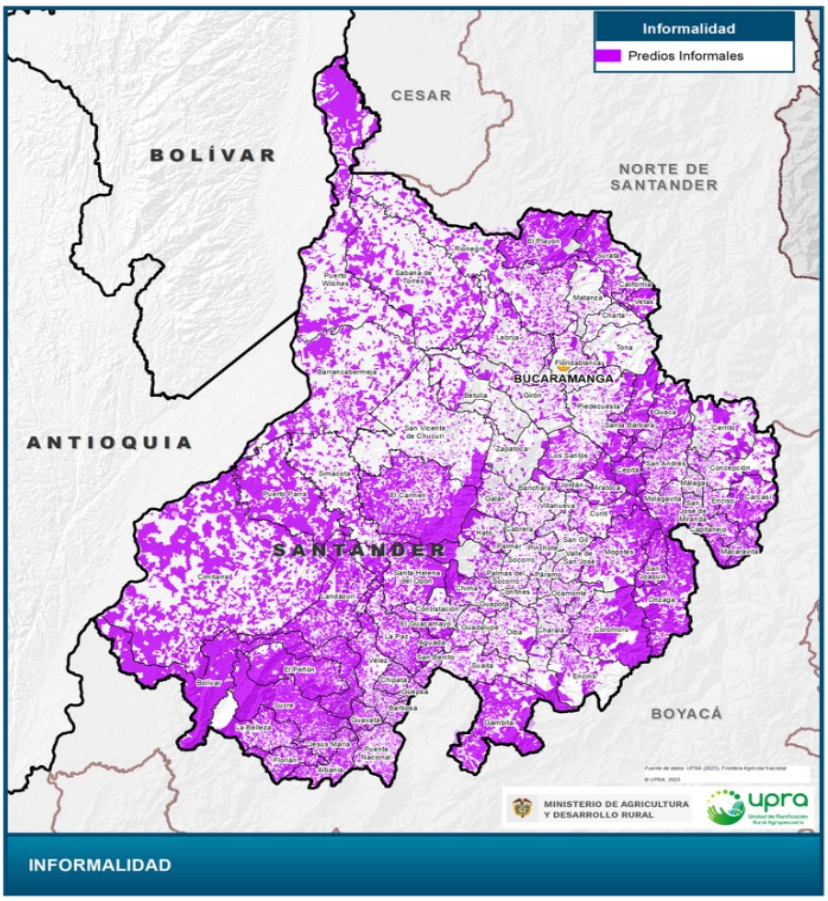
"el conjunto de acciones orientadas por el Estado encaminadas al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público y privado, con el objetivo de promover el acceso a la propiedad de los predios rurales y mejorar la calidad de vida de los campesinos, convirtiendo en patrimonio la tierra que ocupan y trabajan, desarrollando un mercado de tierras rurales con seguridad jurídica, que funcione en forma abierta, ágil y transparente. Convirtiéndose en una necesidad el establecimiento de la cultura de la formalidad y el

saneamiento de la propiedad rural de tal manera que la tenencia de la tierra se convierta en un factor promotor de desarrollo".

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

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

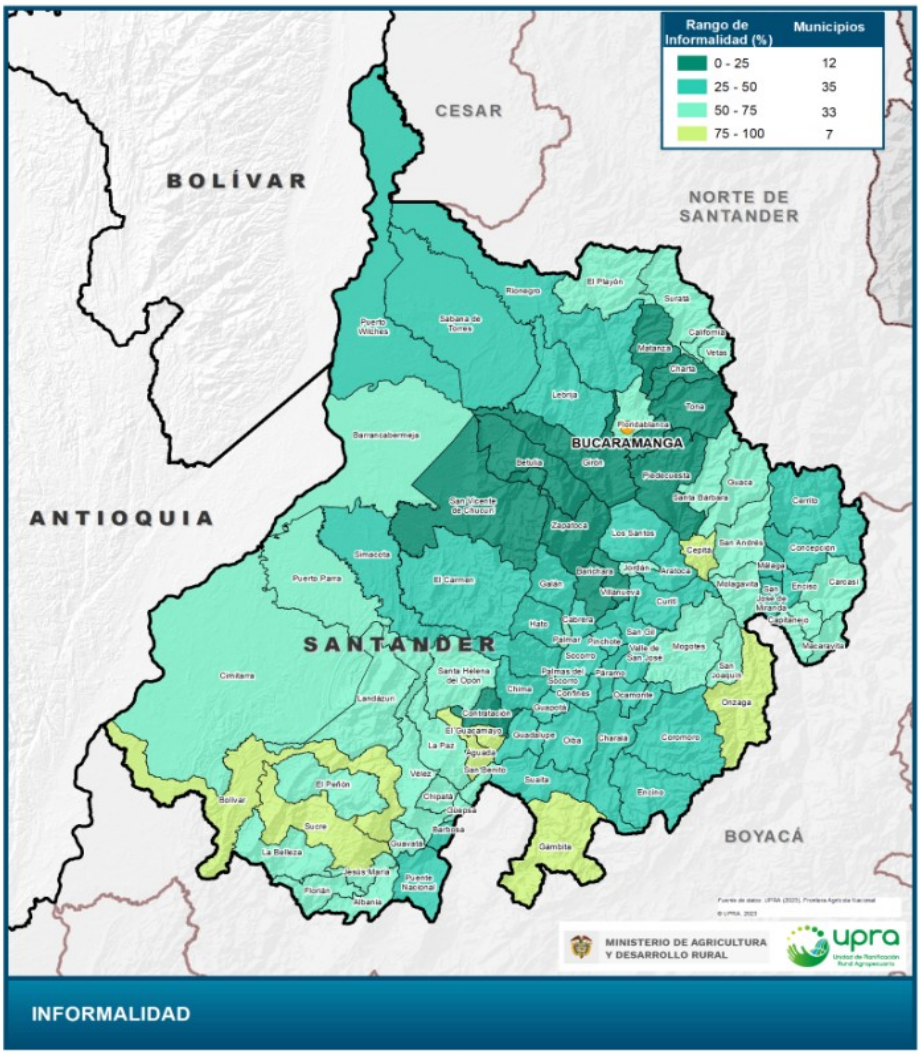
Figura 18. Distribución de los rangos de informalidad en el departamento



Fuente: UPRA (2023).

El Departamento de Santander cuenta con 262.882 predios ubicados en áreas sin exclusiones legales para el OSPR, de los cuales, 121.388 son predios que tienen indicios de informalidad, lo que nos permite establecer que el índice de informalidad en áreas sin exclusiones legales en el departamento es del 46%.

Figura 19. Porcentaje de presunción de informalidad en los municipios del departamento de Santander.



Fuente: UPRA (2023).

El Departamento de Santander presenta situaciones de informalidad importantes. De acuerdo con la figura anterior, 12 municipios tienen un rango de informalidad entre el 0 y el 25%; treinta y cinco (35) municipios entre el 25% y 50% de sus predios presuntamente informales (42.435), que equivalen al 34.96% del total de predios con presunción de informalidad en el departamento. Adicionalmente, existen treinta y tres (33) municipios con índices de informalidad entre el 50 % y 75% en sus predios, lo que equivale a 53.256 predios. Adicionalmente el Departamento de Santander

presenta en 7 de sus municipios índices de informalidad entre el 75% y el 100%, en 17.389 predios lo que representa un 14,33% del total de predios con presunción de informalidad en el departamento. Estos cálculos son realizados sobre la información cartográfica de 87 municipios, teniendo en cuenta que se tiene información catastral para el total de los municipios de este departamento.

Es importante manifestar que el departamento no posee municipios con un porcentaje de informalidad superior al 86,26%.

De acuerdo con la distribución geográfica de los predios rurales del departamento, en áreas sin exclusiones legales para el OSPR, los municipios con mayor cantidad de área afectada por la presunción de informalidad con respecto al área total del departamento son: el Municipio de Bolívar con un total de 5520 predios y un área de 88757,37 hectáreas y los municipios de Cepitá con 709 predios y 9767,10 ha, Sucre con 4387 predios y 53010,03 ha, Aguada con 1007 predios y 6001,49 ha, El Guacamayo con 922 predios y 7368,60 ha y Onzaga con 2565 predios, como se puede observar a continuación. De igual modo se pudo observar que el Municipio de Tona con un 6,46% equivalente a 199 predios y 3972,51 ha, presenta el menor índice de informalidad en el Departamento seguido por Matanza 11,47% con 224 predios y 2978,44 ha y el municipio de Piedecuesta con 12,21% de porcentaje de informalidad, 1683 predios en esta situación y 425,09 ha.

Tabla 14. Municipios con mayor cantidad de área afectada por la presunción de informalidad con respecto al área total del departamento

MUNICIPIO	Predios Informales	Área Predios Informales (ha)	Índice de Informalidad[4]
Aguada	1.007	6.001,49	78,43%
Bolívar	5.520	88.757,37	86,26%

[4] Indice de informalidad: Indicador de la informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia, Vigencia 2020.UPRA

Cepitá	709	9.767,10	84,20%
El Guacamayo	922	7.368,60	78,14%
Gámbita	2.279	42.686,95	78,64%
Onzaga	2.565	36.155,02	76,07%
Sucre	4.387	53.010,03	80,23%

Fuente: (UPRA, 2020).

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

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

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

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

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

El 46% de los predios rurales de Santander 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, 2015, pág. 39)

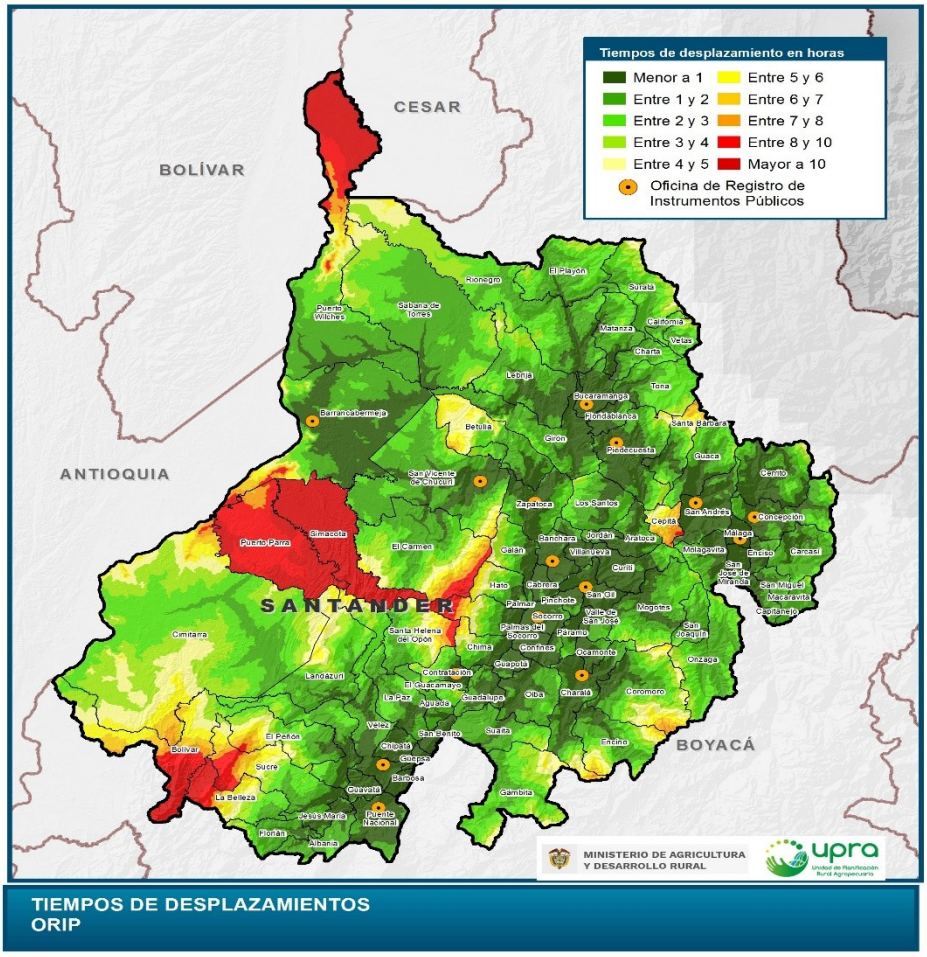
Como factores de la informalidad en el país se destacan: 1) la tenencia desordenada e insegura de la tierra a raíz de las fallas en la administración de las tierras del Estado, 2) la falta de un inventario de baldíos, 3) la poca autoridad que ejerce el Estado para hacer cumplir la función social de la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

El acceso a la institucionalidad para formalizar los derechos de propiedad depende de la calidad de las vías y de la frecuencia de los servicios de transporte. Por su parte, el tiempo necesario para acceder a las oficinas de registro es más largo en la medida en que las oficinas de la ORIP no tienen presencia en la mayoría de los cascos urbanos; aunque para la mayoría del Departamento de Santander, la distancia es inferior a 1 hora, los municipios más alejados de sus respectivas oficinas pueden tardar mucho más.

Algunas zonas de los municipios de Bolívar, La Belleza, El Carmen, Santa Helena de Opón, Puerto Wilches, Puerto Parra y Simacota cuentan con distancias de más de 8 horas de traslado hasta los cascos urbanos en los que se encuentran ubicadas las oficinas de la ORIP.

En el Departamento de Santander, las distancias entre las áreas de ubicación de los predios y las cabeceras urbanas, donde están ubicadas las oficinas para realizar los trámites de formalización, dependen de las condiciones de las vías. En este sentido, en la mayoría del departamento (en verde oscuro) existen buenas redes de transporte y los tiempos de desplazamiento son de 1 hora como máximo.

Figura 20. Mapa de Isócronas Departamento de Santander



Fuente: UPRA (2023).

En cuanto al registro se refiere, la Superintendencia de Notariado y Registro tiene 15 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos-ORIP, ubicadas en los municipios de Bucaramanga, Barichara, Barrancabermeja, Contratación, Charalá, Málaga, Concepción, Puente Nacional, Piedecuesta, San Andrés, San Gil, Socorro, Vélez, Zapatoca y San Vicente de Chucurí.

Ahora, cuenta con 55 notarías, de las cuales 11 se ubican en la capital, 2 en los municipios de Barrancabermeja, Floridablanca, Málaga, Piedecuesta, San Gil, Socorro y Vélez, para atender la demanda de los 87 municipios del Departamento de Santander, lo que deja evidente que no todos los municipios cuentan con Notaría.

Así mismo, la Agencia Nacional de Tierras, hace presencia en el departamento a través de la Unidad de Gestión Territorial, ubicada en Bucaramanga, para atender todos los trámites relacionados con el acceso a tierra y la formalización de la misma, en cumplimiento de sus competencias según el Decreto 2363 de 2015.

En el Departamento de Santander la información catastral es generada en la actualidad por 5 gestores catastrales: Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, Municipio de Barrancabermeja, Municipio de Floridablanca, Municipio de Málaga y Área Metropolitana de Bucaramanga -AMB. El Área Metropolitana de Bucaramanga -AMB presta el servicio público catastral en 3 municipios: Bucaramanga, Girón y Piedecuesta. Mientras que la gestión catastral de los municipios de Barrancabermeja, Floridablanca y Málaga es llevada a cabo directamente en cada uno por su alcaldía municipal y en el resto de los 81 municipios que conforman el Departamento, el catastro sigue a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

No obstante, lo anterior, se requiere una mayor presencia institucional a través de la provisión efectiva de bienes y servicios básicos, y el despliegue de jornadas móviles

de atención que se desplacen hasta las zonas más alejadas. Este tipo de infraestructura contribuye a que los trámites de formalización se hagan de manera fácil, rápida y económica para los habitantes rurales. Pero también contribuye a cerrar las brechas campo-ciudad y a mejorar las condiciones de vida de las zonas especialmente afectadas por el conflicto armado y las peor conectadas con los centros.

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

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

Como resultado de este proceso se plantearon una serie de acciones para la formulación de la ETGRPR en el departamento de Santander.

4.1. Caracterización de actores de la ETGRPR

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

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

La metodología para la construcción del mapa de actores consta de 3 fases, la primera es la identificación y reconocimiento de los actores involucrados, luego el análisis de actores clave y se finalizó con la caracterización de actores (ver anexo 2).

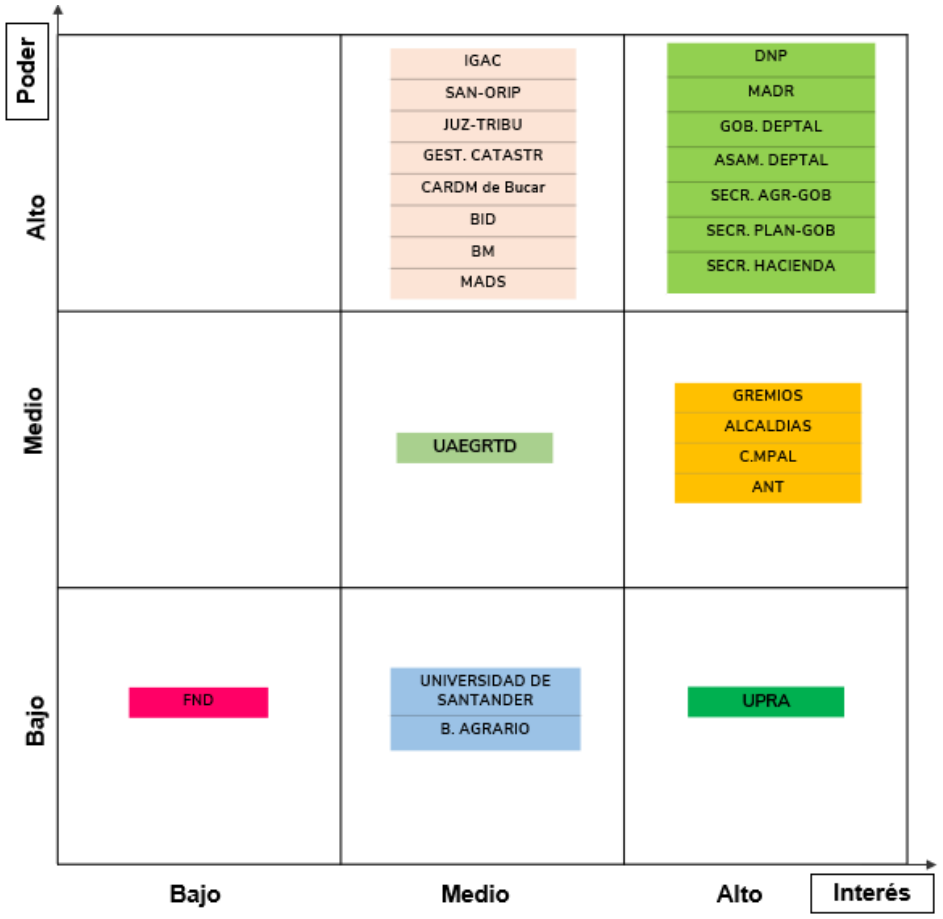
La caracterización de actores busca identificar, comprender y analizar los diferentes actores, sus roles, funciones, competencias y experiencias e involucrarlos en el proceso de desarrollo de la ETGPRP como insumo para el diseño e implementación de la misma y poder armonizar las acciones interinstitucionales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

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

Otro grupo de actores que queda en la categoría de Alto Interés, Medio Poder está dado por los gremios, las alcaldías y los consejos municipales, en este grupo se le dio un Medio Poder en función de los recursos y dificultades que se tienen en el país por un lado para hacer una gestión catastral y registral de una forma organizada, articulada y de forma interoperable, adicionalmente los recursos económicos que eso implica. Lo mismo aplica para los grupos de Medio Interés y Alto Poder (MA) y Medio Interés y Medio Poder (MM).

En general para la calificación de los actores se tuvo en cuenta lo que ha venido desarrollando el Ministerio de Agricultura en coordinación con la ANT y sus entidades adscritas respecto a programas de regularización de la propiedad rural, y se calificó en el escenario de desarrollo de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural en el departamento. Adicionalmente, en la calificación se tuvo en cuenta las experiencias de otros departamentos que han buscado iniciativas de solución a los problemas de informalidad en sus departamentos como en el caso de Cundinamarca con sus programas de formalización y en los municipios de Rioblanco (Tolima) y Ovejas (Sucre) con la apertura de las oficinas municipales de tierras. Asimismo, con la formulación de las ETGRPR del departamento del Huila, Antioquia y la región de la Orinoquia.

Figura 21. Caracterización de Actores de la ETGRPR



Fuente: UPRA, (2024).

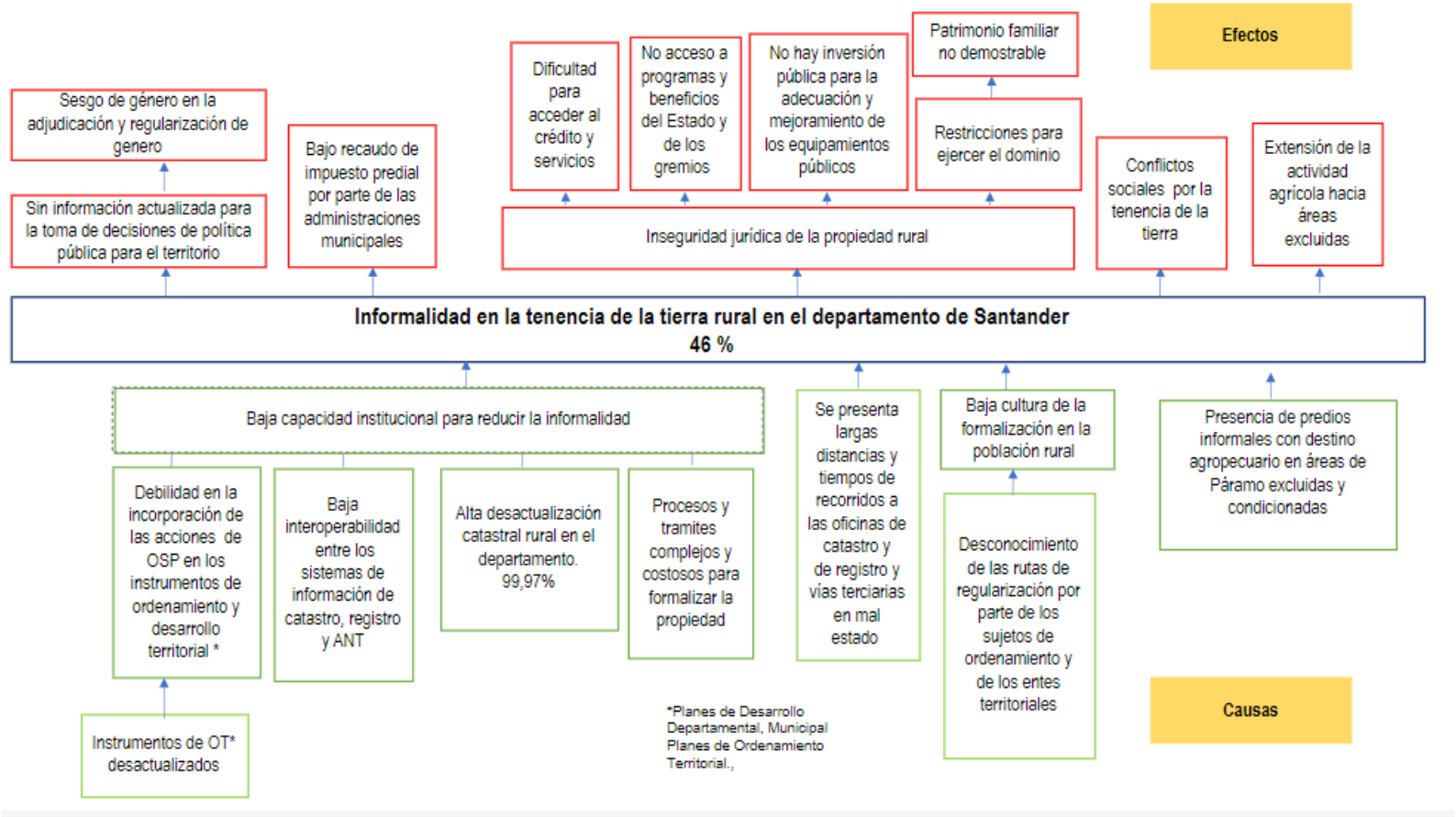
4.2. Árbol de problemas de la ETGRPR para el departamento

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

Finalmente, la cuarta etapa del proceso incluye la definición de las causas y consecuencias que se derivan y explican del problema central (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2015).

En la Figura 22, se presenta la construcción de este ejercicio.

Figura 22. Diagrama de árbol de problemas de la ETGRPR



Fuente: UPRA, (2024).

Como se mencionó antes como primera actividad para desarrollar el árbol de problemas, hubo una lluvia de ideas sobre los problemas de la informalidad según la literatura consultada, el Plan de Desarrollo Departamental, los Planes de Desarrollo Municipal, y la caracterización del OSPR del departamento de Santander realizada por la UPRA, donde se tuvo como fin identificar, organizar y clasificar el meta problema (problema central), las causas y los efectos del problema identificado, utilizando la metodología de la construcción de problemas expuesta por el autor Ordoñez - Matamoros.

De acuerdo con las actividades mencionadas anteriormente se identificó que el problema central referente al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural es **"Informalidad en la tenencia de la tierra rural en el departamento de Santander"**, lo cual se evidenció en el alto índice de informalidad de 46% (UPRA, 2020) llamado en el documento de la Caracterización del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para el departamento de Santander, correspondiente a 121.388 predios presuntamente informales.

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

- Baja capacidad institucional para reducir la informalidad
- Se presenta largas distancias y tiempos de recorridos a las oficinas de Catastro y Registro y vías terciarias en mal estado.
- Baja cultura de la formalización predial en la población rural
- Presencia de predios informales con destino agropecuario en áreas de páramo excluidas y condicionadas.

Para la causa directa de la "Baja capacidad institucional para reducir la informalidad", que incide en el alto índice de informalidad en la tenencia de la tierra rural en el departamento, se pudo establecer que los gobiernos municipales y departamentales en muchos casos no consideran en los planes de ordenamiento territorial indicadores

en temas de ordenamiento social de la propiedad rural, esto se encuentra relacionado con la limitada capacidad financiera, insuficiencia en el recurso humano capacitado y la poca autonomía, lo que evidencia una "debilidad en la incorporación de las acciones de OSP en los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial". Sumado a lo anterior, los instrumentos de OT de la mayoría de los municipios se encuentran desactualizados.

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

La Ley 388 de 1997, norma rectora en materia de ordenamiento territorial en nuestro país, ha dispuesto que los Planes de Ordenamiento Territorial sean el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal (Art. 9 de la Ley 387 de 1998), así como que el componente rural sea obligatorio dentro de la conformación de dichos planes (Art. 14 de la Ley 387 de 1998).

Así lo prevé el numeral 1 del Art. 6 de la mencionada norma, cuando dispone que el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante, entre otras, la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales. (UPRA, 2017)

En la práctica, las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra no tienen el protagonismo que exige la problemática del territorio, o con la importancia que debería tener en los diferentes instrumentos, tanto del Plan de Ordenamiento

Territorial Departamental como de gobernabilidad del territorio (planes de desarrollo municipales), donde se define la hoja de ruta de los recursos, planes y programas destinados a atender las problemáticas presentes.

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

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

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

Según cifras del IGAC[5] 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.

[5] Según base catastral del IGAC vigencia 2020

El estado catastral del departamento no dista de la tendencia nacional, ya que para la vigencia rural 2020, el 96,51 % (83 municipios) se encuentran desactualizados, y tan solo el 3,49 % (3 municipios) se encuentran actualizados.

El índice de complejidad municipal del DNP, (DNP, 2024)*identifica las diferentes características físicas, sociales, de seguridad, entre otras y propias de cada territorio, para planificar acertadamente la logística necesaria para la intervención y operación en campo del proceso de levantamiento catastral con enfoque multipropósito, esto a través de la información oficial disponible de las entidades territoriales en Colombia y con la cual los operadores catastrales contarán al momento de desarrollar las actividades necesarias para la actualización catastral*, tiene en cuenta los siguientes componentes para realizar el levantamiento catastral con enfoque multipropósito y determinar su costo:

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

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

En lo que respecta al departamento de Santander, para 10 municipios el índice de complejidad municipal para la realización del proceso de la actualización catastral arroja una categoría de nivel muy difícil (Carcasí, El Peñón, Encino, Guaca, La Belleza,

Landázuri, Onzaga, Santa Bárbara, Sucre y Vetas) en su intervención para la implementación del catastro multipropósito (DNP, 2024b).

Frente a lo anterior, algunas de las razones que explican la persistencia de la desactualización catastral a nivel nacional y que aplican igualmente, para el departamento de Santander, se mencionan en la evaluación de procesos y resultados del catastro nacional, realizada en 2013[6] a saber:

"1. L*a normatividad vigente, los esquemas financieros y la ausencia de sistemas de monitoreo y seguimiento dificultan los procesos de gestión catastral.*

2. Las metodologías de formación y actualización, así como las de valoración presentan limitaciones para capturar la realidad de los predios, las construcciones y el territorio.

3. Los resultados de la gestión catastral se ven limitados por las capacidades institucionales y de recursos humanos, los insumos cartográficos y los sistemas de información, así como la falta de interrelación del catastro con el registro".

Según la evaluación anterior a pesar de que se ha actualizado la normatividad, la metodología y se han destinado algunos recursos de préstamos de la banca internacional, el país al 2023 en su gran mayoría (en el área urbana y rural) sigue desactualizado catastralmente.

Además, de las nuevas especificaciones técnicas de calidad y financieras que exige el catastro multipropósito, la falta de recursos por parte de los municipios para invertir en la actualización de la base catastral, en gran parte causado por la pandemia del COVID 19, retrasó, aún más, los procesos de actualización catastral. Así mismo, y no menos importante, la falta de mano de obra calificada en territorio para actividades catastrales dificulta la gestión catastral.

[6] 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.

Por el conflicto armado que se ha presentado en más de 5 décadas en Colombia en diferentes regiones del país, las entidades estatales no han podido hacer presencia en el territorio; como es el caso de las oficinas de catastro y de la ANT. En este sentido, la implementación de procesos de regularización por parte del Estado no ha podido ser efectiva. La presencia de estos grupos al margen de la ley ha generado despojo, desplazamiento y usurpación en estos territorios a los que, en la mayoría, les hace falta la presencia del Estado.

Sumado a lo anterior, el alto grado de desactualización catastral no solo en el departamento de Santander sino a nivel nacional se refleja también en la debilidad en las capacidades técnicas para asumir la gestión catastral y el cumplimiento de las especificaciones técnicas y de calidad que exige el Catastro Multipropósito; debido al nuevo giro que ha tomado la implementación de la política de catastro multipropósito en el país en cuanto a la habilitación de los nuevos gestores catastrales y la puesta en marcha de todo el componente tecnológico que implica su realización para cumplir con los criterios establecidos. Según INDEPAZ[7] en su artículo de "Catastro Multipropósito en el Acuerdo de Paz" (Barney, 2022) para un fortalecimiento institucional se requiere:

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

y que para un fortalecimiento tecnológico se debe contar con:

- *Desarrollo e implementación de un nuevo Sistema de Información Catastral en IGAC*

[7] Instituto de estudios para el desarrollo y la paz.

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

Asimismo, la ***"Baja interoperabilidad entre los sistemas de información de catastro, registro y ANT"*** determina que existe una desarticulación entre estas dos entidades y más aun no hay interoperabilidad con otros sistemas de información como el de la ANT.

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

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

Por consiguiente, según el IGAC, se afecta la seguridad jurídica de las transacciones inmobiliarias y se genera duplicidad de esfuerzos de catastro y registro en la captura de información común en las dos bases de datos institucionales (IGAC, 2012).
Según el Conpes 3958 de 2019, en cuanto a los insumos registrales, debido a multiplicidad de inconsistencias existentes, entre otras razones, por errores en la digitación y por contar con información registral en libros antiguos no sistematizados, la información consignada en las bases de datos registrales no se encuentra actualizada ni resulta del todo interoperable (SNR, 2018). La SNR actualmente administra 18.260.120 números de folios de matrículas inmobiliarias en el país, que

se realiza por medio de dos sistemas de información: el Folio Magnético con 10.367.770 folios de matrículas y el Sistema de Información Registral (SIR)[8] con 7.892.350 folios de matrículas. Sin embargo, esta entidad no cuenta con un diagnóstico integral de archivos, según lo establecido en la Ley 594 de 2000[9] y en su Decreto Reglamentario 2609 de 2012[10]. Esto ha dificultado la eficiencia en la planeación y ejecución de actividades asociadas con la intervención de los libros del antiguo sistema[11] ya que dicho diagnóstico revelaría de manera concreta el estado actual de la información registral. Es a partir de este que se podría determinar el plan de trabajo a desarrollar en la etapa de conservación, digitalización, sistematización, indexación y migración de los libros del antiguo sistema de registro.

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

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

[8] 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.

[9] Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.

[10] 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.

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

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

En el artículo *¿"De eso tan bueno no dan tanto"? La experiencia colombiana en formalización de tierras a la luz de la evidencia internacional (Universidad Nacional de Colombia, 2019)*, Rengifo (2021) y Peña y Zuleta (2018) citados en el artículo por los autores Camilo Acero Vargas - María Mónica Parada Hernández señalan que la informalidad constante en Colombia ha sido en parte por factores de la reglamentación y de los procedimientos,

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

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

Es así 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, *[…]* "En América Latina, durante las décadas de los 70, 80 y 90, inventamos procesos bastante complejos sobre formalización, los cuales pueden durar hasta 10 años. Para sacar un título se necesitan hasta 40 firmas. La región ahora quiere simplificar y hacer esos procesos más costo-efectivos. Un gran reto es esclarecer si la comunidad sabe qué puerta tiene que tocar y cuánto dura y cuesta un proceso de formalización. *Tienen que estar alienados un marco global que facilite la formalización, una institucionalidad que esté a cargo y unos procesos y procedimientos claros".* (Revista Semana Rural, 2019)

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

> *[…] "El primer asunto es el desconocimiento de la población sobre los trámites de formalización ligados a los costos que implican. Los costos inician a partir del transporte desde el área rural para llegar a las cabeceras municipales y departamentales donde se pueden adelantar estos procesos y se prolongan por los trámites que se deben adelantar ante las diferentes entidades. Además de, procesos de formalización ante la autoridad de tierras, los jueces, las notarías*

y las oficinas de registro e instrumentos públicos no se pueden culminar en una sola jornada. Es decir, los engorrosos trámites actúan como una suerte de desincentivo a la formalización. Ligado a esto, los costos asociados a estos trámites son altos para la población que vive en las zonas rurales y que perciben su sustento de actividades del campo. Para las personas que tienen pequeña y mediana propiedad representa una razón adicional para la falta de interés". (Duica, 2020),

Asimismo, el BID en sus Estudios de Casos (Conroy, 2014) 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.

Sumado a los altos costos para formalizar la tenencia de un predio, se debe indicar que el **acceso a la institucionalidad para formalizar los derechos de propiedad depende de las vías,** su calidad y, por supuesto, los servicios de transporte que son utilizados por los campesinos para su desplazamiento intra municipal, e intermunicipal. El tiempo necesario para acceder a las oficinas de registro es más largo en la medida en que las oficinas de la ORIP no tienen presencia en la mayoría de los cascos urbanos (Municipios con ORIP: Bucaramanga, Barichara, Barrancabermeja, Contratación, Charalá, Málaga, Concepción, Puente Nacional, Piedecuesta, San Andrés, San Gil, Socorro, Vélez, Zapacota y San Vicente de Chucurí; aunque para la mayoría del departamento de Santander, la distancia es inferior a 1

hora, los municipios más alejados de sus respectivas oficinas pueden tardar mucho más.

Si bien en promedio, los municipios del departamento se encuentran a una (1) hora de distancia de las oficinas de registro e instrumentos públicos, algunas zonas de los municipios como pueden tardar entre 5 y 10 horas, hay predios tan alejados que las personas pueden requerir de tiempos prolongados para realizar el traslado hasta las oficinas de registro de instrumentos públicos lo que puede desestimular el interés en impulsar los trámites asociados a la formalización.

De otra parte, en el Departamento se cuenta con 18 notarías, de las cuales 5 se ubican en la capital, 1 en Barrancabermeja, Girón, Piedecuesta, Zapatoca y Cimitarra, 2 en Socorro, Vélez, San Gil, Floridablanca, para atender la demanda de los 87 municipios del departamento de Santander, lo que deja en evidencia que existe una cobertura insuficiente de este servicio para la mayor parte de los municipios.

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

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

Otra causa recurrente en la alta informalidad es la ***"Baja cultura de la formalización predial en la población rural",*** de manera que la adquisición del derecho real de dominio, al igual que los trámites establecidos en nuestra legislación para formalizar la propiedad, se observan como obstáculo, toda vez que la

generalidad entre la población rural, es que su percepción heredada de costumbre, da cuenta de que la transferencia de los predios se realice creyendo en la palabra del vendedor a través de cualquier manifestación de la voluntad, bien sea con una carta venta, una promesa, teniendo la plena convicción que de esta forma son propietarios, ya que dentro de la población son reconocidos como tales y son quienes explotan los predios, alejándose por completo de la realidad jurídica que ostentan, ya que los presupuestos para que estos actos jurídicos sean eficaces no se cumplen, en dicho caso la ley manda que se desconozca totalmente el acto o que se lo prive de eficacia.

Sobre este particular el artículo 1 de la Ley 1579 de 2012 indica que el Registro tiene como objetivo, entre otros, dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces.

Dentro de las causas del problema principal definido por el alto índice de informalidad en el departamento, las ocupaciones de las áreas de especial importancia ecológica y en particular la presencia de predios informales con destino agropecuario en áreas de páramo excluidas y condicionadas, generan conflictos por el uso del suelo y la tenencia de la tierra en el departamento; este problema se presenta en los predios sobre los que se ejerce una posesión u ocupación en áreas protegidas aún desde antes de su declaratoria, por lo que en dichas zonas hay presencia desde propiedad privada consolidada, falsa tradición y ocupación de bienes baldíos de la Nación, principalmente en las áreas de los Parques Naturales Nacionales y en los ecosistemas de páramo.

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

En ese estado de cosas es imprescindible la adopción de medidas urgentes que permitan la reducción de la incertidumbre con que viven muchos de los ocupantes de

dichos que no tienen claridad sobre la naturaleza jurídica de los mismos, así como alternativas frente a la destinación que puedan dar a su tierra sin afectar la protección a las Áreas de Especial Interés Ambiental. (Caracol Radio, 2023)

Si bien la normatividad comprende una serie de procedimientos para el saneamiento de la propiedad, la aplicación de estos ha resultado compleja y dispendiosa por razones de índole jurídica, social y política. Razón por la cual, sobre dichos inmuebles se han tenido que adelantar procesos agrarios de clarificación ante la autoridad de tierras para poder esclarecer su naturaleza jurídica.

El conflicto se agudiza debido a las condiciones económicas en que viven quienes ocupan estos predios, pues, por un lado, de acuerdo con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (2010), las consecuencias de la informalidad de la propiedad rural limitan ejercer el derecho de propiedad y su protección, por ello se obstaculiza el acceso al crédito institucional y a los servicios y subsidios del Estado, desincentiva inversión de los agricultores en el mejoramiento de sus predios (implementación de sistemas de riego, adecuación, cultivos permanentes, no inversión en tecnología, aumento en el uso de pesticidas) limitando así la capacidad productiva, lo cual afecta la generación de ingresos de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF). Así mismo facilita la expansión de cultivos ilícitos, la usurpación de tierras y el desplazamiento.

Por otra parte, los pobladores carecen de recursos para sanear y legalizar los predios debido a los altos costos que supone pagar un abogado y los trámites jurídicos. Además, se afecta la generación de ingresos municipales provenientes de rentas y por ende su capacidad de inversión.

Ahora bien, culturalmente la propiedad de la tierra genera arraigo y sentido de pertenencia al territorio, cuando la población considera que su derecho no está avalado cree que sus deberes tampoco deben cumplirse.

Dentro de las oportunidades para hacer frente a esta problemática a corto plazo se encuentran la disposición de los pobladores para legalizar sus predios y dar

cumplimiento las obligaciones fiscales inherentes a la tenencia del predio. El hecho de que los mismos desean que la institucionalidad reconozca que no están utilizando la totalidad de los predios, sino que se grave solo las áreas destinadas a su explotación. En consecuencia, se recomienda, por un lado, adelantar procesos de formalización de las unidades agrícolas familiares que se encuentran como falsa tradición. Por otro lado, los campesinos proponen que el gobierno ofrezca el apoyo económico necesario para resolver el trámite de saneamiento de los predios y el establecimiento de precios basados en el tiempo de permanencia de los habitantes en la zona y en su importancia o transcendencia ambiental, y no según valorización del IGAC. (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2015)

En jurisdicción del Departamento de Santander podemos encontrar los páramos de Santurbán y el Páramo de Almorzadero de los cuales a continuación se relacionarán algunos de los datos que nos permiten contextualizar el territorio así como apoyarnos en la caracterización que se ha realizado de estas áreas de donde se pudo obtener la información acerca de la situación de informalidad en esas zonas.

Inicialmente debemos señalar que el Páramo de Santurbán Berlín está ubicado en la cordillera oriental entre los departamentos de Santander y norte de Santander y que comprende un total de 135.253 hectáreas delimitado mediante la Resolución 2090 de 2014 del MADS; del total del área del Páramo 45.999 hectáreas es decir un 34% corresponde al departamento de Santander y 89.254 hectáreas es decir un 66% al departamento de Norte de Santander.

El Páramo Santurbán como ecosistema estratégico delimitado corresponde a una exclusión de carácter ambiental y por lo tanto se encuentra fuera de la frontera agrícola, sin embargo, existen unas áreas dentro del Páramo en las cuales sí se puede realizar actividades agropecuarias de bajo impacto, es entonces en esas áreas en las que podemos hablar de áreas dentro de la frontera agrícola cómo condicionadas.

Las actividades agropecuarias de bajo impacto están avaladas por el artículo 10 de la ley 1930 del 2018 dónde se establece que podrá permitirse la continuación de actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas

de Páramo haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos, ceñidas a los lineamientos que establezca el MAD, reglamentada mediante la Resolución 1294 de 2021 del MADR, como aquellas actividades agropecuarias circunscritas a los ámbitos agrícola pecuario y forestal acuícola o pesquero cuyos sistemas de producción además de satisfacer las necesidades básicas de los habitantes tradicionales del Páramo y generar ingresos económicos no ponen en riesgo la funcionalidad del ecosistema de Páramo ni la prestación de los servicios eco sistémicos donde se desarrollan.

"(…) ARTÍCULO 10. De las actividades agropecuarias y mineras. Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 previa definición y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos.

En el marco de estas acciones se deberá brindar a las comunidades el tiempo y los medios para que estas puedan adaptarse a la nueva situación, para lo cual se deberán tener en cuenta los resultados de la caracterización de los habitantes del páramo para lograr una transición gradual y diferenciada por tipo de actor.

Podrá permitirse la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos.

Las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles se deberán ceñir a los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (…)"

Con fundamento información base catastral 2019 y a partir del análisis predial, de los 5347 predios que se traslapan con el área del Páramo se encuentra que el 33% de los predios son presuntamente informales correspondientes a 1791 predios con un total de área de 63.911 hectáreas

Adicionalmente de los 1.791 predios presuntamente informales, 917 se encuentran ubicados en áreas excluidas de la frontera agrícola y 874 en áreas condicionadas de la frontera agrícola correspondiente a 53.771 hectáreas y 10.140 hectáreas respectivamente

De los 1.791 predios presuntamente informales se tiene que en 1.679 pertenecen a propietarios de tipo privado seguido de predios del Estado con 105 y por último otros con 7 predios.

En lo que corresponde al área del Páramo que queda dentro del departamento de Santander se encuentra que se traslapan con el Páramo 468 predios presuntamente informales con un área de 16.086 hectáreas, de los cuales 178 están dentro de la frontera agrícola en áreas condicionadas y 290 predios en áreas excluidas de la frontera agrícola con un total de 1.473 hectáreas y 14.613 hectáreas respectivamente de los 468 predios 431 son privados y corresponden al 24% de los predios del Páramo. (UPRA, 2023)

De otra de la información disponible sobre el Páramo de Almorzadero se pudo evidenciar que está ubicado en la cordillera oriental entre los departamentos de Santander y Norte de Santander y comprende un total de 157.705 hectáreas, área delimitada mediante Resolución 152 de 2018 del MADS, donde 107.740 hectáreas corresponden al Departamento de Santander y 49.736 hectáreas a Norte de Santander

De los departamentos que traslapan con el Páramo de Almorzadero Santander es el que mayor número de predios presuntamente informales tiene con 1711 predios con un área de 50.182 hectáreas de los cuales la mayor participación son los predios de propiedad privada con 97,24% correspondiente a 1.667 predios

De los predios presuntamente informales, 1.073 corresponden a 9.649 hectáreas y están dentro de frontera agrícola en áreas condicionadas y 638 predios con 40.533 hectáreas en áreas excluidos de la frontera agrícola. (UPRA, 2023)

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

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

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

aparceros: un 92,8 % de los arrendamientos carecen de contratos formales. (Universidad de Los Andes, 2011)

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

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

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

Si bien la normatividad comprende una serie de procedimientos para el saneamiento de la propiedad, la aplicación de estos ha resultado compleja y demorada por razones de índole jurídica, social y política. Razón por la cual, los tenedores de dichas áreas se

han visto obligados a adelantar un proceso agrario de clarificación ante la autoridad de tierras para poder esclarecer la naturaleza jurídica de dichos predios.

Esta situación no es nueva y mucho menos ajena a la intervención estatal por vía de la Rama Judicial del poder público, en efecto, la propia Corte Constitucional mediante sentencia de Constitucionalidad número 189 de 2006, señaló que: "el Sistema de Parques Nacionales Naturales se convierte en un límite al ejercicio del derecho a la propiedad privada, en cuanto a que las áreas que se reservan y declaran para tal fin, no sólo comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad particular. En estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo con el tipo de protección ecológica que se pretenda realizar. Así, por ejemplo, al declararse un parque como "santuario de flora" solamente se pueden llevar a cabo actividades de conservación, recuperación, control, investigación y educación".

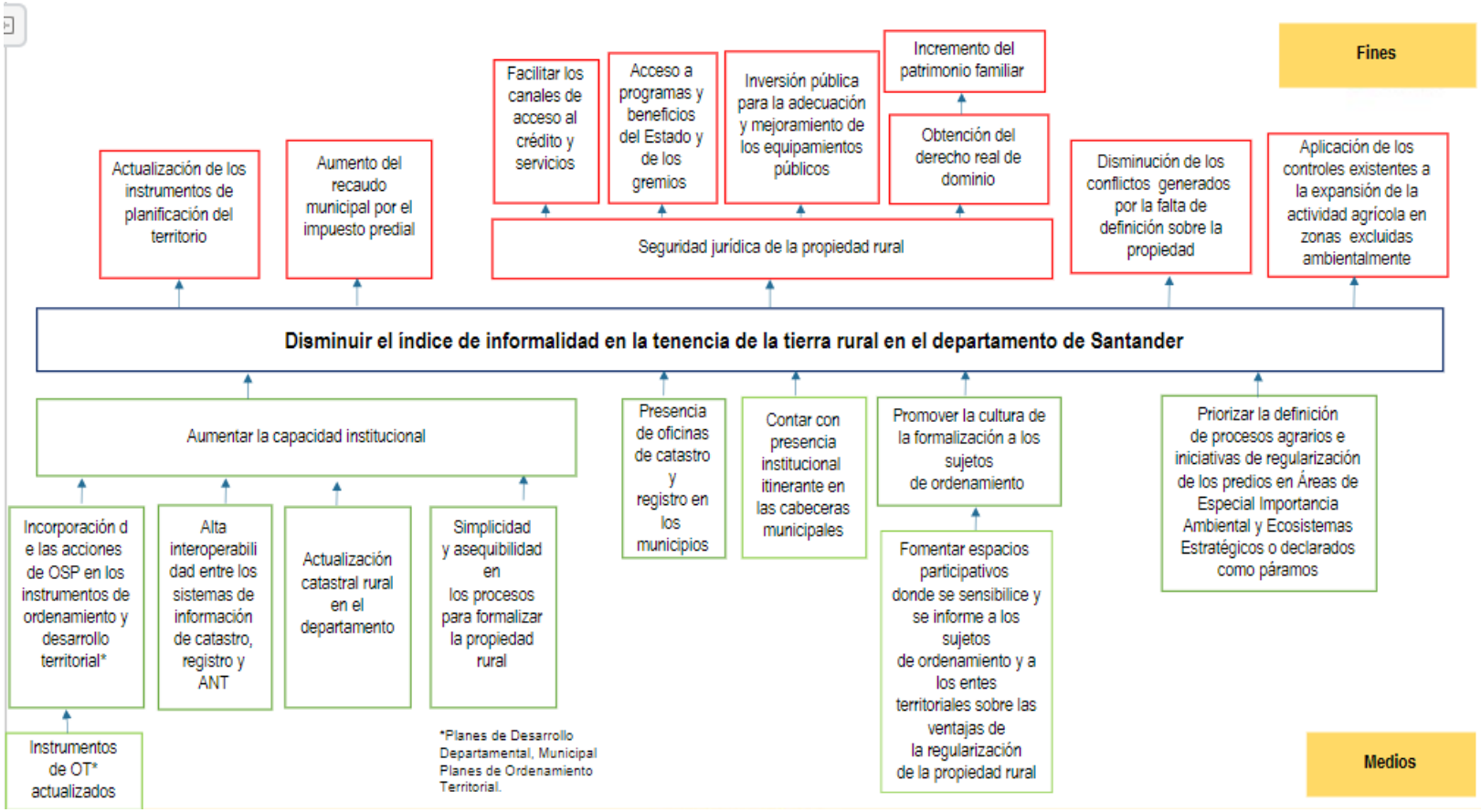
Esta problemática reduce las opciones de utilización de la tierra en dichas áreas para sus ocupantes y promueve que no puedan disponer formalmente de los inmuebles dada la afectación ambiental que los cubre, por lo que se encuentran en una situación compleja y relegados al poco interés que muestra la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

En ese estado de cosas es imprescindible la adopción de medidas urgentes que permitan la reducción de la incertidumbre con que viven muchos de los ocupantes de dichos predios, que no tienen claridad sobre la naturaleza jurídica de los mismos, así como alternativas frente a la destinación que puedan dar a su tierra sin afectar la protección a las Áreas de Especial Interés Ambiental.

4.3. Árbol de objetivos de la ETGRPR para el departamento

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

Figura 23. Diagrama de objetivos de la ETGRPR

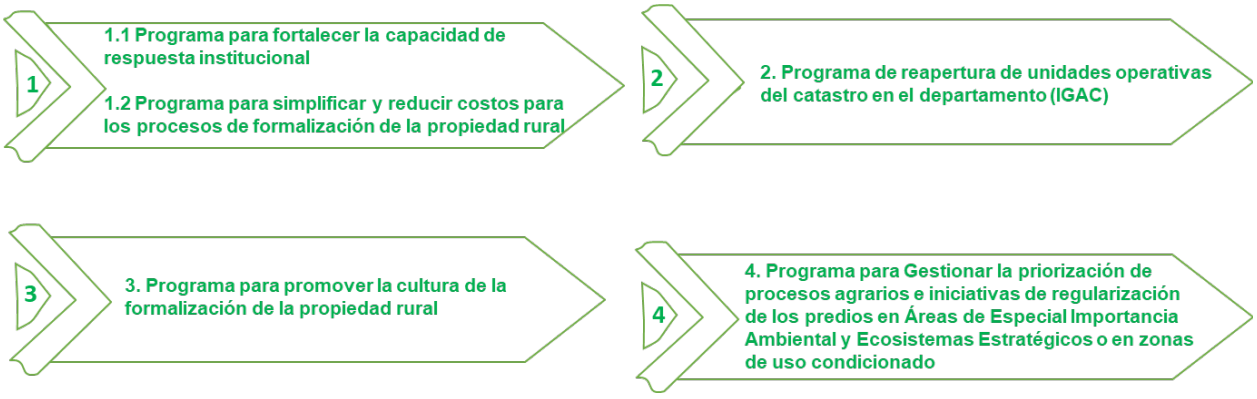


Fuente: UPRA, (2024).

4.4. Resumen del marco lógico

De acuerdo con las causas (raíces) identificadas dentro del árbol del problema relacionado con la informalidad de la propiedad rural en el departamento de Santander, se sugiere implementar las acciones planteadas dentro de los programas que se presentan en la siguiente figura, los cuales hacen parte de los componentes que conforman la matriz de marco lógico.

Figura 24. Programas sugeridos dentro de los componentes de la matriz del marco lógico



Fuente: UPRA, (2024).

En el primer componente de la matriz de marco lógico se propone desarrollar dos (2) programas enfocados hacia el fortalecimiento de la capacidad institucional; el primero de ellos, plantea la puesta en marcha de once (11) actividades con las cuales se busca la articulación con los diferentes gestores catastrales y otras entidades en aras de lograr la actualización catastral predial en el departamento, adelantar la actualización de los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial en los municipios con la inclusión de temáticas de gestión catastral, ordenamiento social de la propiedad y regularización en la tenencia de la tierra, así como espacios de capacitación y entrenamiento en estas temáticas para los servidores públicos de las entidades territoriales municipales y departamentales y la gestión de recursos con otras entidades para el impulso de los procesos de regularización de la propiedad en el departamento, en conjunto con la autoridad de tierras.

En el segundo programa propuesto para el fortalecimiento de la capacidad institucional, se propone la ejecución de nueve (9) actividades enfocadas en la creación y funcionamiento de las oficinas de gestión de tierras, dependencias que serán las responsables de atender los procesos de regularización de la propiedad que se tengan en el departamento en función de alcanzar las metas de reducción en los niveles de informalidad planteados dentro de la ETGRPR. Las actividades planteadas van desde la consecución y gestión de los recursos físicos y económicos para su creación y puesta en marcha, el alcance de intervención que podrán tener dichas oficinas, la contratación del equipo de trabajo y los perfiles requeridos, hasta la definición de los mecanismos de articulación con otras entidades, las gestiones en torno a la expedición de la ordenanza de exención para pago de impuestos del registro y costos de trámites notariales, judiciales y registrales de los predios regularizados, la reglamentación y procedimientos para acceder a dicha exoneración y la futura transformación de dichas oficinas en ventanillas únicas integradas de consulta y gestión sobre administración del territorio; estas acciones en aras de lograr la simplificación de procesos y el acompañamiento permanente al ciudadano.

En el componente No 2 se plantea el Programa para la reapertura de las unidades operativas de catastro en las cabeceras de los municipios que sean priorizados por el alto grado de informalidad que presentan o en municipios circunvecinos a dichas zonas. El programa sugiere tres (3) actividades que incluyen las gestiones a realizar para lograr la reapertura de dichas unidades operativas, la selección y contratación del equipo de trabajo correspondiente y la gestión ante el SNR, IGAC y ANT de oficinas móviles de atención para los ciudadanos con presencia regular en el territorio.

El programa del tercer componente de la matriz de marco lógico está centrado en el desarrollo de seis (6) actividades con las cuales se busca promoverla cultura de la formalización de la propiedad rural; estas actividades incluyen capacitaciones

relacionadas con los trámites requeridos para la regularización, así como campañas de difusión publicitaria en medios de comunicación, redes sociales, material didáctico de apoyo visual, entre otros y jornadas de socialización y sensibilización de la población sobre la importancia y la necesidad de adelantar los procesos de regularización de la propiedad rural.

Por último, en el programa del componente 4 se propone realizar dos (2) actividades que pretenden priorizar procesos agrarios e iniciativas de regularización de la propiedad de predios que se encuentren ubicados en áreas declaradas como de especial interés ambiental o que estén en proceso de dicha declaratoria, así como en zonas que tengan usos restringidos o condicionados, dentro de lo cual se requiere contar con el trabajo coordinado y articulado con instituciones como la ANT, SNR, ORIP y Notarias, así como con el apoyo de las autoridades ambientales.

El detalle de estos programas y actividades, así como las metas propuestas, indicadores y medios de verificación, puede ser revisado en el anexo 4. Marco lógico

4.4.1. Actividades de la ETGRPR para el departamento de Santander

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

I. ETAPA PRELIMINAR O ALISTAMIENTO

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

A. Planificación y Gestión de recursos financieros

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

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

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

En esta parte inicial se plantearon las siguientes actividades concretas:

1. Gestionar recursos para el departamento con entidades de nivel nacional y regional con el fin de promover la regularización de la propiedad rural y fortalecer el servicio público de la gestión catastral.

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

B. Priorización de municipios

El departamento deberá realizar la priorización de los municipios a intervenir, para lo cual se propone utilizar los siguientes criterios técnicos:

- Municipios que dentro de su plan de gobierno tengan previsto realizar actividades de formalización.
- Municipios que cuenten con recursos económicos destinados a apoyar programas de formalización.
- Municipios con mayores áreas sin restricciones legales.
- Municipios que cuenten con presencia institucional de entidades relacionadas a la regularización.
- Municipios con voluntad para realizar programas de formalización.
- Municipios que presenten índices de informalidad entre el 75 % al 100 %.
- Municipios que estén ubicados en la misma subregión que presente índices de informalidad entre el 75 % al 100 %
- Municipios que presenten mayores tiempos de desplazamiento hacia las ORIP.
- Municipios que no cuenten con notaría.
- Municipios que presenten mayor número de solicitudes de formalización a la ANT.

C. Convenios y memorandos de entendimiento

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

- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)

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

- Agencia Nacional de Tierras (ANT)

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

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

Adelantar jornadas de formalización de la propiedad rural en conjunto con la ANT en las cabeceras municipales o centros poblados para los procesos de titulación.

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

- Procesos de formalización de la propiedad privada

- Procesos de legalización de bienes baldíos y predios fiscales patrimoniales.
- Procesos especiales agrarios.
- Gestión ante el 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
- Adjudicación de predios baldíos en áreas de Ley Segunda.
- Otorgamiento de contratos de derechos de uso en Ley Segunda.
- Actualización de la UAF municipal.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (Reapertura oficinas).

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

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

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

Por otra parte, orientará a los gestores catastrales habilitados del Departamento en el avance del proceso para gerenciar su propio catastro y cumplir con los estándares y especificaciones técnicas que exige el catastro multipropósito y el Sistema de Administración del Territorio - SAT.

Por medio de los convenios, se espera que la CDMB emita los conceptos, realice los cruces con las figuras ambientales del orden regional y suministre información ambiental de los predios a regularizar. Adicionalmente dicha corporación
Asimismo, se espera recibir apoyo para analizar las alternativas de los pobladores rurales que se encuentran dentro de los complejos de páramos, donde se evaluará la pertinencia de realizar reconversión productiva.

D. Elaboración de Ordenanza

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

Para lograr la materialización de la estrategia es preciso realizar una ordenanza departamental que determine la exención del pago de impuestos de registro, para todos aquellos propietarios que hayan hecho parte de la ETGRPR para Santander. Con ella se busca promover la inscripción de los títulos, sentencias judiciales, escrituras públicas, resoluciones de adjudicación y demás actos o negocios jurídicos, mediante los cuales se adelanten procesos de formalización de la propiedad rural en el departamento de Santander, y que por norma general estén sujetos al impuesto de registro. Con esta iniciativa se pretende apoyar a los beneficiarios que se interesen por formalizar sus predios dentro del marco de la ETGRPR.

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

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. En este sentido se sugiere tener en cuenta la ordenanza 12 del 6 de agosto de 2020 emitida por la Asamblea del departamento del Huila en el año 2020, la cual contiene el sustento jurídico necesario para apoyar este tipo de herramienta.

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

II ETAPA DE EJECUCIÓN

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

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

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

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

B. Promover la implementación del Catastro Multipropósito

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

Con lo anterior se fortalece la autonomía de los territorios, gestionando y administrando su propio catastro, implementando acciones para avanzar en los

lineamientos e implementación para la ejecución de modelos extendidos del perfil colombiano de la ISO 19152:2012 (LADM_COL). Esto con el fin de fortalecer la generación, estandarización e interoperabilidad de la información catastral, registral y de la ANT y así avanzar hacia la disposición de información integral del territorio, que apoye las funciones del Sistema de Administración Territorial - SAT.

Para implementar el catastro multipropósito en el Departamento es necesario la realización de las siguientes actividades:

1. Realizar mesas técnicas interinstitucionales para la puesta en marcha de acciones y avanzar en la implementación de estándares técnicos, para tener una interoperabilidad (de tipo semántica, gobernabilidad y tecnología) con otras entidades (modelo extendido LADM COL), entre éstas: gestores catastrales habilitados del departamento, IGAC, SNR, DNP, DANE, ANT.

2. Realizar jornadas de capacitación y entrenamiento que pueden ser orientadas por el IGAC, Gestores Catastrales con fortaleza en LADMCOL y Organismos de Cooperación Internacional, con el fin que todos los gestores catastrales, ya habilitados del departamento puedan cumplir con las especificaciones técnicas que exige el catastro multipropósito.

3. Gestionar ante el DNP la participación de los gestores catastrales del departamento en las jornadas para la formalización del Sistema de Administración del Territorio - SAT, en donde participen las entidades competentes, para interoperar, y gestionar información orientada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de entidades que toman decisiones.

Para mejorar la cobertura en cuanto oficinas de catastro es importante evaluar la reapertura de algunas de las Unidades Operativas del Catastro en el departamento de Santander, para lo cual se tendrá que seleccionar y contratar los profesionales que conformen el equipo de trabajo de las Unidades Operativas.

C. Crear Oficinas de Gestión de Tierras en municipios priorizados

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

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

Para la apertura de las oficinas la gobernación deberá:

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

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

- Identificar las situaciones de informalidad sobre la tenencia de la tierra rural en cada municipio priorizado.
- Asesorar a la ciudadanía y funcionarios territoriales acerca de los mecanismos de solución de conflictos que giren entorno a la tenencia de la tierra rural.
- Asesorar a los municipios y gobernación departamental en la titulación de predios a Entidades de Derecho Público.
- Realizar comités operativos para la articulación de las entidades que tengan funciones en la regularización de la propiedad rural: SNR, ANT, Gestores catastrales y CAR.

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

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

D. Actualizar el componente rural en los instrumentos de Ordenamiento y Desarrollo territorial

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

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

E. Gestionar ante la ANT

La gobernación deberá gestionar ante la ANT:

- Generar espacios de acercamiento entre la ANT y los municipios previamente priorizados por el departamento, con el fin de identificar las necesidades de los municipios respecto a la oferta institucional de la autoridad de tierras en temas de regularización de la propiedad rural.

- La articulación con la ANT de un plan de acción para que se reciban, estudien y decidan los procesos agrarios administrativos especiales de predios (deslinde, clarificación, extinción de dominio, recuperación de baldíos) que se encuentran en áreas de especial importancia ambiental del departamento, así como analizar y definir procesos de regularización de la propiedad de predios con presunción de informalidad ubicados en AEIA o en áreas de uso condicionado.

- Coordinar ante la ORIP y las notarías, en conjunto con la ANT, la gestión oportuna de los insumos necesarios para resolver los procesos agrarios o de regularización de la propiedad, donde se debe establecer la naturaleza jurídica de los predios con presunción de informalidad afectados con las declaratoria de Áreas de Especial Importancia Ambiental o en áreas de uso condicionado.

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

- Gestionar la presencia regular de la SNR, IGAC y ANT mediante las oficinas móviles a los municipios priorizados por la ETGRPR principalmente a las zonas rurales dispersas.

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

Figura 25. Actividades de la ETGRPR en el departamento de Santander



Fuente: UPRA, (2024).

5. Conclusiones

El departamento de Santander presenta un índice de informalidad del 46% (UPRA, 2020), razón por la cual es importante que exista voluntad política, financiera y administrativa para la implementación de la ETGRPR, que con las acciones propuestas ayudará progresivamente en la formalización de predios privados rurales, con la gestión del departamento, no dependiendo única y exclusivamente de la ejecución y de las competencias de la ANT.

En Santander se identificaron 262.882 predios ubicados en áreas sin exclusiones legales para el OSPR, de los cuales, 121.388 tienen indicios de informalidad, lo que nos permite establecer que el índice de informalidad en áreas sin condicionamientos legales en el Departamento es del 46 %, razón por la cual es importante que se tomen medidas para reducir la alta informalidad en el departamento.

Aunque el índice de informalidad promedio del departamento de Santander se encuentra por debajo del 50%, es fundamental revisar la dinámica puntual que presenta esta problemática en municipios como Aguada, Bolívar, Cépita, el Guacamayo, Gámbita, Onzaga y Sucre, donde los porcentajes reportados son superiores al 70%, lo que implica un foco de atención prioritario en estos territorios para mejorar este indicador.

La estrategia plantea en sus actividades preliminares la suscripción de convenios con las entidades competentes en materia de regularización, así como también la realización de acuerdos de entendimiento con la ANT para la regularización de los predios rurales en el departamento, queriendo con ello significar, que la regularización de los predios no depende única y exclusivamente de la ejecución de actividades de la entidad nacional, sino que también puede ser apoyada desde el departamento. Uno de los temas relevantes para adelantar a través de convenios y/o acuerdos de

entendimiento es el relacionado con resolver la ocupación en Áreas de Especial Importancia Ambiental dado que el uso del suelo y la función no es la que se le está dando a estas áreas.

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

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

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

Se debe propender para que, las distintas entidades públicas del orden nacional que por su misión deban realizar actividades relacionadas con la gestión catastral, al igual que para entes territoriales o regionales y los esquemas asociativos de entidades territoriales -EAT, que se encuentren habilitados y/o se vayan habilitar como gestores catastrales, en el departamento, se formen y capaciten como lo exigen la normatividad

catastral con sus respectivos estándares y especificaciones técnicas del catastro multipropósito para mantener la base catastral actualizada sobre todo en aquellos municipios que presentan actualizaciones catastrales con más de 5 años de antigüedad, particularmente en aquellos municipios cuya última actualización rural ocurrió en el año 2001.

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

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

La implementación de la ETGRPR en el departamento debe garantizar la participación de la mujer rural, y propender por un enfoque diferencial que asegure la formalización de la tierra que se encuentra bajo su tenencia.

6. Referencias

ART. (2018). *Confianza y paz territorial*. Obtenido de Agencia de Renovación del Territorio: https://confianzaypaz.com/

ART. (2021). *Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial.*

Barney, G. C. (2022). Catastro multipropósito en el acuerdo de paz. *Indepaz*.

Caracol Radio. (2023). *Por-que-protestan-los-campesinos-de-las-zonas-de-paramo-en-santander*. Obtenido de https://caracol.com.co/2023/01/21/por-que-protestan-los-campesinos-de-las-zonas-de-paramo-en-santander/.

Conroy, H. (2014). *Proyectos de regularización y administración de tierras: Estudio de caso Colombia: Evaluación comparativa: Anexo técnico 4.*

Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia C-073 del 12 de julio de 2018. Bogotá, Colombia. Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-073-18.htm

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*. Colombia: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105952.

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

DNP. (2015). *Kit de Ordenamiento Territorial, https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/.*

DNP. (2016). *CONPES 3859, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf.*

DNP. (2018). *CONPES 3951, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3951.pdf.*

DNP. (2019). *CONPES 3958, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf.*

DNP. (2024). *Índice de complejidad para catastro multipropósito*. Obtenido de https://catastromultiproposito.dnp.gov.co/Documentos%20compartidos/Indice-complejidad-DNP.pdf.

DNP. (2024b). *Diagnóstico municipal catastro multipropósito*. Obtenido de https://www.catastromultiproposito.gov.co/desarrollo-de-la-politica/Paginas/diagnostico-municipal.aspx.

DNP, RIMISP. (2016). *Programa POT Modernos,https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/Manual%20innovacion%20Vision%20regional.pdf.*

Duica, L. (2020). *La informalidad de las relaciones sobre la tierra en Colombia: Por qué y a quién le sirve.*

IGAC. (2012). *Proyecto de Interrelación Catastro - Registro en Colombia.*

IGAC. (2020). *Base catastral.* Bogotá.

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. (2015). *Caracterización Socioeconómica y cultural del complejo de páramos Guantiva-La Rusia en Jurisdicción de CorpoBoyacá y Cas con énfasis en caracterizaciin de actores, análisis de redes y de servicios ecosistémicos.* Bogotá.

MADR. (30 de Mayo de 2017b). Resolución 130. *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 Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000130%20de%202017.pdf.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR. (26 de Mayo de 2017a). Resolución 128. *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://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000128%20de%202017.pdf.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR. (21 de Junio de 2018). Resolución 261. *Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general*. Bogotá, Colombia: https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000261%20de%202018.pdf.

Ordoñez- Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). 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*. Bogotá, Colombia: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67314.

PROANTIOQUIA_EAFIT. (21 de Julio de 2021). *www.proantioquia.org.co*. Recuperado el Agosto de 2022, de Conversaciones PRO: Retos y avances de la gestión del catastro multipropósito en Antioquia:

https://www.proantioquia.org.co/conversacionespro/catastro-multiproposito

Revista Semana Rural. (8 de octubre de 2019). El 60 por ciento de los predios rurales en Colombia no está formalizado: Banco Mundial. https://semanarural.com/web/articulo/banco-mundial-asegura-que-mas-de-la-mitad-de-colombia-cuenta-con-pr. *Revista Semana Rural*.

Senado de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1170 de 2015.* Bogotá.

Universidad de Los Andes. (2011). *Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA) .*

Universidad de los Andes.Luis Molina López y Luis Fernando Barreto. (2018). Catastro en la Construcción de Paz. Catastro y Planificación Territorial: Desafíos para implementar los acuerdos de la Habana. *Revista de Ingeniería 46.*, 10. Obtenido de https://ojsrevistaing.uniandes.edu.co/ojs/index.php/revista/article/download/964/1143.

Universidad Nacional de Colombia. (2019). *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 artí.*

Universidad Sergio Arboleda. (Mayo de 2020). *Principios para implementar exitosamente el Catastro Multipropósito. Observatorio Astronómico Universidad Sergio Arboleda transmitió en vivo.* Obtenido de www.facebook.com/: https://www.facebook.com/551950051623241/videos/701203277307946

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

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

UPRA. (2016). Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios. Bogotá, Colombia.

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

UPRA. (2020). *Indice de Informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2020.* Bogotá.

UPRA. (2022). *Plan de acción.* Bogotá.

UPRA. (2023). *Caracterización de OSP del Páramo Almorzadero.*

UPRA. (2023). *Caracterización de OSP del Páramo Santurbán – Berlín.*

Anexos

Anexo 1. Caracterización Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para el departamento de Santander

Anexo 2. Matriz de actores

Anexo 3. Normograma

Anexo 4. Matriz de Marco lógico

Anexo 5. Presentación Santander

Anexo 6. Resumen Ejecutivo