

2022 - 2026



UPRA



SEN^{2.0}
Sistema Estadístico
Nacional-Colombia



Plan Estadístico Sectorial Agropecuario

Estrategia 1.9: fortalecer la información estadística de **tenencia de la tierra rural**





Plan Estadístico Sectorial Agropecuario 2022-2026

Estrategia 1.9: fortalecer la información estadística de **tenencia de la tierra rural**

Análisis de contexto, demanda y oferta sobre la información de tenencia de la tierra rural. Propuesta de lineamientos para su fortalecimiento





Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

**Ministerio de Agricultura y
Desarrollo Rural (MinAgricultura)**

Martha Viviana Carvajalino Villegas
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

**Unidad de Planificación de Tierras Rurales
Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA)**

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

Juan Carlos López Gómez
Secretario general

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

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

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

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

Dora Inés Rey Martínez
Luís Fernando Sandoval
Editores

Luís Fernando Sandoval
Líder temático

Isabel Cristina Becerra Yáñez
Ana María Díaz Toro
Ángela María Fernández Pérez
Alexis Vladimir Maluendas Pardo
Edith Margarita Ramírez Ardila
Diana Milena Reina Burgos
Mariana Ríos Ortegón
Autores

Equipo Oficina TIC
Representación cartográfica

Johana Trujillo Moya
Coordinación equipo publicaciones

Ingrid Alexandra Alarcón Montaña
Corrección de estilo

Fabio Ernesto Mojica
Diseño y diagramación

Andrés Paz Duarte
Édgar Mauricio Carrillo
Fotografías / Banco de imágenes UPRA

Este documento es propiedad intelectual de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales, citando este documento así: Becerra, I., Díaz, A., Fernández, Á., Maluendas A., Reina, D., Ríos, M., Ramírez, E. (2024). *Plan Estadístico Sectorial Agropecuario 2022-2026. Estrategia 1.9: fortalecer la información estadística de tenencia de la tierra rural*. Bogotá: UPRA. Recuperado de <URL de ubicación del documento>.

Colaboraciones

Agradecemos los aportes y comentarios realizados por:

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Wilber Jairo Vallejo
Henry Francisco Camargo Cardozo
Marlon Joseph Herrera Arandia
Adriana Elizabeth Linares
Edgar Andrés Díaz
Leidy Maritza Bernal Vargas
Sinddy Tatiana García Pinilla

Unidad de Restitución de Tierras

Enrique Cusba García
Jorge Luis Bermúdez Díaz

Agencia Nacional de Tierras

Camila Katherine Rojas Córdoba
Mariana García A.
Nadia Catalina Vidal
Adriana Patricia Rodríguez Tarapues
Andrés Felipe Téllez Sánchez
Habbid Elías Chadid Patemina
José Alexander Gómez Cuncanchon
Leonor María Rodríguez Paredes
Mireya Johanna Moreno Aldana

DANE

Amanda Lucía Soto
Claudia Marcela Rodríguez López
Ángela María Bernal Contreras
Juan David Calderón Vargas
Margarita Lopera

Agencia de Renovación del Territorio

Eduardo Ramírez

Agencia de Desarrollo Rural

Diana Patricia Gómez Mejía

Sociedad de Activos Especiales

Adriana Lizeth López
Juliana Cardona

UPRA

Jaime Augusto Correa
Luisa María Lagos
Óscar Romero Guevara
Mary Cristina Guevara
Luz Dary Yepes Rubiano
Ruth Viviana López Trilleras
Ángela Nieto
José Miguel Galíndez
Isabel Cristina Becerra
Ana María Díaz
Ángela María Fernández
Diana Milena Reina
Cindy Rubiano
Andrés Ocampo





Contenido

7

Índice de figuras	12
Índice de tablas	14
Índice de siglas y abreviaturas	15
Introducción	18
Objetivos	21
Metodología	22
Capítulo 1: Contexto histórico sobre la tenencia de la tierra en Colombia y evolución de la gestión de la información asociada	25
1.1. Contexto histórico sobre la tenencia y apropiación de la tierra en Colombia	26
1.1.1. Vida agraria precolombina	27
1.1.2. La conquista y la colonia	28
1.1.3. La independencia y la conformación de la República	32
1.1.4. Siglo XX	36
1.2. Evolución del catastro en Colombia	39
Capítulo 2. Bases conceptuales relacionadas con la tenencia de la tierra en Colombia	45
2.1 Naturaleza jurídica de los bienes inmuebles rurales	46
2.1.1 Los bienes fiscales	46
2.1.2 Los bienes de uso público	47
2.1.3 Los bienes baldíos de la nación	48
2.1.4 Los bienes inmuebles privados	51
2.2 El concepto de tenencia de la tierra	54
2.3 Formas de tenencia de la tierra	56
2.3.1 El derecho de propiedad	56
2.3.2 La mera tenencia	56
2.3.3 Relaciones de posesión	59
2.3.4 Ocupación de bienes baldíos y bienes fiscales patrimoniales	61

2.4 Acceso a la tierra y seguridad en la tenencia	65
2.4.1 Acceso a la tierra	65
2.4.2 Mecanismos de acceso a la tierra	65
2.4.3 Acceso a tierras para la población desplazada y otras víctimas	66
2.4.4 Procedimientos especiales agrarios	67
2.4.5 Seguridad de la tenencia	68
2.5 Sistema de Administración del Territorio (SAT)	69
2.6 Principios y conceptos de ordenamiento social de la propiedad	72
2.7 Reforma rural integral	74
2.8 Gobernanza de la tierra	76
Capítulo 3: Marco constitucional, jurídico y político sobre tenencia de la tierra	79
3.1 Marco normativo sobre tenencia de la tierra en Colombia	80
3.1.1 Conceptos sobre tenencia y acceso de tierras en Colombia	81
3.1.2 Funciones y oferta institucional	83
3.2 Ordenamiento social de la propiedad	85
3.3 Intercambio de información institucional	88
3.4 Manejo y seguridad de datos en Colombia	90
Capítulo 4. Análisis de necesidades en materia de información sobre tenencia de la tierra en Colombia	92
4.1 Acceso a tierras	93
4.1.1 Adjudicación de baldíos	93
4.1.2 Adquisición directa de tierras	96
4.1.3 Subsidios para el acceso a tierras	101
4.1.4 Créditos para acceso a tierras	104
4.2 Administración de tierras	107
4.2.1 Administración de predios fiscales patrimoniales y predios baldíos	107
4.2.2 Expropiación de tierras	110
4.2.3 Otorgamiento de derechos de uso	111
4.2.4 Mecanismos para la administración de activos inmuebles rurales	114
4.2.5 Figuras especiales de ordenamiento social de la propiedad	116

4.3 Gestión jurídica de tierras	118
4.3.1 Procesos administrativos agrarios de tierras	118
4.3.2 Formalización de la propiedad privada	121
4.3.3 Restitución de tierras	126
4.3.4 Zonas que atiende la ART	128
4.4 Territorios étnicos	130
4.5 Gestión del ordenamiento social de la propiedad	136
4.5.1 Ruta de implementación de los POSPR	136
4.5.2 Estrategias de ordenamiento social departamental	136
4.5.3 Análisis de distribución de las tierras	137
4.5.4 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	138
4.5.5 Dinámicas del mercado de tierras rurales	140
4.6 Instrumentos de planificación agropecuaria	143
4.6.1 Frontera agrícola nacional (FA)	143
4.6.2 Áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación	144
4.6.3 Planes de Ordenamiento Productivo de cadenas priorizadas	146
4.6.4 Reconversión productiva agropecuaria (RPA)	146
4.6.5 Zonificación de aptitud	149
4.6.6 Adecuación de tierras	150
Capítulo 5. Estado del arte en materia de información de tenencia de la tierra	153
5.1 Fuentes de información y limitaciones de acceso	155
5.2 Fuentes principales	156
5.2.1 Información catastral	156
5.2.2 Notariado y registro de instrumentos públicos	162
5.2.3 Registros e instrumentos administrados por la ANT	167
5.2.4 Otros registros e instrumentos	177
5.3 Fuentes complementarias	180
5.3.1 Encuestas de hogares	180
5.3.2 Censos	183
5.3.3 Sisbén IV	185
5.4 Herramientas para la gestión de información	186
5.4.1 Sistema nacional unificado de información rural y agropecuaria (SNUIRA)	186

5.4.2 Sistema de información para la planificación rural agropecuaria (Sipra)	186
5.4.3 Sistema de información para la gestión de riesgos agropecuarios (Sigra)	187
5.4.4 Red de información y comunicación del sector agropecuario colombiano (Agronet)	188
5.4.5 Red colaborativa de infraestructura agropecuaria (Recia)	188
5.4.6 Sistema nacional de información catastral (Sinic)	189
5.4.7 Observatorio inmobiliario catastral (OIC)	190
5.4.8 Repositorio de datos maestros (RDM)	190
5.4.9 Tableros de control de la UPRA	191
5.5 Balance demanda-oferta	192
Capítulo 6. Lineamientos y estrategias para fortalecer la información de tenencia de la tierra rural	195
6.1 Definición de objetivos, visión, principios y valores para el mejoramiento de la información sobre tenencia de la tierra rural	196
6.2 Estrategias, productos y actividades propuestas para el mejoramiento de la información sobre tenencia de la tierra rural	200
6.2.1. Lineamiento 1. Recopilar y unificar los diferentes conceptos, definiciones, criterios y categorías sobre la tenencia de la tierra rural	200
Estrategia 1.1. Integración conceptual	200
6.2.2. Lineamiento 2. Articular las entidades productoras de información sobre tenencia de la tierra para su generación y disposición oportuna	201
Estrategia 2.1. Articulación sectorial	201
Estrategia 2.2. Articulación Intersectorial	202
Estrategia 2.3. Gobernanza local	203
6.2.3. Lineamiento 3. Diseñar un modelo de información que adopte estándares de calidad para la producción de estadísticas sobre la tenencia de la tierra rural y oriente los procesos de levantamiento de datos, y los demás procesos de gestión de la información	204
Estrategia 3.1. Modelo para la gestión de la información	204
6.2.4. Lineamiento 4. Adecuar la disposición de la información en el marco de la estrategia SNUIRA para avanzar en la interoperabilidad y el manejo integrado de la información sobre tenencia de la tierra	205
Estrategia 4.1. Interoperabilidad	205
Estrategia 4.2. Difusión y uso de la información	206

6.2.5. Lineamiento 5. Disponer de recursos humanos, financieros y tecnológicos para la producción y manejo de información de calidad sobre tenencia de la tierra rural	206
Estrategia 5.1 Gestión de recursos	206
6.2.6. Lineamiento 6. Consolidar información para caracterizar los territorios de acuerdo con los resultados de indicadores y factores que permitan promover la formalización de la tierra en Colombia	207
Referencias	209
Anexos	217
Anexo 1. Glosario	218
Anexo 2. Referentes normativos	227
Anexo 3. Matriz de balance de demanda y oferta	233

Índice de figuras

12

Figura 1. Fases para el desarrollo de la estrategia 1.9	18
Figura 2. Estructura del documento	20
Figura 3. Periodos de la historia y aspectos con la tenencia de la tierra en Colombia	27
Figura 4. Vida Agraria	27
Figura 5. Conquista y colonia	28
Figura 6. Independencia y República	32
Figura 7. Evolución del Sistema Catastral Colombiano al Sistema de Administración del Territorio y la búsqueda de la interoperabilidad	40
Figura 8. Sistema de tenencia de la tierra en Colombia	64
Figura 9. Esquema conceptual y jurídico sobre tenencia de la tierra rural en Colombia	80
Figura 10. Porcentaje de predios desactualizados y apropiación presupuestal 2002 - 2021	158
Figura 11. Organización de la gestión catastral con enfoque multipropósito	160
Figura 12. Estructura del paquete de derechos, responsabilidades y restricciones del LADM_COL	161
Figura 13. Estructura del paquete de derechos, responsabilidades y restricciones del LADM_COL integración registro	165
Figura 14. Módulos de relación jurídica e identificación del predio en el FISO	168
Figura 15. Porcentaje de área y predios dispuestos en el fondo de tierras en el período 2016 - 2021	169

Figura 16. Número de predios baldíos y áreas adjudicadas a personas naturales en el período 2016 - 2021	170
Figura 17. Número de predios baldíos y áreas adjudicadas a entidades de derecho público en el período 2016 - 2021	170
Figura 18. Evolución anual del área en resguardos indígenas legalizada	175
Figura 19. Evolución anual del área en resguardos indígenas legalizada	176
Figura 20. Identificación de información sobre tenencia en el formulario de inicio de trámite en Rupta	177
Figura 21. Solicitudes al Rupta según tipo de solicitud. Corte septiembre de 2022	178
Figura 22. Solicitudes al RTDAF según tipo de derecho que el solicitante manifiesta sobre el predio. Corte septiembre de 2022	178
Figura 23. Formas de tenencia de la tierra en zona rural para el período 2010 - 2021	183
Figura 24. Vista de la consulta del Índice de informalidad en el Sipra	187
Figura 25. Módulos de información estadística del sector agropecuario de Agronet	188
Figura 26. Reporte sobre tenencia de viviendas en los tableros de control de la UPRA	191

Índice de tablas

14

Tabla 1. Limitaciones para el acceso a la información sobre tenencia de la tierra rural según fuente	155
Tabla 2. Número de propietarios o poseedores según tipo para la vigencia catastral 2020	157
Tabla 3. Número de municipios y porcentaje según niveles de actualización catastral rural	158
Tabla 4. Servicios desarrollados en el Sistema de Interrelación Catastro registro (Sicre)	164
Tabla 5. Diagnóstico de información de tenencia sobre la estructura de reportes del OTR	173
Tabla 6. Preguntas sobre tenencia de la tierra en operaciones estadísticas de tipo encuesta probabilística	182
Tabla 7. Preguntas sobre tenencia de la tierra en operaciones estadísticas de tipo censal	184
Tabla 8. Preguntas sobre tenencia de la tierra en el Sisbén IV	185
Tabla 9. Cantidad de necesidades de información identificadas en la demanda de información de tenencia por proceso principal, según si existe oferta	192
Tabla 10. Cantidad de necesidades de información identificadas en la demanda de información de tenencia por proceso, según si existe oferta	193
Tabla 11. Definición de objetivos específicos según la metodología de cadena de valor	197

Siglas y abreviaturas

15

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AICMA	Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional de Minería
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
BID	Banco Interamericano para el Desarrollo
CAR	Corporación Ambiental Regional
CM	Catastro multipropósito
CP	Conferencia de las partes
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CSAOSR	Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos
DAIRM	Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAT	Dirección de Acceso a Tierras
DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DVTT	Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
ENCV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
ETCR	Espacios territoriales de capacitación y reincorporación
ETGRPR	Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural
EVA	Evaluaciones agropecuarias municipales
FA	Frontera agrícola
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIG	Federación Internacional de Geómetras
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FISO	Formato de inscripción de sujetos de ordenamiento
FMI	Folio de matrícula inmobiliaria
FNA	Fondo Nacional Agrario
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
Icare	Predios no interrelacionados en el Proyecto Interrelación Catastro-Registro
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales

IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGMC	Instituto Geográfico Militar y Catastral
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Incora	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
LADM	Land Administration Domain Model
LEC	Línea especial de crédito
MASC	Mecanismos alternativos de solución de conflictos
MinAgricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MinAmbiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MP	Magistrado ponente
NDT	Neutralidad de degradación de la tierra
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
OSP	Ordenamiento Social de la Propiedad
PAEA	Procedimientos administrativos especiales agrarios
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDS	Plan de Desarrollo Sostenible
Pemot	Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial
Pidar	Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
PLNFMPR	Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POSP	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad
POSPR	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RESO	Registro de sujetos de ordenamiento
RGU	Registro general de usuarios
RIR	Registro de inmuebles rurales
RPA	Reconversión productiva agropecuaria
RRR	Rights, restrictions and responsibilities
RTDAF	Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente
Rupta	Registro único de predios y territorios abandonados
RUSAIE	Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SAT	Sistema de Administración de Tierras
SIAT	Subsidio integral de acceso a tierras
SIAT-AC	Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana
Sidra	Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria
Sigac	Sistema de Información Geográfica del Agustín Codazzi
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera

Sinchi	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
Sipra	Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria
SIRA	Subsidio Integral de Reforma Agraria
SNGT	Sistema Nacional de Gestión de Tierras
SIT	Sistema Integrado de Tierras
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
TDT	Tenencia de la Tierra
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UAF	Unidad agrícola familiar
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas
UNAT	Unidad Nacional de Tierras Rurales
UPA	Unidad de producción agropecuaria
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
URT	Unidad de Restitución de Tierras
VUR	Ventanilla única de registro
ZDE	Zonas de desarrollo empresarial
Zidres	Zonas de interés de desarrollo rural económico
ZRC:	Zonas de reserva campesina
ZRF	Zonas de reserva forestal



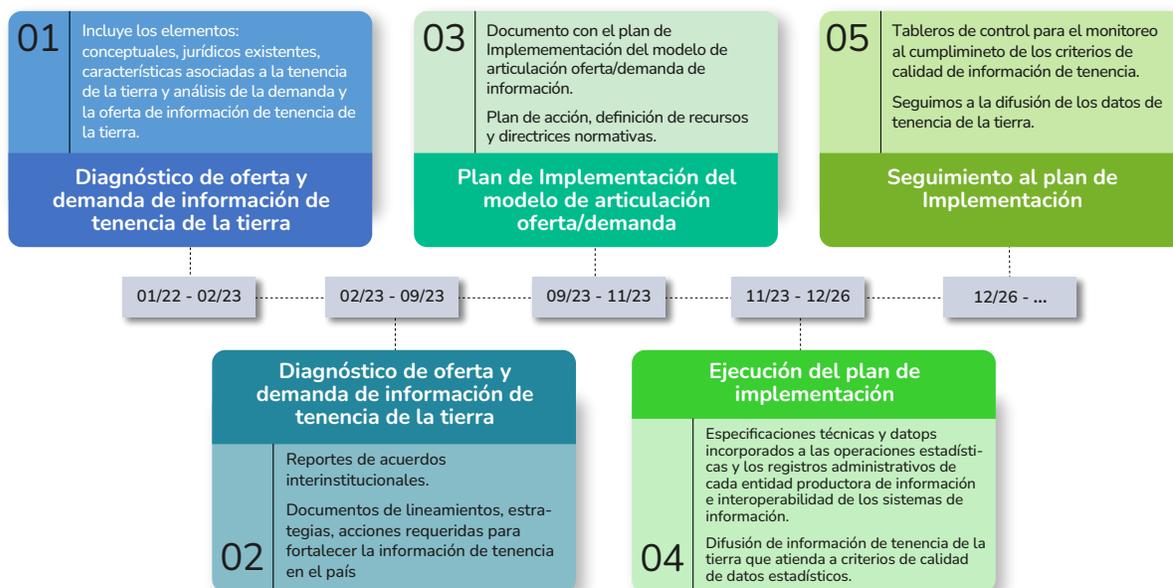
Introducción

18

El presente documento constituye el primer producto asociado al desarrollo de la Estrategia 1.9 del Plan Estadístico Sectorial del Sector Agropecuario (PES Agropecuario) 2022-2026, el cual fue adoptado mediante la Resolución 207 de 2022 y es el resultado de un proceso que se viene adelantando desde el 2019, cuando se realizó la Mesa de Estadísticas Agropecuarias en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con el apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), que ha ejercido la Secretaría Técnica de la Mesa, y la participación de todas las entidades del sector, así como de entidades privadas vinculadas al sector agropecuario del país.

Esta estrategia está orientada a “Fortalecer la información estadística de tenencia de la tierra rural” y pretende desarrollarse en cinco fases tal como como se ilustra a continuación:

Figura 1. Fases para el desarrollo de la estrategia 1.9



Fuente: elaboración propia

El desarrollo del diagnóstico de oferta y demanda de información de tenencia de la tierra (fase 1) parte de reconocer que la tenencia de la tierra en Colombia ha sido producto de un conjunto de factores económicos políticos, sociales y culturales a lo largo de la historia, que han desencadenado variados conflictos por la apropiación y aprovechamiento de la tierra que hasta ahora no han sido resueltos. La explotación económica o el uso de la tierra traen consigo su propia estructura

organizativa que incide en la relación con la tierra: dependiendo del tipo de explotación surgen formas de tenencia de la tierra buscando la mejor rentabilidad. Es así como el tema de la tenencia de la tierra ha sido reconocido como un aspecto necesario no solo para la construcción de diagnósticos sino como insumo para orientar las decisiones de política pública en el ámbito rural con afectaciones en la economía nacional.

La necesidad de contar con información confiable sobre la tenencia de la tierra no es reciente, tal y como se evidencia en el primer capítulo de este documento, en el que se presentan algunos esquemas generales de los periodos más representativos de la evolución del proceso histórico en la estructura de la tenencia de la tierra en Colombia y también las políticas de tierras y Catastro, que son hoy clave para la toma de decisiones en la administración de tierras, la cual involucra a distintos actores y entidades de nivel nacional, regional y local.

Los esfuerzos institucionales y académicos han permitido avances para comprender el sistema de tenencia; sin embargo, la divergencia en conceptos y criterios, así como la notable desarticulación institucional —especialmente de quienes tienen competencia en materia de información— ha dificultado notablemente tales esfuerzos. Esta situación requiere adelantar un trabajo de estandarización, unificación e integración conceptual. Al respecto se avanzó en el segundo capítulo del presente documento.

A partir de la articulación conceptual es posible una mejor comprensión sobre los aspectos normativos en torno a la tenencia de la tierra que se presentan en el tercer capítulo, desde diferentes perspectivas, especialmente conceptual, pero también desde las funciones y la oferta institucional, el ordenamiento social de la propiedad y aspectos relacionados con el intercambio, manejo y seguridad de la información de datos en Colombia.

La calidad y disponibilidad de información de tenencia de la tierra es relevante para el análisis y reconocimiento de la situación de formalidad en la tenencia de la tierra, así como procesos que se describen en el capítulo cuatro relacionados con acceso a tierras, administración de tierras, gestión jurídica de tierras, procesos sobre territorios étnicos, gestión del ordenamiento social de la propiedad y el uso eficiente del suelo y adecuación de tierras, cada uno de los cuales involucra a diferentes entidades que requieren disponer de información de tenencia.

La identificación de las necesidades de información se ha realizado de manera conjunta con diferentes entidades del sector que más demandan la disponibilidad de los datos sobre tenencia de la tierra para el cumplimiento de sus funciones misionales, como es el caso del MinAgricultura, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Algunas de las cuales son también productoras de información altamente relacionada con tenencia tal y como se evidencia en el capítulo cinco, en el que además se identifican fuentes principales generadoras de información sobre tenencia de la tierra, como es la información catastral, registral, de baldíos, entre otros registros administrativos y operaciones estadísticas muestrales, que dan cuenta de la oferta disponible del país en materia de información de tenencia de la tierra en el país.

En resumen, el presente documento se estructura conforme se ilustra a continuación:

Figura 2. Estructura del documento

20



Fuente: elaboración propia

Objetivos

21

Objetivo general

Proponer un marco histórico, conceptual y jurídico sobre tenencia de la tierra y elaborar el diagnóstico de demanda y oferta de información estadística de tenencia de la tierra rural en Colombia.

Objetivos específicos

1. Analizar el proceso histórico sobre la tenencia de la tierra en Colombia y la evolución de los procesos y de los sistemas de información de tierras.
2. Avanzar en la unificación conceptual en materia de tenencia de la tierra rural en Colombia.
3. Identificar los principales hitos normativos y de política sobre la tenencia de la tierra en el país y sobre el manejo de la información relacionada.
4. Identificar y consolidar las necesidades de información de las entidades del sector agropecuario en materia de tenencia de la tierra rural en Colombia.
5. Reconocer y describir las diferentes fuentes productoras de información sobre tenencia, clasificar y analizar la oferta de esta información.



Metodología

22

La construcción de cada uno de los capítulos que componen este documento consideró un desarrollo metodológico particular, ya que cada uno tuvo su propio proceso de elaboración. A continuación, se describen los detalles más relevantes que se tuvieron en cuenta en tales procesos.

El análisis de contexto histórico sobre la tenencia de la tierra y la evolución en los sistemas de información relativa a la misma se realizó mediante la revisión de diferentes documentos, especialmente los documentos de trabajo realizados por la UPRA durante el periodo 2015-2016 (UPRA, 2015) (UPRA, 2016), los cuales fueron la base para la elaboración del segundo y tercer capítulo relativos al marco conceptual y jurídico, respectivamente. Así mismo fueron fuente de permanente consulta el análisis sobre *Distribución de la propiedad rural en Colombia* realizado con información del año 2017 (Cortés et al., 2020) y el documento de la Estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural en el departamento del Huila (Neva et al., 2020).

Específicamente, para referirse al comportamiento histórico en materia de tierras en Colombia fueron fuente de consulta principales los siguientes textos:

- *Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual*
- *Los muiscas, grupos indígenas del nuevo reino de Granada. Una nueva propuesta sobre su organización sociopolítica y su evolución en el siglo XVI*
- *La tierra en la historia de Colombia (Arango, 2014)*

Otros referentes de consulta que fueron considerados para comprender el manejo histórico de la información sobre tierras en el país, así como los aspectos jurídicos que definieron tal manejo han sido los siguientes:

- *Catastro en la construcción de paz. Catastro y planificación territorial: desafíos para implementar los acuerdos de la Habana.*
- *La Modernización del Catastro Colombiano (Ramos Rodríguez, 2003)*
- *El Catastro Territorial en América Latina Conceptualización y Especificaciones para la Operación del Catastro Multipropósito V.2.1.1 (IGAC-SNR, 2016)*

Así mismo, se realizó en recuento normativo y de política mediante la identificación de las principales leyes relativas a la estructura de la tierra y de los CONPES presentados en los últimos años relativos al catastro multipropósito, a los actos normativos que se derivaron del Acuerdo de Paz de La Habana, especialmente, y a las normas que crearon la institucionalidad actual en materia de tierras en el país.

De otro lado, el proceso de identificación de necesidades (o la demanda) de información de tenencia por parte de las diferentes entidades que participan de la Estrategia 1.9 se realizó en un primer momento mediante el registro diseñado en un archivo Excel, en el que los diferentes actores reportaron la descripción de la necesidad de información, la justificación que argumenta tal necesidad, los análisis

o documentos relacionados con dicha demanda de información, así como el tema o proyecto al que se encuentra vinculada dicha necesidad de información. Finalmente, en los casos en los que sea posible, se puede incluir las variables y los indicadores, así como las posibles fuentes y fórmulas cuando se considere relevante. Dicho archivo fue compartido entre las entidades participantes para su diligenciamiento, pero solo fue hasta la realización de jornadas particulares con los colaboradores de diferentes entidades que se logró un reconocimiento más amplio de las necesidades de información, así como de la información sobre tenencia de la tierra que cada entidad no solo usa, sino que genera.

Las necesidades identificadas para cada entidad fueron documentadas y remitidas para su validación, luego se realizaron los ajustes pertinentes derivados de los aportes y complementos de algunas entidades, a partir de lo cual la demanda de información de tenencia fue agrupada en torno a unos temas generales relacionados con el acceso, administración, gestión jurídica, ordenamiento y usos de la tierra.

Adicionalmente, se realizó la consulta de documentos técnicos con el fin de ampliar la comprensión de los procesos o procedimientos que, en el marco de las funciones de las entidades, justifican la necesidad de contar con información de tenencia de la tierra. El resultado de estas actividades que se desarrollaron durante cinco meses aproximadamente se consolida en el capítulo cuatro de este documento, el cual es el primer insumo para orientar de manera adecuada la gestión para disponer de los datos que permitan realizar los análisis de acuerdo con las temáticas de interés en torno a la tenencia de la tierra, o generar los insumos que sean del caso para la realización de tales análisis.

Para identificar la oferta de información, que se describe en el capítulo cinco, se realizó la revisión de las fuentes de información que la exploración documental y el diálogo con algunos actores permitió identificar, y sobre las mismas se analizaron aspectos relacionados con su pertinencia. Esta oferta se contrastó con la demanda de información presentada en el capítulo anterior en una matriz de balance de demanda y oferta que pretende reconocer las necesidades de información insatisfechas sobre la que el sector requiere definir acciones para alcanzarla.

Los diferentes elementos identificados desde la demanda y oferta de la información de tenencia llevaron a la definición del problema central: insuficiente información sobre tenencia de la tierra que permita orientar adecuadamente políticas relacionadas con el sector rural, que justifica la importancia de **fortalecer la información estadística de tenencia de la tierra rural** (estrategia 1.9 del PES). Así mismo y de manera concertada con funcionarios del MinAgricultura, se realizó el reconocimiento de las posibles causas que generan dicho problema y de sus posibles efectos, lo cual se representó mediante un árbol de problemas que fue puesto a consideración de los diferentes colaboradores que participan de la estrategia 1.9 en una jornada de trabajo, en la que se realizó un taller que mediante la metodología de Café del mundo, donde participaron representantes del MinAgricultura, la ANT, la ADR, la URT, la ART, el DANE y la UPRA, así como delegados de algunos gremios.

El objetivo del taller fue habilitar un espacio para motivar la participación de los representantes de las diferentes entidades para identificar posibles soluciones a los problemas que impiden contar con información de calidad sobre tenencia de la tierra en torno a cinco preguntas estratégicas. De otro lado, se buscó recolectar las distintas perspectivas de los participantes que permitan la generación de

insumos para avanzar en una propuesta de formulación de lineamientos para el fortalecimiento de la información de tenencia de la tierra en Colombia.

Los aportes de los diferentes participantes fueron consolidados mediante las relatorías que elaboraron miembros del equipo de trabajo de la UPRA, los cuales se complementaron con los insumos recibidos mediante un formulario enviado por correo electrónico. Estos datos fueron utilizados para la elaboración de informes intermedios que, una vez consolidados y organizados en categorías temáticas, permitieron de manera preliminar, la formulación de lineamientos orientados al fortalecimiento de la información de la tenencia de la tierra rural. El resultado de este proceso se presenta en el sexto capítulo.

Capítulo 1.

Contexto histórico sobre la tenencia de la tierra en Colombia y evolución de la gestión de la información asociada



El análisis de la tenencia de la tierra en Colombia requiere para su comprensión una revisión de los procesos históricos y mecanismos utilizados para apropiación de las tierras (capitulaciones, la encomienda, cédulas reales, títulos, los cabildos, la real audiencia, códigos o recopilación de leyes), que se han venido configurando y distribuyendo producto de la evolución de las relaciones sociales y el conflicto en torno a la tierra. En ese proceso evolutivo llegan periodos como la independencia y la conformación de la República, cuando surge la necesidad de instalar nuevos órdenes sociales y aparecen las instituciones para respaldar y sustentar poderes políticos, económicos e ideas de orden mundial con el fin de dinamizar las economías globales y locales.

De otro lado, la información sobre tenencia de la tierra también ha tenido cambios en un proceso evolutivo que ha permitido tener mayor claridad sobre la manera en que se consolida la información sobre tierras actualmente en el país, aunque aún persistan dificultades por dispersión conceptual, definición de funciones institucionales e intereses políticos y económicos que han incidido en que todavía la información catastral se encuentre desactualizada, y que incluso en algunos territorios del país no se cuente con la información catastral. La segunda parte de este capítulo pretende reconocer los procesos evolutivos en la gestión y manejo de la información sobre tenencia de la tierra rural en Colombia.

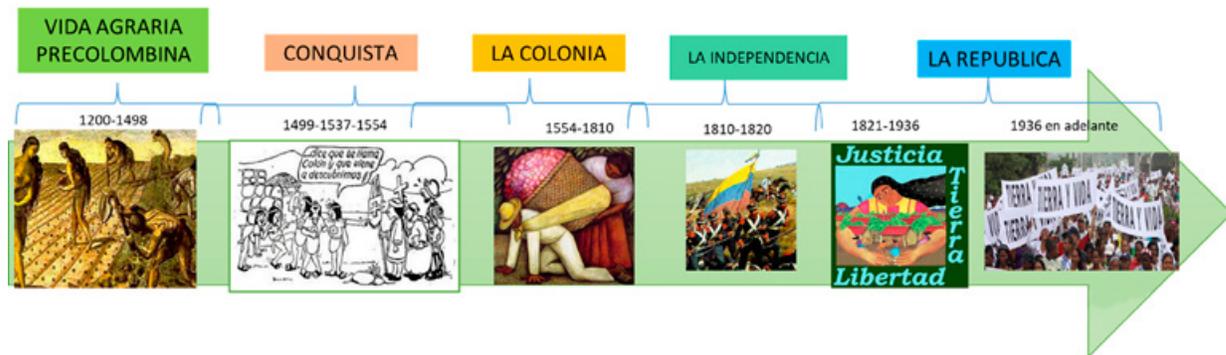
1.1. Contexto histórico sobre la tenencia y apropiación de la tierra en Colombia

Las relaciones de tenencia de la tierra en Colombia han sido producto de un conjunto de factores económicos políticos, sociales y culturales a lo largo de la historia, que han desencadenado variados conflictos por la apropiación y aprovechamiento de la tierra.

Algunas de las reflexiones que se obtienen producto de la revisión histórica están relacionadas con el hecho de que las explotaciones económicas o usos de la tierra traen consigo su propia estructura organizativa que incide en la relación con la tierra; dependiendo del tipo de explotación, surgen formas de tenencia de la tierra buscando la mejor rentabilidad.

La figura 3 presenta los periodos históricos más representativos del proceso evolutivo de la estructura de la tenencia de la tierra en Colombia, los cuales se expresan en cinco momentos que no necesariamente se excluyen entre sí, ya que las dinámicas en la tenencia de la tierra en el país no se fueron modificando de manera simultáneamente en los diferentes territorios, de tal manera que mientras en algunos lugares se mantenían prácticas de la conquista, en otros se desarrollaban estructuras propias de la colonia. A continuación, se presentan los aspectos más destacados de cada uno de tales periodos.

Figura 3. Periodos de la historia y aspectos de la tenencia de la tierra en Colombia



Fuente: elaboración propia a partir de Imágenes tomadas de Rubino (2024), Luzonstrait (2024), Martorelli, S. (2015), Fórum Brasileiro de Economia Solidária (2011) y Observatorio de Tierras (2014).

Vida agraria precolombina

Figura 4. Vida agraria precolombina (1200 - 1498)



- La tenencia de la tierra era coordinada por los caciques.
- la apropiación de la tierra existía de manera comunitaria o privada sin delimitación.
- La Tierra no tiene un valor monetario sino un valor de uso.
- El propósito de la explotación era el abastecimiento y la generación de excedentes para comercializar con otras tribus.

Fuente: Franco Cañas y De los Ríos Carmenado (2011).

En el territorio de la actual Colombia, durante la época precolombina, la tenencia de la tierra era coordinada por los caciques. La propiedad existía de manera comunitaria o privada sin delimitación física o demarcación, ya que entendían que la tierra no tiene un valor monetario sino un valor de uso. El propósito de la explotación era el autoabastecimiento y la generación de excedentes para comercializar con otras comunidades (Franco Cañas y De los Ríos Carmenado, 2011).

Este periodo se considera desde el año 1200 a partir del cual se conformaron las tribus indígenas más complejas hasta la conquista española, es un periodo clave para entender la estructura de organización sociopolítica de distintos grupos indígenas. Uno de los grupos más destacados del territorio colombiano fueron los muisca, que se organizaban por cacicazgos o confederaciones de cacicazgos, comunidades que eran “agricultores sedentarios con cierto desarrollo de la especialización artesanal que formaban varias aldeas bajo el mando de un jefe hereditario al cual le rendirán obediencia y tributos” (Gamboa, 2016) y este a la vez tenía la función principal de la redistribución de los excedentes de bienes y servicios y facilitar constantemente la comercialización de los mismos.

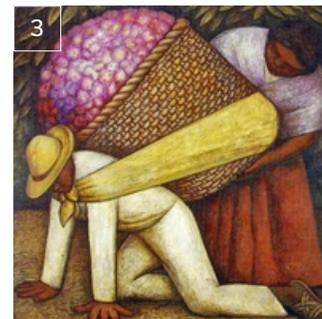
Los terrenos eran asignados a las familias conforme a su capacidad para explotarlos, el derecho de explotación de tales terrenos se heredaba a los hijos. Entre los muisca, pertenecientes también a la familia lingüística chibcha, se tenía por costumbre entregar

un tributo o impuesto a los caciques y sacerdotes en especie o en trabajo en las tierras de estos para generar excedentes que pudieran comercializarse con otras tribus (Franco Cañas & De los Ríos Carmenado, 2011, p. 99).

Estas organizaciones estaban profundamente jerarquizadas, pero no necesariamente eran desiguales, estos grupos aborígenes gozaban de muchas fuentes de riqueza, principalmente el oro que obtenían a través del intercambio con otros grupos y también poseían algunas minas de sal y esmeraldas. Su organización jerarquizada permitió establecer fácilmente el régimen de la encomienda y la temprana consolidación de la dominación castellana (Gamboa, 2016).

La conquista y la colonia

Figura 5. 1 y 2. Conquista (1499, 1537, 1554) y 3. Colonia (1554-1810)



• La apropiación autoritaria de las tierras a través de las capitulaciones de Santa Fe. -1-

• Autoridad teológica y bulas papales. -2-

• Se inicia la formalidad en la adquisición de tierras (cédulas reales de la corona española -Cédula de El Pardo, San Lorenzo, Ildefonso) -3-

Fuente: elaboración propia a partir de imágenes de Luzonstrait (2024), Martorelli, S. (2015), Crav. (s. f.).

La conquista significó la primera gran reforma agraria en el actual territorio colombiano y esto daría paso a nuevas dinámicas en la tenencia de la tierra, irrupción por la apropiación autoritaria y el despojo de esta.

De acuerdo con Mariano Arango Restrepo (2014) y desde una visión más local, la conquista en nuestro territorio colombiano va desde la fundación de Bogotá en 1538 hasta el inicio de la Real Audiencia en 1551; sin embargo, se considera que la conquista se prolongó hasta 1554, año en que se fundó Mariquita: “Desde 1559 se autorizaron nuevas conquistas que se prolongaron hasta 1610, las cuales se culminaron con la aniquilación de los indios pijaos” (Arango, 2014).

Asimismo, la conquista y la colonia son dos periodos que se superponen de manera diferenciada en cada territorio, donde el final del primero marca el comienzo del segundo. Es importante destacar el enfoque territorial de la historia de la tenencia de la tierra para identificar periodos de configuración y consolidación, que:

para algunos departamentos y municipios del país pueden evidenciar diferencias notables en términos de su inicio y finalización, así como también es necesario considerar los desfases entre el descubrimiento y ocupación de los territorios. Lo anterior se puede evidenciar con un ejemplo, en donde en 1510 aún se disputaban territorios en el interior del país, se puede decir que, en Santa Marta, primera ciudad de Colombia, ya se había iniciado el periodo colonial y su consecuente proceso de formal de tradición propietaria sobre la tierra (UPRA, 2016).

En un contexto temporal más global e internacional, se destaca cuando Alonso de Ojeda inició las expediciones españolas en 1499 y con ellas se presentaron los primeros conflictos por el territorio y el choque cultural (Franco Cañas y De los Ríos Carmenado, 2011, p. 100). La apropiación por parte de los conquistadores la explicaban a los nativos argumentando que el territorio le pertenecía al rey y que, por tanto, lo habían recibido del papa. Tal legislación deviene de las Capitulaciones de Santa Fe, un acuerdo firmado por Cristóbal Colón y los reyes católicos, el cual autorizaba la apropiación de las tierras descubiertas y adquiridas en vida y con esto la imposición de ciudades, jerarquías y cultura.

La autoridad del papa y del rey no es aceptada por los indígenas, quedando en manos de los conquistadores la apropiación por la fuerza y de los frailes la conversión de los indígenas. Es así como se dan las primeras formas de propiedad privada sustentadas por un sistema legal pero impuesto a los nativos, representando para estos una usurpación.

Por otro lado, en la conquista española se inicia la apropiación autoritaria de las tierras para crear ciudades y aprovechar los recursos naturales disponibles; a través de las Capitulaciones de Santafé, se pasa del modelo de explotación indígena de subsistencia al modelo hacendado español, con indígenas como peones (Franco Cañas y De los Ríos Carmenado, 2011, p. 100).

Otro de los mecanismos para la apropiación está relacionado con la encomienda y la gran propiedad en el contexto neogranadino. Las tierras de los indígenas fueron entregadas a los encomenderos, tanto por los conquistadores como por los cabildos de ciudades y villas y por la Real Audiencia. La encomienda se estableció como una forma de retribuir los servicios prestados por los conquistadores a la corona, en donde un grupo de indígenas era entregado a la tutela de los españoles y estos, a su vez, obtenían derechos de recaudar tributo de los súbditos (Arango, 2014).

También aparecen las leyes de Burgos y las leyes nuevas manifestadas por la Corona como un intento por mejorar las condiciones de vida de los indígenas ante su creciente mortalidad y baja natalidad, pues ellos eran su primera fuerza de trabajo para sustentar su creciente riqueza tanto de la Corona como de los encomenderos, estos últimos entraron en conflicto con la Corona al incumplir las leyes y no reconocer ni admitir dichos cambios. Las leyes nuevas de 1542 planteaban:

limitar las encomiendas a dos vidas o generaciones para evitar la formación de una casta militar, ya que los encomenderos estaban obligados a mantener en sus casas a los soldados, armas y caballos para defender las colonias de los indios y piratas. En estas leyes se prohibía la servidumbre de los indios y la ocupación de sus tierras, sin embargo, eran prácticas corrientes en la Nueva Granada. (Arango, 2014)

También se prohibía el trabajo indígena en las minas, pero este era uno de los renglones más lucrativos de los encomenderos de la colonia. Además, se prohibían nuevas conquistas que tuvieran el fin de colonizar lo ya conquistado (Arango, 2014).

30

De acuerdo con Colmenares (1979), al finalizar el siglo XVI, dos generaciones de españoles habían ocupado el territorio de Nueva Granada que fue arrebatado a los aborígenes; sin embargo, para este mismo periodo, la Corona desconoció la validez de los títulos, los cuales se podían componer o ajustar con un pago irrisorio por parte de los encomenderos. Y concluye que el origen más frecuente de la propiedad de la tierra era mediante los cabildos de las ciudades y la Real Audiencia, siendo esta última la que tenía mayor legitimidad. Los mayores vicios jurídicos de ambos procedimientos de adjudicación eran la entrega de las tierras indígenas, el incumplimiento de los requisitos de morada y labor por los beneficiarios. Se dieron conflictos de intereses entre los cabildos y la Real Audiencia, donde los cabildos disputaban con la Real Audiencia cuando esta última entregaba propiedad en sus jurisdicciones (Arango, 2014).

En el caso de los cabildos, una de las funciones era la distribución de la tierra para las haciendas españolas; esto no solo favorecía a los encomenderos, sino que se fue trasladando a comerciantes y ricos mineros. También repartían solares, huertas, ejidos para los ganados de los españoles pobres y propios, alquilaban tierras para el funcionamiento de las poblaciones. Otra de las funciones era nombrar alcaldes y la policía, el control del abastecimiento urbano (Melo, 1978).

En la colonia se destacan también aspectos relacionados con la formalización de la tenencia de la tierra, luego de un proceso violento y de despojo de los territorios de la población aborígen. Este proceso de formalización se impuso a través de las cédulas reales, por ejemplo, las cédulas de El Pardo de 1591, permitiendo regular la adquisición de tierras usurpadas, esto es parte de la síntesis de un proceso de ordenamiento de la propiedad en las Indias que emprendió el rey Felipe II desde 1568 (Menegus, 1994). La primera cédula buscaba regular el agravio hacia el patrimonio real que acaecía por causa de la negligencia de virreyes, audiencias y gobernadores que habían permitido la ocupación de tierras sin título alguno, por medio de prácticas como el corrimiento de cercados por parte de personas a las que se les había ya otorgado tierra, obligando su restitución al rey.

La segunda cédula complementa la anterior y determina las medidas a tomar para defender el patrimonio territorial del rey y permitía la distribución de tierras que no hubieran sido ocupadas (Ramírez Rodríguez, 2006); también se habla de “composición” de las tierras ocupadas sin título legal, por medio de un pago en dinero al rey, de esta manera se dan los primeros procesos de saneamiento de la propiedad.

Otra forma de composición de la tierra es la conformación de los primeros resguardos y fue debido al decrecimiento acelerado de la población indígena, cuando el repartimiento de indios pierde vigencia en las economías de encomenderos y comerciantes. “Respecto al resguardo, se pasó del repartimiento indígena disperso en que no se especificaba la propiedad a pueblos de indios con parcelas individuales para agricultura, pastos, bosques colectivos y tierras para producir el tributo” (Arango, 2014).

En el Código de Indias o Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias de 1680, se encuentran disposiciones importantes respecto a la propiedad: además de reproducir las cédulas de El Pardo, se alude a los procesos de Justa Prescripción, según los cuales, los pobladores a quienes se les daba tierra por repartición podían hacerse dueños de esta por su explotación económica; también fijaba el plazo de ocupación para la “composición de tierras” en diez años y daba preferencia a los indios para tal composición (Machado & Vivas, 2009, p. 33). Adicionalmente, con este código se fijaban los procedimientos y regulaciones para la venta de tierras, la cual debía hacerse en subasta pública y excluía de composición las tierras que se hubieran quitado a los indios en contra de las cédulas reales y ordenanzas o que hubieran sido adquiridas con un falso título.

Otra expresión de la formalidad de la tenencia de la tierra se da a través de los arriendos de tierras indígenas de mediana y pequeña propiedad, muy frecuente entre blancos pobres y mestizos que pagaban el tributo al encomendero y al rey. Las tierras disponibles se conformaban entre pequeños, medianos y grandes productores, los cuales hacían un pago por debajo del precio de mercado de la tierra, se legalizaba su posesión o un título de propiedad imperfecto concedido normalmente por los cabildos. Los medianos propietarios surgieron rápidamente en las provincias de Tunja y Santa Fe.

Finalmente, las cédulas de San Lorenzo de 1754 y San Idelfonso de 1780 constituyen los últimos documentos normativos sobre títulos y tierras previos a la independencia. La cédula de San Lorenzo reglaba sobre la obligatoriedad de explotación de las tierras y de exhibición de títulos para confirmar la propiedad y validar ventas y composiciones de tierras poseídas a partir de 1700 (Machado & Vivas, 2009). La cédula de San Idelfonso buscaba resolver el problema social generado por el acaparamiento de los terratenientes que impedía a los más pobres adquirir tierras para su sustento, por lo cual se daban tierras a los más necesitados y se alentaba a la población que poseía tierras inútiles a que las hicieran fructíferas o que las dieran para este fin bien sea por medio del arrendamiento o la venta (Ramírez Rodríguez, 2006).

1.1.1. La independencia y la conformación de la República

El periodo de independencia trae consigo un alto costo en su financiamiento y nuevas formas y mecanismos de repartición de la tierra, este periodo se desarrolla en medio del conflicto entre la Corona, quienes apoyan la monarquía, y la población criolla que quería independizarse (descendientes de los encomenderos, comerciantes de origen español y familias en general con buenas posiciones económicas y políticas). La primera fase de la guerra comienza el 20 de julio de 1810 y termina el 7 de agosto de 1819.

Figura 6. Independencia y República



Fuente: elaboración propia a partir de imágenes de: Fórum Brasileiro de Economia Solidária (2011) y Observatorio de Tierras (2014).

El hecho más destacado de este periodo fue la apropiación y concentración de tierras baldías adquiridas a precios muy bajos a través de bonos de deuda.

El elevado gasto militar se mantuvo desde 1819 hasta 1825 por las guerras de independencia; después de 1830, con la disolución de la gran Colombia el gasto siguió creciendo debido a la mutua desconfianza entre Colombia, Ecuador y Venezuela. Luego de la independencia el nuevo Estado adquiere una elevadísima deuda externa con Inglaterra que financió gran parte de la campaña liberadora, de igual manera, el Estado quedó en deuda con los empleados civiles y militares a los cuales se les pretendía pagar con tierras confiscadas, sin embargo no fue suficiente para todos, por lo que posteriormente se les otorgaron bonos del tesoro que finalmente fueron comprados por especuladores a precios bajos. (Arango, 2014)

Respecto a la distribución de las tierras fértiles y con buena ubicación, aparece la ley del 28 de septiembre de 1821, donde se suprimen los mayorazgos y se reparten las tierras confiscadas a los españoles y sus adeptos. Sin embargo, este proceso fue lento y se aplicó a una parte de la población terrateniente española no afín con la causa independentista y fue moderada la expropiación a aquellas familias que tenían descendientes criollos.

En cuanto a las haciendas esclavistas, estas no fueron modificadas y permanecieron intactas hasta el Gobierno de José Hilario López en 1851. Lo mismo pasó con los resguardos y ejidos municipales, los cuales permanecieron intactos hasta esta fecha. La distribución de la tierra después de la independencia terminó en manos de la alta oficialidad criolla y de sus familiares (Arango, 2014, p. 66).

La confiscación de bienes se realizó a aquellos españoles que no quisieron someterse al nuevo poder a modo de represalia, sin embargo, en 1830 se dispuso a devolver los bienes confiscados que no hubieran sido usados hasta entonces.

Justo después de la independencia, a los españoles que quisieron expatriarse se les permitió hacerlo con los bienes que pudieran llevar; a quienes quisieron permanecer, se les respetaron todos sus derechos, aun el de la propiedad. En todo caso el dominio sobre la tierra recayó en el nuevo Estado.

Los primeros años fueron convulsos políticamente. El siglo XIX estuvo caracterizado por la ocurrencia de continuas guerras civiles y cambios jurídicos importantes que se reflejan en la legislación de tierras, teniendo gran importancia las políticas sobre baldíos que constituían gran parte del territorio nacional. La legislación republicana en sus principios conservó la esencia de la distribución de las tierras baldías. Así como la corona española premiaba con grandes extensiones a personas que le hubiesen prestado algún servicio, el nuevo Estado republicano entregaba baldíos o bonos territoriales a quienes contribuyeron a la guerra de independencia y así como en la colonia había obligación de ocupar los terrenos asignados (Arango, 2014).

Otras legislaciones importantes durante este periodo fueron la Ley 10 de 1824 que extinguía los mayorazgos y los decretos de 1829 y 1832 que otorgaron a los gobernadores facultades para designar baldíos y declararon que el Estado es propietario de tierras baldías y debe poner en posesión a los reclamantes de estas.

Con la Ley 13 de 1821 se retoma el trabajo como base del título por el cual se adquiría tierra, además permitía enajenar los terrenos baldíos con el fin de cubrir “los inmensos gastos y erogaciones que están sujetas a las rentas públicas” (Peña Huertas, 2014).

Respecto a los resguardos indígenas, su disolución que había iniciado en los últimos siglos del periodo colonial se aceleró en el republicano. En el Congreso de Cúcuta se dispuso que los resguardos se repartieran de manera individual a los miembros de la comunidad.

En 1832 se legisló particularmente sobre los resguardos, reglamentando su parcelación y disponiendo que ningún indígena pudiera vender su parcela antes de diez años, para 1834 se excluyó del derecho

34

de recibir parcelas a los indígenas que no estuvieran tributando y en 1843 se extendió la prohibición de venta a un periodo de veinte años, situación que se revocó con la Constitución de 1863. Los pocos resguardos que sobrevivieron lo hicieron gracias a la férrea resistencia de algunas comunidades, su disolución propició la consolidación de las haciendas y la intensificación de la aparcería (Patiño, 1997).

Para sanear las finanzas del Estado se estructuró el proceso de compraventa y se adjudicaron tierras baldías a cambio de bonos de deuda doméstica, mediante los Decretos de 1836 y 1838. La falta de recursos fiscales llevó a ordenar mediante la Ley 12 de 1848, que se reparaba una porción de los terrenos adjudicados para venderlos en subasta pública y el Decreto del 2 de mayo de 1846 estableció un canon forzoso de arrendamiento a favor de la nación contra los particulares que hubieran ocupado los bienes baldíos. Se tomaron también medidas para percibir recursos del estamento eclesiástico que tradicionalmente nada aportaba a las finanzas públicas.

El poder económico de la iglesia durante el inicio de la República se mantuvo y además afianzó su poder político. Los numerosos bienes raíces de la iglesia tanto rurales como urbanos se conocían como bienes amortizados, ya que pertenecían a las iglesias, conventos y monasterios e incluían, además de recintos religiosos, hospitales, colegios, asilos, etc., por lo tanto, quedaban fuera del mercado de inmuebles. De estos, los más nocivos para la economía eran los bienes gravados por las capellanías que consistían en un impuesto a perpetuidad en favor de la iglesia y cuya contraprestación era un cierto número anual de servicios religiosos en beneficio del alma del contribuyente.

Otra fuente de recursos de la iglesia era el censo, que consistía en una hipoteca a perpetuidad con un rendimiento de aproximadamente el 5 % sobre una cierta suma de dinero (Arango, 2014, p. 91). La gran cantidad de propiedades y dinero del que gozaba la iglesia la convertía en la institución más rica, siendo también los banqueros del sector privado; el diezmo lo recaudaba el Estado quien obtenía una quinta parte del mismo y el resto correspondía a la manutención de la iglesia. En 1826 se consideró que los mayores obstáculos para el desarrollo de la agricultura eran precisamente el diezmo, el censo y los bienes amortizados, factores que además elevaban enormemente el precio de la tierra (Arango, 2014, p. 92).

La desamortización de bienes de manos muertas fue un proceso paulatino iniciado desde 1821 pero que solo culminaría hasta 1861, gracias a la participación del clero en favor de los conservadores en la guerra civil de 1859 a 1861, en la que a la postre ganaron los liberales. La providencia que se dictó adjudicó en propiedad todos los bienes pertenecientes o administrados por corporaciones eclesiásticas a la nación, pero correrían igual suerte los ejidos y terrenos propios de los municipios. En principio, los dineros producidos por la venta de bienes amortizados eran destinados al pago de la deuda interna flotante, pero a través de la venta de bonos del tesoro, se terminó favoreciendo a especuladores y grandes terratenientes que terminaban comprando baldíos a precios irrisorios (Arango, 2014, p. 95). Este fue el germen de los grandes terratenientes urbano-rurales de Bogotá y de otros municipios a los cuales se les usurparon los ejidos y propios.

El tratamiento de las tierras baldías a lo largo del siglo XIX por parte del Estado estuvo condicionado por la irregular situación política, la necesidad de financiamiento de la Nación y las dinámicas sociales

de la población rural. Es así como a partir de 1821 y en los decretos sucesorios de 1824, 1829 y 1832 se estableció la propiedad de tierras baldías en cabeza del Estado y se estimuló la agricultura mediante su enajenación, dando prioridad de su venta a quienes estén en posesión de ellos con casa y labranza (Congreso de Colombia, 1821).

35

Para 1843 con el Decreto del 4 de mayo, se estableció un arrendamiento de 5 % del avalúo para los poseedores de baldíos explotados que no solicitaran su titulación en el transcurso de un año luego de promulgado el decreto, también se propendía por la restitución al Estado de las propiedades adquiridas por “merced” o “composición” que no se formalizaran en el registro de agrimensores en los siguientes cuatro años. Es aquí cuando empieza a darse importancia al registro y control de tierras más por una necesidad fiscal. Con el Decreto del 29 de noviembre de 1853 se impone el registro obligatorio y posteriormente se promulga la Ley 70 de 1866 sobre deslinde y catastro de tierras de la nación, los decretos reglamentarios de esta ley amplían el reconocimiento de títulos por diferentes vías, desde los hechos por autoridades españolas antes de 1810 y los posteriores otorgados por los gobiernos republicanos.

Sin embargo, estos decretos fueron derogados al año siguiente con el argumento de que la ley por sí sola no libra a los poseedores de solicitar el título de su propiedad, argumento ratificado por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de 1963. Ya en 1873 con la ley 106 se permitió la concesión de baldíos a nuevos pobladores para el pago de deuda pública y la compensación a las empresas para la apertura de nuevas vías.

El auge de la agricultura exportadora durante la segunda mitad del siglo XIX obligó a un cambio de paradigma en el que la propiedad se adquiere por cultivo, reconociendo derechos a quienes ocupen y exploten estas tierras de forma continuada. En 1884 con el Decreto 832, se delega la concesión de títulos de propiedad de baldíos a la Secretaría de Hacienda, obligando a los cultivadores a permanecer al menos cuatro años luego de expedido el título.

Con todo lo anterior, durante el periodo de 1827 a 1927 tan solo se concedieron adjudicaciones a título de cultivador a 1.256 campesinos, la gran mayoría de ellos en el viejo Caldas. Y si bien las leyes 61 de 1874 y 48 de 1882 mantienen el principio de acceso a la propiedad de baldíos mediante la explotación agrícola o pecuaria y limitan el tamaño máximo adjudicable, exigiendo también un tamaño mínimo de explotación, entre el 82 % y el 88 % fueron concedidos a bonos territoriales con lo que la situación de inequidad en la apropiación de baldíos se acentuó (Arango, 2014).

Siglo XX

La Ley 56 de 1905 introduce el concepto de uso productivo de los baldíos, obligando a trabajar al menos la mitad de la extensión de cada adjudicación. La Ley 25 de 1908 pone las adjudicaciones en manos del presidente de la República y limita la extensión adjudicable por bonos territoriales a 5.000 ha. La Ley 110 de 1912 redujo las adjudicaciones por bonos a un máximo de 2.500 ha y limitó la entrega de baldíos en trazados de ferrocarriles y carreteras.

Las leyes de baldíos y parcelación de haciendas promulgadas entre 1930 y 1961 aceleraron drásticamente la adjudicación a colonos y ocupantes preparando lo que sería la reforma agraria que, en sus primeros 20 años (1962–1982), consolidó la adjudicación de baldíos como la principal política de democratización de la propiedad.

El deseo de los aparceros de tener dominio sobre las tierras que trabajaba llevó al Estado a promover la colonización de diversas zonas marginadas y despobladas del país como Caquetá, Arauca, Urabá, Putumayo y Vichada. Los colonos ocuparon grandes extensiones de terreno reconociendo únicamente su propiedad y considerando esas tierras como baldías, lo que ocasionó enfrentamientos agravados por problemas de linderos y medición de tales adjudicaciones (CConst, 2012, p. 29).

La Ley 200 1936, denominada Ley de Tierras,

pretendió corregir la problemática de dominio y concentración de la propiedad rural y estableció la figura de “extinción de dominio” de terrenos baldíos, lo cual llevó a un periodo de improductividad de diez años. En esta ley, la justificación del título de propiedad fue la función social para el uso económico, y también se reconocieron los derechos de los trabajadores rurales al dominio de las tierras. (Franco Cañas y De los Ríos Carmenado, 2011)

Esta ley sirvió para legalizar tierras con dudas en su propiedad y permitió que arrendatarios adquirieran parcelas, a la vez que legalizó la posición de los colonos. Otros elementos relevantes de esta ley se relacionan con la acreditación de propiedad, extinción de dominio y reglas procesales especiales (Ley 200 de 1936).

La Ley 100 de 1944 surgió en un contexto de una fuerte aceleración de la inflación y del interés del gremio cafetero en reestablecer las haciendas de los aparceros y rodear de garantías las haciendas de los arrendatarios. Se estableció una relación legal del trabajo entre el propietario y el trabajador y en este sentido la reforma agraria se entendía como un mecanismo de apropiación y redistribución de tierras, pero validando relaciones sociales como la aparcería. El objetivo era “regularizar las formas de trabajo en el campo, pero fue considerada en su momento como una verdadera contrarreforma agraria, sin embargo, este sistema unido a los altos precios internacionales impulsó la industria del café” (Arango, 2014).

La circulación de tierras buenas y accesibles entre terratenientes, capitalistas y campesinos que llegó a ser importante a través del arriendo y la aparcería, favorecidos por la Ley 100 de 1944, condujo a la Ley

135 de 1961 en la que se retoma con fuerza el problema de la redistribución. Sin renunciar expresamente a la intervención estatal directa en la distribución de la propiedad, se compartimentó el mercado en tres mercados: menores a 3 ha, de 3 a 100 ha y mayores a 100 ha.

Esto hasta la aparición de la Ley 1 de 1968 que produjo la expulsión masiva de pequeños arrendatarios y aparceros incorporando un gran número de tierras al Fondo Nacional Agrario y generando condiciones complicadas en el sector agropecuario, particularmente en la explotación de cultivos basados en la aparcería: café, caña panelera, fríjol, maíz, plátano, yuca, situación que contrajo la oferta de alimentos y aceleró la inflación. Ante esto se propuso reformar la Ley 135 de 1961 para dar garantías a la agricultura comercial y así aparecen las leyes 4 y 5 de 1973 y 6 de 1975 que reorientan la política hacia el fomento de la producción y bajan el énfasis a las cuestiones de tenencia (Arango, 2014).

A partir de estas leyes, los grandes arriendos y aparcerías empezaron a declinar, debido a que la agricultura comercial se orientó hacia los cultivos permanentes que requieren fuertes inversiones fijas haciendo más ventajosa la compra que el arriendo de la tierra.

La ambigüedad con que fueron definidos los derechos sobre la tierra y la incapacidad del Estado para hacerlos valer en muchas regiones se combinó con un auge de los mercados laborales que socavó las viejas haciendas y cuestionó los super latifundios que trataban de impedir su explotación por parte de los colonos. (Kalmanovitch & López, 2005)

Los intentos de reforma sobre títulos en los años veinte, de alguna manera, defendieron los derechos de los campesinos sobre sus mejoras y su opción para acceder a la propiedad sobre las tierras que labraban, la Ley de Reforma de 1961 intentó compensar los desórdenes que produjo la violencia sobre la propiedad de muchas regiones. Sin embargo, no pudo consolidarse la reforma agraria ni una tributación que castigara la propiedad excesiva y el mal uso del suelo. Los propietarios de estos valles y sabanas consideraron la tierra más como una base de poder y prestigio o un elemento de evasión de impuestos o de especulación, más que un bien de producción (Kalmanovitch & López, 2005).

Luego el conflicto partidista que se dio en los años cincuenta repercutió en los movimientos sociales y en el surgimiento de las guerrillas, las cuales a partir de los años ochenta comenzaron a generarse excedentes enormes en el narcotráfico y eventualmente con el cultivo de la planta de coca. Ante esta situación, los propietarios, los comerciantes y los narcotraficantes hostigados por las guerrillas acudieron al atajo de construir una fuerza de seguridad con aportes voluntarios, fuerza que eventualmente se independizó de sus contribuyentes y a muchos de ellos les impuso vacunas, recurriendo también al secuestro y a la expropiación agudizando el conflicto, evidenciándose en el desplazamiento de la población campesina y el escalamiento del conflicto. Es posible también que la tasa de crecimiento potencial de la economía se haya reducido, en tanto que el debilitamiento de la seguridad tiene consecuencias sobre el ahorro y, sobre todo, sobre la inversión en el país (Kalmanovitch & López, 2005).

Por lo anterior, se considera que a partir de la segunda mitad del siglo XX, la distribución y tenencia de la tierra se tiene como resultado del conflicto armado reciente, que en sus distintas manifestaciones (guerrillas de izquierda, narcotráfico o paramilitarismo) son parte de la problemática de la tierra y desencadena manifestaciones o resultados propios del conflicto: exclusión, concentración de la tierra,

desplazamiento, ilegalidad e ilegitimidad (Villaveces-Niño, 2009). A partir de aquí, el conflicto armado es un factor presente e influyente en las graduales políticas de tierras y en la legislación.

Por otro lado, las sucesivas legislaciones y en particular la Ley 160 de 1994 incorporaron funciones específicas al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), propendiendo por una mayor equidad para la culminación de la reforma agraria, con la Ley 160 de 1994 se buscaba dejar en el mercado la cuestión de la tenencia, apoyando el acceso del campesinado pobre a la tierra con el crédito subsidiado (Vélez, 2012), es decir, adelantó un reordenamiento rural mediante la compra y venta de tierras. Sus fundamentos son el acceso progresivo a la propiedad de las tierras rurales por parte de los trabajadores agrarios, mejorar los servicios públicos rurales y la calidad de vida e ingresos de los campesinos. Esta ley incluyó medidas progresistas, como la fijación de las zonas de reserva campesina; a pesar de esto, los resultados se consideraron decepcionantes por el bajo nivel de compras y expropiaciones de predios para el Fondo Agrario Nacional (FNA).

En síntesis, vale señalar que los beneficios no dependen de la cantidad de tierra, sino de la capacidad de explotación de quienes la usan para obtenerlos. Estos por lo general van orientados a los dueños de la tierra y de los medios de producción, dejando poco para quienes trabajan la tierra, siendo esta la causa de desigualdad y conflicto.



1.2 Evolución del catastro en Colombia

El catastro surge en principio de la necesidad de un financiamiento territorial y cumple con su rol de carácter fiscal, luego en la medida en que se fue implementando 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, la función social y ecológica de la propiedad pasó a tener un carácter multifinanciarario y a tener unas características propias, entre las que se encuentran:

- a. Contener la información sobre la situación legal e informal de los predios.
- b. Disponer de información relevante de las características de los predios y sus mejoras.
- c. Integrar la información del registro con el objeto de la propiedad.
- d. Asegurar la consistencia y certeza de los datos de los predios de su competencia.
- e. Integrar sus sistemas con los demás de información de tierras (RR)
- f. Adoptar y preservar el principio de independencia legal.
- g. Facilitar el acceso del público a la información del catastro.
- h. Describir la realidad sobre el uso de la tierra.
- i. Contener información de los avalúos de los predios (IGAC-SNR, 2016, p. 52).

El catastro siempre ha buscado ser integral y multipropósito desde sus orígenes, sin embargo los lineamientos técnicos internacionales y recomendaciones dadas por la Federación Internacional de Geómetras (FIG) sentaron las bases conceptuales e inspiraron los estándares internacionales: Land Administration Domain Model (LADM), que nacen de una visión mundial sobre las buenas prácticas y tendencias con una mirada de futuro del catastro (seis declaraciones de la visión del catastro de 2014 y hoy la visión de catastro 2034) para la administración de tierras. En definitiva, el LADM¹ es un fundamento filosófico para la norma ISO-19152 de 2012, un modelo internacional que busca estandarizar la semántica de la administración de tierras, dándole soporte a la interoperabilidad de la información y mejora continua al servicio público del ciudadano (Álvarez, 2022).

El marco normativo del catastro multipropósito (CM) se promueve desde el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015, así como la Ley 1955 de 2019 referida al Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), y los CONPES 3859 de 2016, 3958 de 2019, 3951 de 2018, 4007 de 2020, 4044 de 2021, mediante los cuales se fortalece la gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio.

Los Decretos 1983 de 2019 y 148 de 2020 ayudan a potenciar la implementación y desarrollar cuatro aspectos fundamentales, entre los que se encuentran: el poder censar otras formas de tenencia (ocupaciones y posesiones), dar una nueva definición de predio, dar lineamientos para las nuevas especificaciones técnicas

.....
¹ (LADM Land Administration Domain Model) se define como “un estándar de semántica para el intercambio de datos entre diferentes entidades locales, regionales y nacionales, con una visión integral de los aspectos relativos a la administración de tierras, de modo que pueda adaptarse a cualquier contexto administrativo o legal, es aplicable a cualquier tipo de registro de derechos, es un modelo basado en seis componentes: source (datos origen), surveying (encuesta, recolección de información espacial), spatial Unit (unidad espacial), BA_Unit (unidad básica), RRR (responsables, derechos, restricciones), Party (equipo o actores en un predio)” (ICDE, 2017).

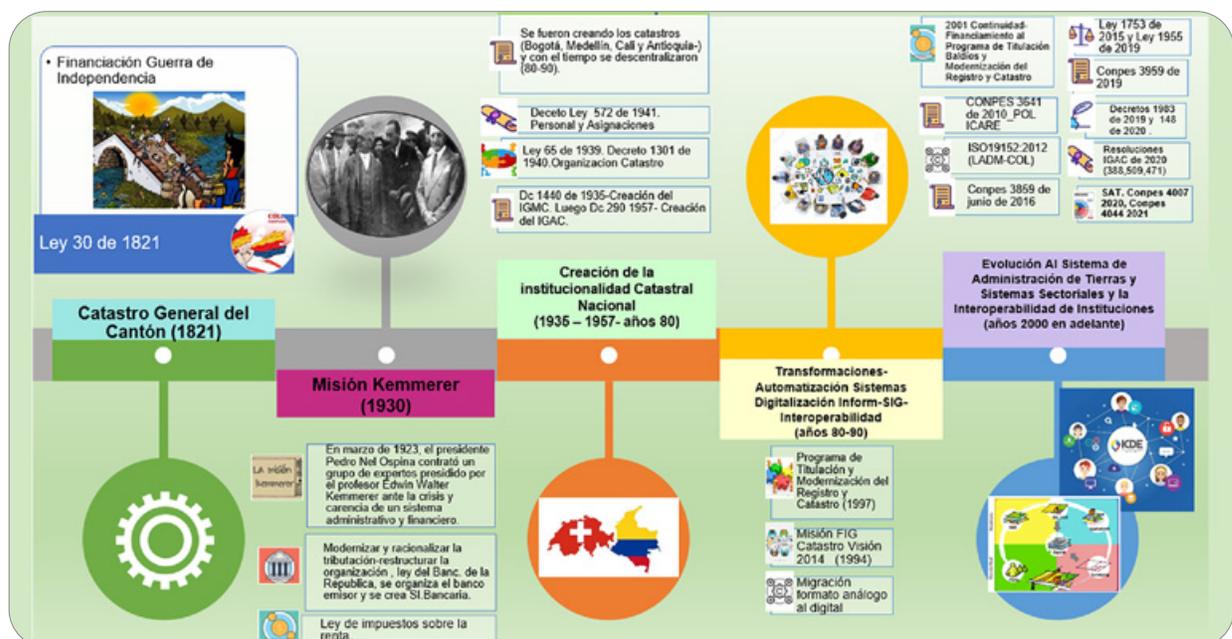
de los productos catastrales y geográficos, y definir el alcance del catastro. Sin embargo, para materializar el Decreto 148 de 2020 surgen las resoluciones del IGAC (Resolución 388 de 2020, Resolución 509 de 2020, Resolución 471 de 2020, Resolución 529 de 2020), con el fin de establecer las especificaciones 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 del país.

En la actualidad, el país se encuentra transitando en la implementación del CM que involucra los datos maestros entre los que hay datos relacionados con tenencia de la tierra (propiedad, posesión y ocupación). En esta implementación se reconoce a la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) como un ecosistema fundamental para la integración, acceso, disposición y aprovechamiento de la información necesaria para la gestión y operación catastral (CONPES 3958, 2019).

Adicionalmente la ICDE se ha establecido como una estrategia diseñada para integrar y disponer información geográfica que promueva la generación de valor en el territorio. Adicionalmente es un ecosistema que permite la construcción e implementación colectiva de políticas y facilita los procesos de gestión de los recursos geográficos, que incluyen datos, información y conocimiento, para armonizarlos y disponerlos a servicio del ciudadano y del país (ICDE, 2017) (IGAC-SNR, 2016).

Algunos de los hitos, planteamientos de política pública, iniciativas, proyectos de orden nacional e internacional de la Evolución del Sistema Catastral Colombiano al Sistema de Administración del Territorio (SAT) y la búsqueda de la interoperabilidad y la armonización de la información se presentan en la figura 7, en tanto que el desarrollo histórico de tales hitos se describe a continuación:

Figura 7. Evolución del Sistema Catastral Colombiano al Sistema de Administración del Territorio y la búsqueda de la interoperabilidad



Fuente: elaboración propia con base en información secundaria y el documento de la ETGRPR UPRA (2020).

El sistema catastral colombiano tiene sus orígenes en la Ley 30 de 1821 del Congreso del Rosario de Cúcuta denominada Catastro general del Cantón que estaba dirigida a “[...] financiar la guerra de independencia a partir de la identificación de los bienes inmuebles y de sus propietarios” (Molina López & Barreto Montero, 2018). Cuatro años más tarde, en 1825, esta norma fue reglamentada con una finalidad eminentemente fiscalista, debido básicamente a la necesidad de sostener la guerra de independencia (Erba, 2016).

El catastro antes de 1930 se caracterizó por ser “escrito, fraccionado y desactualizado, debido a la baja gestión de los entes encargados para realizar los avalúos prediales, lo cual llevaba a una inequitativa distribución de la carga predial determinada por factores políticos y personales” (Ramos Rodríguez, 2003). Este periodo estuvo determinado por el Decreto 1227 de 1908 que orientaba la formación del catastro en toda la República y luego la Ley 4 de 1913, que reglamentaba el impuesto sobre la propiedad raíz que era asignado a las asambleas departamentales.

En 1930 la Hacienda Pública encargó a la Misión Kemmerer la función de modernizar y racionalizar la tributación con una visión fiscalista. Entonces se desarrollaron trabajos que buscaban la nacionalización del catastro. En este sentido, la Ley 78 de 1935 refuerza esa idea y determina la elaboración de un catastro nacional que permitió la declaración del valor de los bienes raíces por parte del propietario o, en su defecto, la estimación por parte del funcionario de catastro. También se crea la Sección Nacional de Catastro bajo la jefatura de Rentas Nacionales, dicha sección tiene como tarea fijar los avalúos comerciales de la propiedad raíz; sin embargo, en ese mismo año (1935) mediante el Decreto 1440, esta sección se convierte en el Instituto Geográfico Militar y Catastral (IGMC), organismo dependiente del Estado Mayor General del Ejército dedicado al levantamiento de la carta militar del país para estudio catastrales. Finalmente, la consolidación institucional nacional catastral se logra hasta 1957 con el Decreto 290 y la creación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Erba, 2016).

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

- A nivel internacional en Australia se realizó el Congreso de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) en 1994, 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. De ese proceso conjunto se plantearon (en el año 1998) seis declaraciones que luego se volverían tendencias en la medida que transcurriera el tiempo, estas declaraciones y hoy tendencias están relacionadas con: 1) El catastro 2014 mostrará una imagen completa sobre la situación legal del terreno, señalando los derechos como las restricciones. 2) Desaparecerá la distancia entre mapas y registros. 3) Los mapas catastrales desaparecerán y serán sustituidos por los modelos. 4) Desaparecerá el catastro de lápiz y papel. 5) El catastro 2014 será mayoritariamente privado, los sectores público y privado trabajan en estrecha colaboración. 6) La inversión para la creación del catastro podrá recuperarse.

- 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 cuatro componentes: Titulación de terrenos baldíos rurales; Titulación de predios urbanos; Modernización del registro y catastro, y Protección ambiental en áreas rurales.
- En el 2001 se continuó con el programa de Titulación de terrenos baldíos rurales y modernización del registro y catastro. Se realizó una modificación contractual al crédito, designando como organismo ejecutor del programa al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con la intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria. En esta segunda etapa, se reducen los componentes del proyecto, y de los cuatro solo quedaron dos: Titulación de terrenos baldíos rurales y Modernización del registro y catastro.
- Entre el 2008 hasta el 2014, el IGAC trabajó en la definición del número predial nacional para unificar la información del IGAC y los catastros descentralizados, luego se realizaron desarrollos para el Sistema Nacional Catastral en algunas direcciones territoriales y unidades operativas de catastro y se puso en marcha la Ventanilla única de registro (VUR) (DNP, 2016).
- Se aprobó 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 ICDE en diez entidades y la definición del Plan Estratégico Nacional de Producción, Acceso, Uso y Gestión de Información Geográfica.
- En el 2010 nace el CONPES 3641, el cual buscaba consolidar la interrelación catastro-registro de los últimos años a través de los convenios entre la SNR y el IGAC, dicha interrelación correspondía a la consistencia de los datos entre las dos fuentes institucionales; sin embargo, el alcance del proyecto no contemplaba contrastar la información de las bases del IGAC-SNR con la realidad en terreno (área y linderos), lo que dificultó la ejecución de las políticas relacionadas con la formalización y restitución de tierras y no fue suficiente para resolver los problemas de integración, armonización y gestión de la información catastral-registral (CONPES 3859, 2016, p. 12).
- En el 2012 nace la norma técnica internacional ISO19152: 2012 que es un modelo conceptual que resulta de una socialización a nivel mundial, para estandarizar la semántica de la administración de tierras. La adopción de este modelo se empieza a trabajar posteriormente en Colombia a través de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y con el apoyo del proyecto de Cooperación Suiza. La anterior norma se implementa en nuestro país a través del modelo LADM_COL que se adopta a través de las resoluciones conjuntas entre el IGAC y la SNR (IGAC y SNR, 2018) y que luego con fines de mejorar el modelo LADM_COL aprobado, surge otra resolución (IGAC y SNR, 2020), por la cual se adopta el modelo extendido de Catastro Registro del Modelo LADM COL.
- En el 2014 aparece el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: "Todos por un nuevo país", donde se ordena la implementación de un catastro con enfoque

multipropósito que pudiera superar el enfoque fiscal actual y contemplara las funciones económicas, sociales y ambientales de la propiedad, como prerrequisito para un adecuado ordenamiento del territorio. A través de dicho artículo, se contempló la creación del Sistema Nacional de Gestión de Tierras a partir de la información del catastro multipropósito y del registro público de la propiedad y, adicionalmente, ordenó la adopción de estándares modernos en materia cartográfica y de información predial. Con esta misma Ley 1753 de 2015, el Estado colombiano se abrió la posibilidad mediante la delegación, para que otras instituciones tanto privadas como públicas pudieran realizar procesos catastrales con enfoque multipropósito en municipios, distritos y áreas metropolitanas con población superior a los 500 mil habitantes (CONPES 3958, 2019).

- Asimismo, en 2015 el Decreto 2367 creó el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural (CSAOSR), adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al cual se le asignaron, entre otras funciones, la de asegurar la articulación entre el catastro y el registro y promover la implementación de la política pública de catastro multipropósito.
- Por otra parte, con la firma del Acuerdo de Paz en 2016, especialmente en su punto 1.1.9 se esperaba un catastro multipropósito como instrumento para contribuir en la seguridad jurídica de propiedad, en especial, para levantar información necesaria para impulsar los programas de ordenamiento social de la propiedad y tomar decisiones de política pública para la planeación social y económica de los territorios.
- Adicionalmente y en correspondencia con algunas políticas sectoriales del momento (la Misión del Sistema de Ciudades, la Misión para la Transformación del Campo Colombiano y la Misión de Crecimiento Verde), se aprobó el 13 de junio de 2016 el documento CONPES 3859, en el cual se identificó al catastro como un instrumento para la identificación y medición de los predios que integran un territorio, y en adición es usado en la gestión fiscal y la definición de los derechos de propiedad (CONPES 3951, 2018, p. 12).
- Con el CONPES 3951 de 2018 se obtuvo un concepto favorable para la nación con el fin de contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un CM 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 reglamentan el marco de la gestión catastral con el fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral.
- Los Decretos 1983 de 2019 y el 148 de 2020 reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y modifican parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística".

- El Decreto 148 de 2020 reglamenta el marco de la gestión catastral con el fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral, definiendo los aspectos esenciales de la prestación del servicio. En el artículo 2.2.2.4. 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.
- Desde el año 2020 han nacido algunas resoluciones del IGAC (Resolución 388 de 2020, Resolución 509 de 2020, Resolución 471 de 2020, Resolución 529 de 2020) que establecen las 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. En la actualidad se encuentran con 35 gestores catastrales y que van poco a poco fortaleciéndose con el nuevo modelo de la gestión catastral.
- El CONPES 4007 de 2020 desarrolla la Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio (SAT). El objetivo general de la política es fortalecer la gobernanza del territorio, de manera que el Estado, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas privadas y, en general, la ciudadanía, interactúen, cooperen armónicamente y se coordinen en la toma de decisiones del territorio. Algunas de las implicaciones de esta política es que el DANE y el IGAC lideren las acciones que permitan la implementación de estándares técnicos para la integración y disposición de información por parte de las entidades.
- El CONPES 4044 de 2021 plantea la declaración de importancia estratégica de los proyectos de inversión del IGAC y del DNP, reconoce que uno de los cimientos de la política pública de CM es la transformación tecnológica de los sistemas de información, que permitan tanto la interoperabilidad entre catastro y registro, así como con los diferentes sistemas de información relacionadas con el territorio. El objetivo general de este CONPES 4044 de 2021 es garantizar la consolidación de la transformación tecnológica y soporte el desarrollo de la política pública del CM para avanzar en el fortalecimiento de la administración del territorio y en el ordenamiento social de la propiedad.

Capítulo 2.

Bases conceptuales
relacionadas con la tenencia
de la tierra en Colombia



El presente capítulo aporta al desafío que da origen a la formulación a esta Estrategia 1.9 del PES, la cual inicialmente planteó como necesidad unificar las categorías de la tenencia de la tierra rural, y que se expresa como “Divergencia y heterogeneidad en conceptos, criterios y categorías sobre la tenencia de la tierra”. El ejercicio interinstitucional definió que uno de los productos vinculados a esta estrategia consiste en la elaboración de un documento de lineamientos con conceptos, definiciones, criterios y categorías sobre la tenencia de la tierra rural unificados, cuyo objetivo será garantizar la integración conceptual con los términos de tenencia de la tierra rural, que posteriormente sea formalizado. A continuación, se consolidan las reflexiones y definiciones en los que la UPRA ha avanzado en ejercicio de sus funciones misionales.

2.1 Naturaleza jurídica de los bienes inmuebles rurales

La comprensión de las diversas relaciones de tenencia de bienes inmuebles rurales hace necesario un análisis previo de las diferentes categorías de tales bienes contempladas por el ordenamiento jurídico colombiano, entre las que figuran: los bienes fiscales patrimoniales, los bienes de uso público, bienes baldíos de la nación, los bienes baldíos inadjudicables (cuyos atributos son: imprescriptibilidad, inalienables e inembargables) y los bienes inmuebles privados.

El ordenamiento jurídico establece cómo pueden ser adquiridas cada una de las categorías de bienes, cuando es posible; por ejemplo, los bienes de uso público no pueden ser adquiridos por nadie debido a restricciones normativas. Entre los bienes adquiribles, se incluyen los de propiedad privada, los públicos que no son de uso público (como los bienes fiscales) y los bienes baldíos y fiscales patrimoniales adjudicables. No es posible adquirir estos bienes de cualquier manera, pues las normas de orden público definen el proceso; no hacerlo conforme a la ley produce situaciones de informalidad. A continuación, se presenta la descripción en cada caso.

Los bienes fiscales

Los bienes fiscales o patrimoniales, en términos del Fallo 21699 de 2012 del Consejo de Estado:² son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una

.....
² Radicación número: 2500232600019950070401 (21.699). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera (Subsección B). Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Los mismos a su vez se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables o baldíos; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación. (Consejo de Estado, 2012)

Al igual que los bienes baldíos de la nación y los bienes de uso público (que analizaremos más adelante), los bienes fiscales patrimoniales son imprescriptibles, por disposición expresa del numeral 4 del artículo 417 del Código de Procedimiento Civil, que señala que la declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público, disposición reiterada por el artículo 375 numeral 4 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), que además señaló que el juez debería rechazar de plano la demanda que pretendiera la pertenencia respecto de bienes baldíos, fiscales, de uso público o de propiedad de alguna entidad del Estado.

De otro lado, la Ley 1801 de 2016 expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, en el cual se entiende por:

bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica. (Art. 139)

Tenemos entonces que los bienes fiscales pertenecen a un ente estatal que, al ejercer el dominio se comporta de manera similar a un particular, que se rigen en parte por normas propias de derecho común, su uso no corresponde a todos los habitantes del territorio sino a la entidad para el ejercicio de las funciones que le son propias e involucran intereses colectivos; además, tienen la característica de ser imprescriptibles.

Los bienes de uso público

Dentro de los bienes que pertenecen al dominio de la nación o de los entes territoriales, se encuentran los denominados de uso público. El Código Civil (CC) los define en el artículo 674 como aquellos cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio, como las calles, plazas, puentes y caminos a los que denomina bienes de la unión de uso o bienes públicos del territorio.

La Corte Constitucional ha señalado que los bienes de uso público pueden ser por naturaleza o por destinación jurídica y se caracterizan por pertenecer a la nación o a otros entes estatales, estar destinados al uso común de todos los habitantes y por estar fuera del comercio, ser imprescriptibles e inembargables (CConst, 2003).

En cuanto a la vocación de este tipo de bienes, la Corte ha indicado que es su utilización y disfrute colectivo en forma libre, sin perjuicio de las restricciones en beneficio de la sociedad, puedan ser impuestas

por parte de las autoridades competentes. Sin embargo, puede permitirse un uso especial diferente al propio de la administración, a través de concesiones o permisos de ocupación temporal, sin que ello implique que varíe el carácter público de dichos bienes, siendo tales permisos y concesiones transitorios, revocables en cualquier momento, por motivos de interés general (CConst, 2003).

Cuando se presenten ocupaciones irregulares o ilegales en bienes de uso público por parte de particulares, la nación o la entidad que ostente la titularidad del bien debe obtener la restitución de los mismos a través del poder de policía o los demás instrumentos legales que le otorgue la ley. El artículo 63 de la Constitución Política de 1991 estableció expresamente que los bienes de uso público tienen la característica de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. En cuanto a la titularidad de este tipo de bienes en cabeza de la nación, la Corte aclaró que este derecho real no tiene sustento en el artículo 58 de la Carta que establece la propiedad privada, sino en el 63 entendida la propiedad como dominio público (CConst, 1994).

En particular, sobre los bienes de uso público, la Corte señaló en la Sentencia T-572 de 1994 que estos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y precisó tales características en los siguientes términos:

- a) **Inalienables:** significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.
- b) **Inembargables:** esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios.
- c) **Imprescriptibles:** la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados.

En ese orden de **ideas al Estado corresponde el derecho y el deber de velar por la integridad de esos bienes de uso público**. Si, además, esos bienes se ligan con la recreación (art. 53 C.P.) **con la función ecológica de la propiedad (art. 58 C.P.), con la conservación de las áreas de especial importancia ecológica (art. 79 C.P.), con la prevención del deterioro ambiental, protección de ecosistemas y garantía del desarrollo sostenible (art. 80 C.P.)**, ello implica adicionalmente el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público, el cual prevalece sobre el interés particular (CConst, 1994, art. 82).

Los bienes baldíos de la nación

El Código Fiscal (Ley 110 de 1912) define en su artículo 44 que “Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado”. De otro lado, el Código Civil (Ley 57 de 1887) señala que se denominan bienes de la Unión, todos aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Dispone además que dentro de dicha

categoría se encuentran los bienes baldíos, entendidos como aquellas tierras que estando dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño (art. 674 y 675).

49

Por medio de la adjudicación de bienes baldíos, se cumple el mandato constitucional consagrado en el artículo 64 de la Carta Política, que impone al Estado el deber de promover de manera progresiva el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios. En los términos de la Ley 160 de 1994, tal adjudicación tiene el propósito de cumplir los cometidos señalados por la misma en lo que se refiere a la reforma de la estructura agraria, a través de la dotación de tierras a hombres y mujeres de bajos recursos, generando como consecuencia la consolidación de la paz, justicia social y el bienestar de los trabajadores agrarios (L 160/1994, art. 1).

Visto entonces que el objetivo primordial de los bienes baldíos es la adjudicación a sujetos de reforma agraria, de conformidad con lo establecido por la Ley 160 de 1994 o según lo establecido en el Decreto Ley 902 de 2017, y en concordancia con el Decreto 2363 de 2015, es preciso señalar que la función de administración y adjudicación de los bienes baldíos de la nación fue otorgada por mandato legal a la Agencia Nacional de Tierras. Al respecto, el artículo 12 de la Ley 160 de 1994 en los numerales 13 y 14 señala que le corresponde a tal entidad la administración en nombre del Estado de las tierras baldías de la nación y su adjudicación, así como la adopción de acciones y medidas en los casos de indebida apropiación de baldíos.



El artículo 65 de la ley en cita consagra que la propiedad de los baldíos de carácter adjudicable solo se puede adquirir mediante un título que transfiera el dominio por parte de la Agencia Nacional de Tierras y que los ocupantes de tierras baldías, por este solo hecho, no tienen la calidad de poseedores y frente a la adjudicación únicamente tienen una mera expectativa. Dispone también tal artículo que la adjudicación de baldíos podrá realizarse de oficio o a petición del interesado.

En cuanto a los sujetos que pueden ser titulares de la adjudicación, la Ley 160 de 1994 indica que podrán serlo las personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, o comunidades indígenas, además de las entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública o de interés social con la condición de que si no se cumple esta finalidad, los predios revertirán al dominio de la nación; y a las fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley.

2.1.1. Los bienes baldíos inadjudicables

Dentro de la categoría de bienes baldíos de la nación, encontramos algunos que tienen el carácter inadjudicables, por disposición de la ley y en razón a su importancia técnica para los intereses nacionales dadas sus condiciones agroecológicas, sociales y económicas.

De acuerdo al numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015, es función de la ANT:

Administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre estas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.

En virtud de esta función, el Consejo Directivo de la ANT reglamentó mediante el Acuerdo 058 de 2018, modificado por el Acuerdo 118 de 2020, los parámetros para el otorgamiento de derechos de uso sobre bienes baldíos inadjudicables, los cuales aplican a: 1) playones y sabanas comunales; 2) baldíos ubicados dentro del radio de 2.500 metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; 3) baldíos ubicados dentro de las zonas de reserva forestal (ZRF) de la Ley 2 de 1959, clasificadas como tipo B o C por el MinAmbiente y 4) rondas hídricas.

De otro lado, el artículo 4 de la Ley 1900 de 2018 modifica el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, en cuanto a las restricciones de adjudicación de baldíos, los cuales deberán acreditar el cumplimiento de requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017, que se relacionan, entre otros, con la adopción y ejecución de un plan gradual de reconversión o concepto favorable sobre la aptitud específica del baldío de la entidad responsable del Sistema Nacional Ambiental. Además, establece que en las sábanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, o aquellos que constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles no se adelantarán programas de adquisición de tierras, igual que en baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas y otras restricciones.

En todo caso, se señala en el párrafo del artículo que el solicitante de la adjudicación deberá cumplir con los requisitos relacionados con la aptitud del predio: no acumulación o transferencia de ocupaciones, conservación de zonas ambientales protegidas, extensiones máximas de adjudicación de islas, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, y las zonas especiales en las cuales no se adelantarán programas de adquisición de tierras, así como los demás requisitos que por ley no están exceptuados para los solicitantes en condición de desplazamiento (L 1900/2018, art. 4).

Los bienes inmuebles privados

La Ley 675 del 2001 define los bienes privados o de dominio particular como “los inmuebles debidamente delimitados, funcionalmente independientes, de propiedad y aprovechamiento exclusivo, integrantes de un edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal, con salida directa a la vía pública o por un pasaje común”.

Comprender las relaciones de tenencia entre sujetos y bienes inmuebles rurales impone la necesidad de comprender con suficiencia el alcance del derecho de propiedad en la Constitución Política de 1991 (CN) en la que se establece al respecto lo siguiente:

Artículo 58. 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. 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. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica [...].

Por su parte, el artículo 60 impuso al Estado la obligación de promover el acceso a la propiedad y el artículo 64 particulariza tal deber en incentivar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o colectiva.

Visto el alcance del derecho de propiedad a la luz de la Constitución de 1991, es relevante hacer referencia a algunos aspectos relacionados con tal derecho desde una perspectiva del ordenamiento civil, sin olvidar que su interpretación debe realizarse en el marco de la Carta Política de 1991:

- a. **Carácter patrimonial:** El derecho de propiedad se incorpora al patrimonio económico de su titular y se caracteriza por su valor económico, lo que lo convierte en valorable en dinero, comerciable, transmisible en vida y por causa de muerte, renunciable y perseguible por los acreedores del titular (Lafont Pianetta, 2015).
- b. **Corporalidad:** El derecho de propiedad de bienes inmuebles es una especie del derecho de bienes, vinculado con la “cosa corporal”. Lo anterior implica que el nacimiento, contenido y extinción del derecho se encuentra condicionado a la corporalidad del bien.
- c. **Derecho real:** Es un derecho que ejerce el propietario directamente sobre el bien, sin intervención de terceros.

d. Carácter principal: La propiedad es el derecho principal dentro del conjunto de los derechos reales, ya que todos estos se desprenden de aquella, p. ej. El usufructo. De otro lado, esta característica implica que la propiedad tiene existencia autónoma e independiente.

La propiedad privada adquirida conforme a la ley goza de protección estatal, sin embargo, se concibe en nuestra Carta Constitucional con límites y obligaciones para su propietario, a favor de la colectividad y expresados en la función social y ecológica de la propiedad. El artículo 58 constitucional también previó la posibilidad de expropiación de la propiedad privada por motivos de utilidad pública o interés social, mediante sentencia judicial e indemnización previa. La expropiación prevista en la CN es expresión de la finalidad constitucional de servir a intereses colectivos del derecho de propiedad, cuestión que implica que en ocasiones las facultades del titular cedan ante necesidades del conjunto social.

De otro lado, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el carácter de derecho fundamental de la propiedad, señalando que este no se da en abstracto, sino que deberá analizarse en cada caso particular y si se establece conexidad con derechos fundamentales, se le podrá otorgar tal condición. La Constitución Política de 1991 se apartó de la noción clásica que concebía el derecho de propiedad como uno de carácter absoluto y acogió la tesis solidarista, según la cual, el derecho de propiedad no puede entenderse como un derecho intangible y absoluto para su titular, sino que le impone obligaciones, tales como hacer productiva la propiedad en beneficio propio y de las necesidades económicas y colectivas de la sociedad.

2.1.2 La función social de la propiedad

La función social de la propiedad consagrada en el artículo 58 de la Constitución Política de 1991 es un concepto que desarrolla el modelo social y económico adoptado por la propia Carta Política, constituyéndose en expresión del Estado Social de Derecho que privilegia la satisfacción de intereses colectivos y se funda en la solidaridad el respeto de la dignidad humana y el trabajo. Desde un ángulo económico, el concepto de función social de la propiedad implica la subordinación de la garantía del derecho a la producción y generación de riqueza para su titular y para el conjunto social. En el campo social y político comporta el privilegio de intereses colectivos y solidaristas (CConst, 2010).

2.1.3 La función ecológica de la propiedad

La Constitución Política de 1991 le atribuyó al Estado y a los habitantes del territorio la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación. De igual manera, en desarrollo de tal principio se consagran como derechos colectivos y obligaciones las relaciones entre el individuo y el ecosistema.

Además, la CN garantiza el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano, generándose para el Estado y todos los ciudadanos el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y la obligación estatal de adoptar medidas para prevenir daños y garantizar su conservación, restauración y desarrollo sostenible (CConst, 2007).

La Corte Constitucional ha reconocido la relación que existe entre la vida y la garantía a un medio ambiente sano. En este sentido, el Estado Social de Derecho en su misión de ejecutar acciones positivas

tendientes a lograr mínimos sociales de existencia, que realicen derechos fundamentales, debe contemplar el medio ambiente como uno de los mínimos de existencia del ser humano (CConst, 2005).

De esta manera, algunos derechos individuales encuentran restricciones en sus alcances, con la finalidad de alcanzar valores constitucionales superiores que desarrollen intereses colectivos. La propiedad privada encuentra otro límite en aras de hacer efectivos intereses y derechos colectivos, como el medio ambiente sano.

53

Bajo el concepto de función ecológica de la propiedad se pretenden proteger los derechos de generaciones futuras. Al respecto indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-126 de 1998:

Ahora bien, en la época actual, se ha producido una **“ecologización” de la propiedad privada**, lo cual tiene notables consecuencias, **ya que el propietario individual no solo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte** (función social de la propiedad) **sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible**. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios. (CConst, 1998)

La función ecológica de la propiedad es entonces otro límite al derecho de propiedad impuesto por la Constitución de 1991, dirigido al logro de intereses colectivos. Sin embargo, su alcance se amplía al estar ligado a la protección de las generaciones futuras.



2.2 El concepto de tenencia de la tierra

54

La tenencia de la tierra (TDT) en el contexto de este documento es “un conjunto de relaciones jurídicas entre los sujetos de derecho y la tierra de la cual se deriva un aprovechamiento”. El planteamiento metodológico busca responder quién tiene la tierra y cómo se tiene la tierra; de estos interrogantes se derivan varias estadísticas e indicadores que más adelante se describen en los resultados de las formas de tenencia. El primer interrogante pretende identificar cuáles son los grupos de personas posibles en el análisis de información (de naturaleza pública o privada, si son relaciones comunales o individuales) y cómo estos se relacionan con la tierra (propiedad, posesión, ocupación y mera tenencia).

Según el Informe de Desarrollo Humano “[l]a tenencia de la tierra en Colombia es quizás el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural” (PNUD, 2011). En dicho documento se define la tenencia de la tierra 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” (PNUD, 2011). De la anterior acepción sobresale la dimensión del poder político que se deriva de la tenencia.

De otro lado, en el marco de la Convención de Lucha contra la Desertificación, se señala que:

La tenencia de la tierra es uno de los elementos de la gobernanza de la tierra. Se refiere a la relación que existe entre las personas, ya sea de forma individual o colectiva, con respecto a la tierra y sus recursos. La tenencia de la tierra define cómo se concede el acceso a los derechos de uso, control y transferencia de las tierras, así como las responsabilidades y restricciones conexas. (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 2022)

Con la intención de mejorar la gobernanza de la tenencia para lograr la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza y el desarrollo social y económico sostenible para todas las personas, las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra (DVTT) promueven el respeto y el reconocimiento de todos los titulares legítimos de derechos de tenencia y los protegen contra la violación de sus derechos, por lo que insisten en la necesidad de reconocer los diferentes sistemas de tenencia de la tierra, incluidos los consuetudinarios (sistemas indígenas, locales e informales) y los normativos (políticas y leyes) (Naciones Unidas, 2022).

La TDT y sus manifestaciones son relevantes en las intervenciones de desarrollo rural, ya que por sus características permiten determinar las acciones tendientes a mejorar la dotación de activos de la población, de manera que se pueda disfrutar de medios de vida sostenibles. En Colombia, el esquema de TDT se constituye en pieza clave para el impulso a la inversión, por lo que los procesos de formalización que buscan dar claridad sobre los derechos de propiedad, como una de las formas de tenencia, son impulsados por diversas instancias multilaterales, que hacen su propia conceptualización sobre el tema siendo más genéricos e inclusivos en los términos.

Según la FAO (2003):

La tenencia de la tierra es la relación, definida jurídica o consuetudinariamente, entre la población, como individuos o grupos y la tierra (por razones de conveniencia, el término «tierra» incluye aquí

otros recursos naturales como el agua y los árboles). Las reglas relativas a la tenencia determinan cómo se distribuyen en las sociedades los derechos de propiedad de la tierra, así como las responsabilidades y restricciones conexas. En términos sencillos, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y en qué condiciones.

55

Con base en esta definición general, el Banco Mundial tiene como objetivos de su política de tierras aumentar el crecimiento y luchar contra la pobreza teniendo como principios la importancia de la seguridad en la tenencia de la tierra y el acceso a tierras y transferencia de derechos (Banco Mundial, 2014).

La tenencia explicada como el vínculo jurídico que relaciona a un sujeto con un bien, mediante las expresiones o formas de tenencia: propiedad, posesión, ocupación y mera tenencia —sobre las cuales se hará referencia más adelante— se relaciona con tres conceptos relevantes:

1. **Predio:** Espacio físico, unidad individualizada desde una perspectiva técnica por su superficie, acotada por sus linderos y coordenadas.
2. **Sujeto de derechos:** Cualquier entidad individual o colectiva a la que se le pueda atribuir capacidad jurídica
3. **Atributos:** Rasgos, características o cualidades que connotan el ámbito de un derecho.

Además de las características mencionadas en la sección 2.1.4 sobre la propiedad y su interpretación en el ordenamiento jurídico colombiano, el término propiedad reúne los elementos anteriores (predio, sujeto de derechos y atributos) y asocia adicional los poderes de la propiedad que son: uso goce y disposición. **Uso** implica servirse y darle una destinación conservando su esencia y percibiendo sus frutos o réditos; por su parte el **goce** corresponde a la satisfacción de una necesidad, el disfrute del bien inmueble, y **disposición** en términos de la posibilidad de vender, afectar, gravar o desmembrar sus atributos (uso y goce y disposición, como acontece con el derecho real de usufructo). De otro lado, la propiedad se requiere de dos elementos: el título y el modo (CC, arts. 764, 765 y 673):



2.3 Formas de tenencia de la tierra

Las principales relaciones entre los sujetos y los inmuebles rurales son la propiedad, la mera tenencia, la posesión, la precariedad y la ocupación de bienes públicos. A continuación, se describe cada una de ellas:

56

El derecho de propiedad

El título explica el origen de un derecho y tiene la vocación de otorgar el dominio u otro derecho real (ley, negocio jurídico, sentencia judicial, acto administrativo, entre otros). Para algunos autores consiste en el hecho del hombre generador de obligaciones o la sola ley que lo faculta para adquirir el derecho real de manera directa (Velásquez Jaramillo, 2000). Otros definen el título como la disposición legal o voluntaria que autoriza u ordena la traslación o adquisición posterior del dominio (Lafont Pianetta, 2015).

El modo es la manera cómo se ejecuta el título para adquirir, a través de un evento idóneo, el derecho: prescripción adquisitiva de dominio, accesión, sucesión por causa de muerte, tradición u ocupación (CC, art. 673). Algunos autores incluyen dentro de los modos de adquirir el dominio los autos aprobatorios de remates, las resoluciones administrativas de adquisición de baldíos, los actos de partición de cosas comunes, entre otros (Velásquez Jaramillo, 2000). Para que estos modos tengan eficacia, deberán estar conforme a la ley, por lo que no basta la ocupación de un bien de uso público o de un predio al interior de un parque nacional, para la adquisición de estos. El modo ha sido entendido como el hecho jurídico idóneo que, de manera inmediata, permite la adquisición de la propiedad (Lafont Pianetta, 2015). También ha sido definido como el hecho material y visible que en virtud de la ley permite ganar derechos reales (Velásquez Jaramillo, 2000).

Es importante aclarar que el título precede al modo y, por tanto, este no se puede dar sin que exista un título legal o voluntario; por lo que a falta de título o en caso de ineficacia, el modo se convierte en ineficaz, por cuanto pierde su causa (Lafont Pianetta, 2015). Tenemos entonces que la ocupación indebida de un baldío, por ejemplo, en tanto que es contraria a la ley, no podrá aducirse posteriormente para adquirir el dominio.

La mera tenencia

Se concibe como la relación de un sujeto con un bien no como dueño, sino reconociendo dominio ajeno, bien porque se realice sustituyendo al dueño o a “nombre” del propietario. Tenemos entonces como elementos fundamentales de la mismas el corpus y el animus detendi, siendo el primero el apoderamiento material de la cosa y el segundo el ánimo de tener la cosa no como dueño, sino reconociendo dominio ajeno (Lafont Pianetta, 2015).

La relación de mera tenencia tiene vocación de permanencia y puede durar un plazo determinado o de manera indefinida, sin que el mero paso del tiempo mude la tenencia en posesión. Dicha relación termina de manera absoluta con el acrecimiento fortuito de la cosa, con la restitución voluntaria de la



cosa y con el abandono de ella, a favor de quien es el propietario. Termina de manera relativa cuando se pone fin al derecho de tenencia por causa voluntaria, legal o judicial; o cuando la tenencia se transforma en otro tipo de relación jurídica como la posesión o la propiedad (Lafont Pianetta, 2015).

Las formas más usuales de mera tenencia³ son:

- **Arrendamiento:** Es un contrato donde las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado.
- **Aparcería:** Es un contrato mediante el cual una parte que se denomina propietario acuerde con otra que se llama aparcerero, explotar en mutua colaboración un fundo rural o una porción de este con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación (Congreso de Colombia, 1975).
- **Comodato o préstamo de uso:** Es un contrato donde una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella, y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso (Código Civil Colombiano, art. 2200).
- **Anticresis:** Es un contrato por el que se entrega al acreedor una finca raíz para que se pague con sus frutos (Código Civil Colombiano, art. 2458).

.....
³ El documento *Contratos Agropecuarios Conceptos y Minutas* incluye la propuesta de minuta para los contratos de algunas de las formas de tenencia descritas en este apartado. (UPRA, Universidad del Rosario, MinAgricultura, 2017)

- **Derecho real de superficie (DRS):** Es un derecho que todavía no está contemplado en el derecho civil colombiano, pero hace parte de las innovaciones que se impulsan en la política de tierras del país. Esta figura de DRS sobre predios rurales busca ampliar el abanico de derechos reales contemplados en el código civil.

Este derecho permite al superficiario tener propiedad sobre edificaciones o plantaciones en terreno ajeno. Las edificaciones y plantaciones pueden ser preexistentes o establecidas por el superficiario. Este derecho puede ser enajenado, hipotecado y transmitido mediante sucesión. Constituye una excepción al principio tradicional de accesión, según el cual las edificaciones, plantaciones y demás cosas accesorias del suelo pertenecen al propietario del terreno donde están ubicadas. (Garay Salamanca, 2013)

El ejemplo más frecuente que ilustra la relación de mera tenencia es el del contrato de arrendamiento, en el que el arrendatario recibe la cosa, apoderándose materialmente de ella, reconociendo un dominio ajeno en cabeza del propietario que puede o no ser el arrendador; relación que dura por el término de vigencia del contrato.

Los efectos de la mera tenencia, de acuerdo a la clasificación realizada por el profesor Lafont Pianetta (2015), son los siguientes:

- Derecho por parte del tenedor a mantener la tenencia, quedando obligado a restituirla únicamente cuando terminen los efectos de esta, por ejemplo, cuando se vence el término del contrato de arrendamiento.
- Derecho de retención: Se genera a favor del tenedor, cuando se le adeuda un valor por concepto de mejora.
- Negociabilidad: La relación de tenencia puede transmitirse o subdelegarse, siempre que las reglas específicas de la institución jurídica lo permitan, por ejemplo, cesión del contrato de arrendamiento.
- Imprescriptibilidad: No genera la adquisición del dominio, a diferencia de la posesión, la cual bajo ciertas condiciones puede generarla.

En este punto es pertinente hacer referencia a la denominada **relación de precariedad**, la cual se asemeja a la de mera tenencia, con la diferencia que en aquellas no existe vocación de permanencia, bien sea porque se otorga la tenencia de la cosa reservándose la facultad de pedir la cosa en cualquier tiempo o cuando se otorga la cosa para un servicio determinado o no se ha fijado un término para su restitución, o se ha recibido la tenencia por ignorancia. Ejemplos de esta relación son el tránsito por las tierras o el pastado del ganado por mera tolerancia del vecino (Velásquez Jaramillo, 2000).

Relaciones de posesión

El profesor Lafont Pianetta señala que, desde el punto subjetivo, las relaciones de posesión son aquellas que tienen un sujeto con la cosa con ánimo de señor y dueño y, desde el ángulo objetivo, es la que se tiene con una cosa sin reconocer dominio ajeno (Velásquez Jaramillo, 2000).

El artículo 762 del Código Civil la define así:

[...] la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él [...].

También se entenderá por posesión material sobre un inmueble rural, la explotación económica, la vivienda rural y la conservación ambiental certificada por la autoridad competente (L 1561/2012, art. 3). La posesión es un poder de hecho provisional que puede desaparecer frente a la acción derivada de la propiedad, de uno de los derechos reales desmembrados de ellas o de un simple derecho personal. Se diferencia entonces de los derechos reales, ya que estos constituyen poder jurídico definitivo (Velásquez Jaramillo, 2000).

Conforme a lo establecido en la legislación civil colombiana, la posesión es un hecho que, dadas las consecuencias jurídicas que genera, participa de ser un derecho, ya que cuenta con amparo y protección legal, reflejada en acciones posesorias. Es preciso señalar además que en nuestro ordenamiento no se transfiere ni transmite la posesión (Velásquez Jaramillo, 2000). La posesión se diferencia de la propiedad, en que esta es protegida a través de la acción reivindicatoria y aquella a través de interdictos posesorios. En el dominio existe relación jurídica, mientras que en la posesión es de hecho y finalmente en la propiedad se adquiere por un modo, en tanto que la posesión se puede dar a varios títulos (Velásquez Jaramillo, 2000). De otro lado, se diferencia de la mera tenencia, en que la posesión requiere animus y corpus, mientras que la mera tenencia únicamente corpus. Lo anterior implica que, para que exista tenencia, se requiere únicamente detentación material de una cosa, mientras que la posesión exige además el ánimo de tenerla actuando como señor y dueño (Velásquez Jaramillo, 2000).

La posesión nace cuando se forman los elementos que la componen, esto es, una vez se da el apoderamiento material de la cosa con el ánimo posesorio y el no reconocimiento de propiedad ajena. Además, para que la posesión sea útil se requiere que sea inequívoca, pacífica, pública y computable (Lafont Pianetta, 2015).

La posesión recae únicamente sobre cosas susceptibles de ser apropiadas. Así pues, para el asunto que nos ocupa, los bienes inmuebles de uso público o los bienes baldíos de la nación que no pueden ser objeto de apropiación privada no podrán ser tampoco poseídos por quienes los ocupen (Velásquez Jaramillo, 2000).

En cuanto a los elementos de la posesión, se distinguen los siguientes: el sujeto, el objeto y la relación posesoria. Respecto al primero señala que debe tratarse de una persona natural o jurídica con capacidad de goce, que le permita poseer, esto es la aptitud para apoderarse voluntariamente de una cosa y tenerla para sí (Lafont Pianetta, 2015). En los términos de la Ley 1561 de 2012, los sujetos de derecho para recibir título de propiedad son aquellos que demuestren posesión material sobre bien inmueble,

urbano o rural (art. 2), que cumplan los requisitos definidos en el artículo 5. Quien tenga título registrado a su nombre con inscripción que conlleve la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, de conformidad con lo dispuesto en la ley registral, lo saneará, siempre y cuando cumpla los requisitos previstos en esta ley.

60

El objeto es la cosa determinada que puede ser apropiable. Así entonces, el bien debe existir y ser susceptible de posesión, quedando excluidas aquellas cosas que no pueden adquirirse por prescripción, como los bienes baldíos o los bienes de uso público. Finalmente, la relación posesoria es el vínculo jurídico de tener la cosa materialmente, que establece para sí un sujeto (Velásquez Jaramillo, 2000).

La Ley 1561 de 2012 tiene por objeto promover el acceso a la propiedad, mediante un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, a quien demuestre posesión material sobre bien inmueble, urbano o rural, que cumplan los requisitos establecidos en la ley en mención (art. 2). Esto para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar la seguridad jurídica en los predios derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles (art. 1).

Quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial establecido en la Ley 1561 de 2012 deberá demostrar posesión material para posesiones regulares y de diez años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una Unidad agrícola familiar (UAF), o por quien cumpla las respectivas funciones (L 1561/2012, art. 3).

El profesor Lafont Pianetta (2015) clasifica los efectos de la posesión de la siguiente manera:

- **Restitución:** Esta se traduce en la obligación del poseedor de restituir inmediatamente la cosa poseída cuando sea reclamada por el verdadero propietario, ya que recae sobre él, la obligación de respetar la propiedad.
- **Prestaciones mutuas:** Son aquellas prestaciones u obligaciones que surgen recíprocamente entre el poseedor, quien debe restituir la cosa y el propietario, en cuyo favor debe restituirse la cosa.
- **Derecho de retención:** Este se da cuando el poseedor obligado a restituir la cosa al propietario tenga un saldo que reclamar en razón de expensas y mejoras, cuestión que le permite retener el bien hasta que se verifique el pago de lo adeudado.
- **Derechos posesorios patrimoniales:** Se trata del derecho del poseedor respecto a las mejoras y a las expensas invertidas en ellas, lo que le permite a retener dichas mejoras hasta que le sea pagado el valor o sea garantizado el pago de este.
- **Negociabilidad:** Teniendo en cuenta que de la posesión se derivan derechos patrimoniales como los relacionados con el pago de mejoras y el mantener o no su posesión, puede el poseedor negociar tales derechos.

- **Prescriptibilidad:** Este es el efecto principal de la posesión, cuando esta es útil y prescriptible, dando lugar a la prescripción adquisitiva de dominio. Si la posesión ha sido regular el término será de cinco años para bienes inmuebles y en caso de posesión irregular, el término será de diez años.

En muchas ocasiones, el modo de acceso de la posesión se vincula con lo que se conoce como **falsa tradición**. El Concepto 1477 de 2014 de la Superintendencia de Notariado y Registro indica que la falsa tradición “es la inscripción en el registro de instrumentos públicos del acto de transferencia de un derecho incompleto que se hace a favor de una persona, por parte de quien carece de dominio sobre determinado inmueble” (SNR, 2014). Existen varios actos dentro de la falsa tradición, dentro de los cuales se destacan la compraventa de derechos y acciones, adjudicación en sucesión ilíquida (partición amigable); mejoras, posesión, enajenación de cuerpo cierto teniendo solo derechos de cuota, venta de cosa ajena, remate de derechos y acciones, entre otros. La falsa tradición tiene como características que no se transfiere la propiedad y no permite ejecutar actos de señor y dueño tales como: enajenar el derecho real de dominio, englobar, construir servidumbres, propiedad horizontal, entre otros (SNR, 2014).

La posesión inscrita se encuentra definida en el artículo 762 del CC como:

La tenencia de una cosa determinada con el ánimo de señor y dueño, sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en su lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serio.

Para el saneamiento de la falsa tradición se requiere de: escritura pública, decisión judicial o administrativa, en los términos legales establecidos, según el caso (SNR, 2014).

La falsa tradición es interpretada como un tipo de propiedad irregular que no permite al propietario el ejercicio íntegro de su derecho, pues la adquisición viciada continúa viciada en el nuevo propietario y los distintos actos que el segundo realice no sanean la irregularidad. La falsa tradición es una inscripción realizada en el folio que se hace a favor de una persona a quien otra que carece de dominio sobre el bien o el derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia y se consideran como tal los siguientes actos:

- Enajenación de cosa ajena.
- Transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, como es la venta de derechos herenciales o derechos y acciones en sucesión y la posesión inscrita.

Dicho, en otros términos, quien compró de buena fe no tiene por qué soportar la carga de las irregularidades que recaen sobre el bien, ya que este principio general del derecho le otorga derechos y lo exime de responsabilidad frente al bien adquirido por falsa tradición (Neva Díaz, 2014).

Ocupación de bienes baldíos y bienes fiscales patrimoniales

La ocupación de **tierras baldías** no constituye título para obtener el dominio y los ocupantes no tienen la calidad de poseedores, conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Instituto solo existe una mera expectativa (D 2664/1994, art. 3). La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables

únicamente puede adquirirse mediante título traslativo de dominio expedido por la autoridad de tierras (actualmente la ANT), o las entidades públicas en que hubiere delegado esa atribución.

En el Decreto 2664 de 1994, mediante el cual se reglamentó el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994, se establece que:

62

Solo podrán hacerse adjudicaciones de baldíos por ocupación previa, en favor de personas naturales, empresas comunitarias, cooperativas campesinas, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley y las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 2 del artículo 157 del Decreto Extraordinario 0624 de 1989 (Estatuto Tributario), o que se dediquen a la explotación agrícola o ganadera. (art. 4)

De acuerdo con las siguientes consideraciones:

- **Entidades de derecho público:** Se adjudican terrenos siempre que se destinen a actividades declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social, tales como construcción de obras de infraestructura para la instalación o dotación de servicios. De lo contrario, los terrenos adjudicados serán revertidos al dominio de la nación (art. 5).
- **Las sociedades reconocidas por el MinAgricultura:** Podrán solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las zonas de desarrollo empresarial empresas de cualquier índole, tales como empresas especializadas del sector agropecuario, que para el efecto determine la Junta Directiva, previa la celebración y cumplimiento del contrato de explotación respectivo (art. 6).
- **Personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas:** Estos solicitantes deberán demostrar que tienen bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicitan y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida en la inspección ocular, además, acreditar una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años⁴ y que su patrimonio neto no sea superior a mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales⁵, así como manifestar bajo juramento si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales y si está o no obligado a presentar declaración de renta (art. 8).

De otro lado, en relación con los **bienes fiscales**, el Acuerdo 349 de 2014 estableció 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 —hoy, Agencia Nacional de Tierras (ANT)—. Según el artículo 1 de dicho acuerdo, la ocupación es el acto por el cual una persona ingresa y explota los predios del Fondo Nacional Agrario (ahora parte del Fondo de Tierras de la Reforma Rural), en actividades productivas agropecuarias. La ocupación se clasifica en regular e irregular. De otro lado, la

4 El tiempo de ocupación de persona distinta del peticionario no es transferible a terceros en ningún caso.

5 Cuando se trate de empresas comunitarias y de cooperativas campesinas, para efectos de la prohibición anterior deberá tenerse en cuenta, además, la suma de los patrimonios netos de los socios cuando estos superen el patrimonio neto de la sociedad.

ocupación de hecho es la ocupación irregular de predios o parcelas del Fondo, y se evidencia cuando el ocupante no es sujeto de reforma agraria, su ingreso fue sin autorización del Incora o del Incoder (ahora la ANT) y, por lo tanto, no puede reconocerse como ocupante regular y se debe recuperar la parcela o predio para ser destinado a reforma agraria.

63

Es ocupación de hecho el ingreso individual o colectivo a un predio del Fondo en alguna de las siguientes circunstancias (Acuerdo 349 de 2014, art. 23):

- Las situaciones de ocupación de predios del Fondo Nacional Agrario respecto de los cuales, con anterioridad, hubiere existido una ocupación previa de otro campesino autorizada por el Instituto, aunque respecto de aquel no se haya alcanzado a dictar, notificar o registrar la resolución de adjudicación.
- La ocupación efectuada con posterioridad a la declaratoria de caducidad administrativa.
- La ocupación de predios del Fondo Nacional Agrario cuya ocupación se haya dado sin autorización del Instituto.
- Cuando a consideración del instituto, existan razones que ameriten adelantar la actuación administrativa en casos en los cuales no se tenga la certeza o claridad sobre el procedimiento de selección efectuado o aquel este viciado de alguna irregularidad.

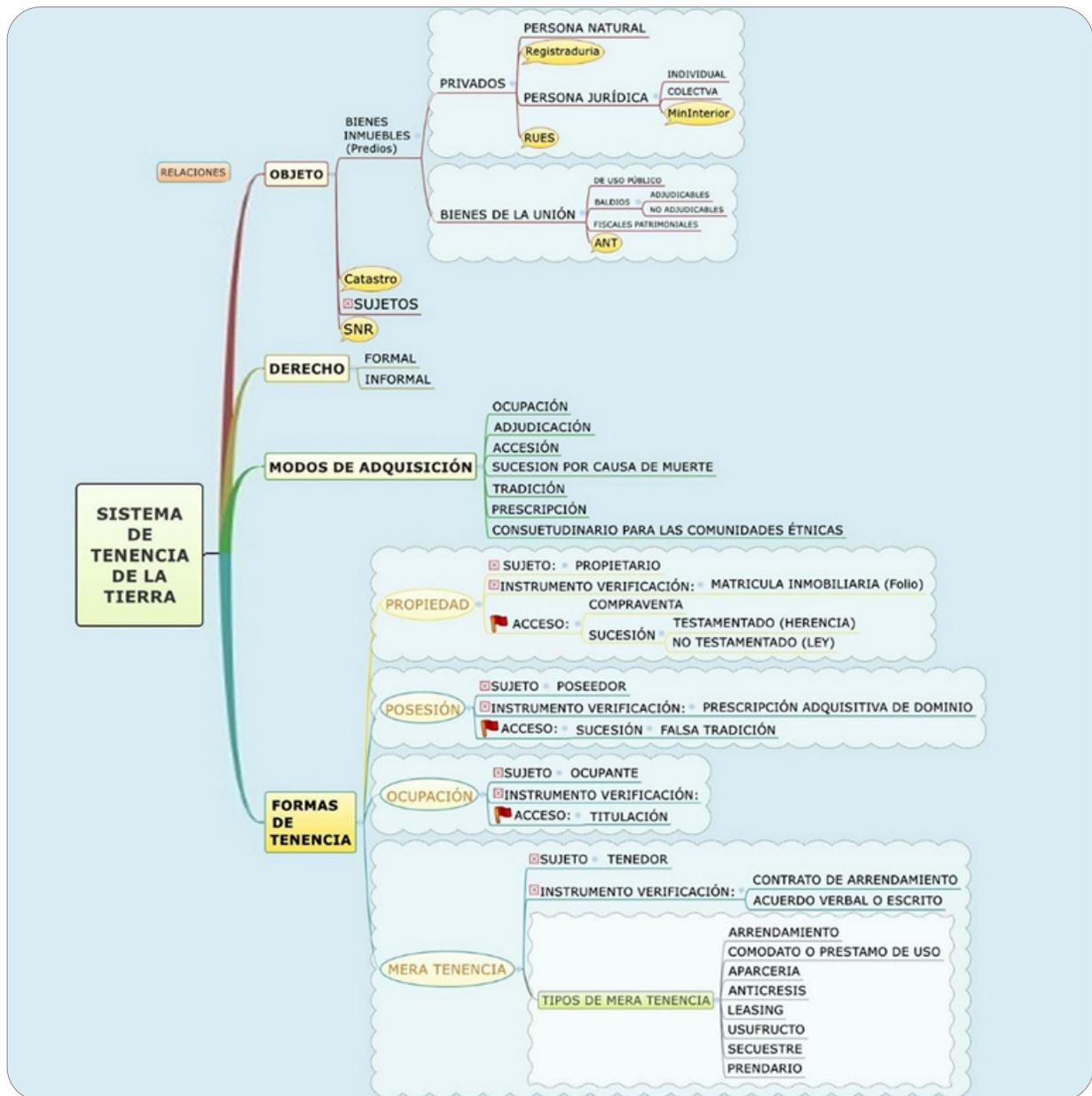
Analizado el régimen general de los bienes baldíos, la ocupación de estos, tratándose de aquellos adjudicables, genera una mera expectativa de adjudicación, siempre que el sujeto que realiza la ocupación reúna las condiciones de sujeto de reforma agraria que prevé la legislación nacional. Si la ocupación la realiza un sujeto que no reúna los requisitos para la adjudicación, la autoridad administrativa agraria deberá proceder a la recuperación material del bien.

Ahora bien, la ocupación realizada al respecto no genera expectativa alguna de adjudicación y en estos casos la autoridad administrativa agraria deberá recuperar materialmente el bien o proceder a la reglamentación de uso y manejo, según corresponda.

Es preciso en este punto recordar, además, que los bienes baldíos son imprescriptibles y que la única forma de adquirir el derecho de dominio sobre los mismos es mediante acto administrativo de adjudicación proferido por la autoridad administrativa agraria. En la sección 4.1.1 se detallan los aspectos relacionados con el procedimiento de adjudicación de bienes baldíos por ocupación previa en favor de personas naturales que cumplan los requisitos señalados en el Capítulo XII, artículo 65 y siguientes de la Ley 160 de 1994.

La figura 8 integra los diferentes elementos relacionados con el sistema de tenencia.

Figura 8. Sistema de tenencia de la tierra en Colombia



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, respecto a la ocupación que nos trae la reforma rural integral en el Decreto Ley 902 de 2017, esta se debe efectuar con autorización por parte de la ANT so pena de ser declarado como ocupante indebido, lo que conllevaría no cumplir los requisitos del artículo 4 o 5 del Decreto Ley 902 de 2017. Así mismo, es importante mencionar que el modo de acceso a la tierra en términos del Decreto Ley 902 de 2017 opera bajo la asignación de derechos de acuerdo con los criterios del artículo 14 del mismo decreto, por lo que la ocupación en este régimen no es indispensable y para ejercerla por parte del aspirante previo a la adjudicación, indiscutiblemente debe contar con la autorización de la ANT so pena de incurrir en una ocupación indebida.

2.4 Acceso a la tierra y seguridad en la tenencia

Acceso a la tierra

65

El acceso a la tierra, desde el punto de vista formal, hace referencia a la capacidad de utilizar la tierra y otros recursos naturales, de controlar los recursos y de transferir los derechos sobre la tierra para aprovechar otras oportunidades. Por lo tanto, el acceso a la tierra es fundamental para el ejercicio de los derechos propiedad y para cualquier tipo de aprovechamiento productivo, es decir para materializar la tenencia (FAO, 2003). El acceso a la tierra tiene lugar a través de las relaciones de tenencia y su garantía y claridad de mecanismos representa un gran incentivo para la inversión y el desarrollo según el Banco Mundial.

El programa de acceso a tierras en Colombia lo define como “la capacidad que ostenta un sujeto de derecho, individual o colectivamente, para utilizar la tierra rural a través de diferentes formas de tenencia que generan relaciones dimensionadas por el ordenamiento jurídico”. El Estado garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos y promueve el acceso progresivo a la propiedad de la tierra para los trabajadores agrarios (CN, arts. 58 y 64).

Dada su importancia a nivel social, en Colombia la expresión “acceso a la tierra” suele referirse a los mecanismos, políticas y formas en las cuales las personas que carecen de la relación jurídica con una porción de terreno, por lo general personas en estado de vulnerabilidad económica o social, podrían llegar a obtenerla. Sin embargo, debe tenerse claro el concepto más amplio que abarca no solo a una población vulnerable sino a todas las personas que de una u otra forma pueden adquirir unos derechos asociados a la ocupación y usufructo de una porción de terreno.

Mecanismos de acceso a la tierra

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) emitió el documento 3616 de 2009, para dar los lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y desplazamiento, donde se reconoce que el acceso a la tierra es uno de los factores primordiales para que la población rural pobre supere su situación (Neva Díaz, 2014).

Teniendo en cuenta que el acceso a tierras es un conjunto de herramientas y políticas que le permiten a la población rural, que no cuenta con los medios, beneficiarse de la tenencia y explotación de la tierra, el Estado tiene a disposición una serie de medios creados por la Ley 160 de 1994 y coordinados por el Incoder —ahora la ANT— para hacer posible el acceso (Neva Díaz, 2014, p. 36). Algunos de ellos son:

- **Subsidios para compra de tierras y financiación de proyectos productivos:** Son otorgados con el cumplimiento de una serie de requisitos definidos actualmente, según lo establecido en el Decreto 902 de 2017 y el Decreto 1330 de 2020; sin embargo, los pequeños campesinos tienen dificultades para el cumplimiento de tales requisitos, particularmente en la formulación de proyectos productivos y para enfrentar la especulación con el precio de los predios.

- **Adquisición directa de tierras:** Se realiza por parte de la ANT en beneficio de personas reubicadas, afectados por calamidades públicas, minifundistas, campesinos de escasos recursos y mujeres campesinas jefes de hogar. En la actualidad se expidió el Decreto 387 de 2023, mediante el cual se crea un programa especial de dotación de tierras para sujetos de acceso a tierra a título gratuito afectados por situaciones de desastre o calamidad pública declaradas en los términos establecidos en la Ley 1523 de 2012, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 160 de 1994, posibilitando la adjudicación de predios rurales fiscales patrimoniales adquiridos por la ANT y el establecimiento de proyectos productivos de que trata el artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017.
- **Titulación de baldíos de la nación:** Se otorgan luego de realizar la respectiva solicitud y haber cumplido con una serie de requisitos que exige la ley, específicamente expresados en los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Ley 902 de 2017.
- **Reconocimiento de comunidades negras:** A partir de la ley 70 de 1993, se reconoce el derecho de propiedad colectiva a las comunidades negras, que han venido ocupando terrenos baldíos en la región pacífica, dado que allí se ubican la totalidad de estas comunidades. Esta ley permite la titulación de baldíos en zonas rurales ribereñas a la cuenca del Pacífico, así como el fomento del desarrollo económico y social para establecer mecanismos de protección de igualdad de oportunidades. Así mismo, desde la definición del objeto de la Ley 160 (artículo 1) se contempla a las comunidades indígenas como sujetos de reforma agraria y de dotación de tierras según las necesidades para su adecuado asentamiento y desarrollo, que identifique la autoridad de tierras (actualmente la ANT) que, además, debe realizar los estudios de títulos para establecer la existencia legal de los resguardos.

Otros mecanismos de acceso a tierras, tales como contratos de aprovechamiento de baldíos, los procesos de adquisición directa de tierras, expropiación, entre otras, se describen en el marco de las necesidades de información sobre tenencia que se realiza en el capítulo cuatro.

Acceso a tierras para la población desplazada y otras víctimas

En Colombia, el desplazamiento forzado se ha presentado como un fenómeno derivado de la violencia. Procesos de abandono, despojo y concentración de tierras perpetrados por personas diferentes a sus legítimos propietarios han sido tradicionalmente asociados a la intensificación del conflicto armado en determinadas zonas del país y han sido facilitados por la escasa formalización de la tenencia (Neva Díaz, 2014, p. 23).

- La Ley 387 de 1997 establece el marco de atención al desplazamiento, define al desplazado y reconoce la necesidad de garantizar los derechos de dicha población.
- El Decreto 2569 de 2000 reglamenta la Ley 387e incorpora el acceso a tierras con fines productivos dentro de los componentes de los programas de estabilización socioeconómica.

- El Decreto 2007 de 2001 reitera el deber del Incoder de iniciar programas de enajenación, adjudicación y titulación de tierras en las zonas de eventual expulsión y establece la prelación en los programas de dotación de tierras a los desplazados ocupantes de baldíos.
- La Ley 975 de 2005 “Ley de Justicia y Paz” comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas.
- En el año 2011 se expidió la Ley 1448, llamada “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, por medio de la cual el Estado reconoce los daños que han sufrido las personas a causa del conflicto armado interno y su derecho a la justicia y la reparación. El propósito de la ley en cuanto al acceso es la devolución y restablecimiento formal de los predios que fueron despojados a sus legítimos dueños, poseedores u ocupantes.
- En 2017 se firma el Decreto Ley 902 llamado “Decreto para la implementación parcial de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final”, mediante el cual se definen en su artículo los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito como sigue:

Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada.
- También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 (D L 902 de 2017, art.4).

Procedimientos especiales agrarios

Los procedimientos agrarios reglamentados por medio del Decreto 1465 de 2013, el cual fue incorporado el Título 19 del Decreto 1071 de 2015⁶, tienen como propósito la regulación, ocupación y aprovechamiento de las tierras, 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 (Neva Díaz, 2014). Para cumplir con este propósito, se establecen los siguientes procedimientos administrativos especiales agrarios: clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la

.....
⁶ 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.

nación, recuperación de predios baldíos indebidamente ocupados, extinción del derecho de dominio, revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos, reversión de baldíos adjudicados, sobre los cuales se profundiza en la sección 4.3 Procesos administrativos agrarios.

Seguridad de la tenencia

68

La seguridad de la tenencia es la certeza de que los derechos de una persona sobre la tierra serán reconocidos por los demás y recibirán protección frente a impugnaciones específicas (FAO, 2003). La seguridad puede ser temporal dependiendo de la forma de tenencia; una persona puede tener derecho al uso de una parcela durante cierto tiempo, pero no invertirá en el predio ya que su tenencia es insegura a largo plazo.

La importancia de la seguridad en la tenencia de la tierra según el Banco Mundial radica en que la garantía de derechos ya sea mediante títulos o uso consuetudinario, y la capacidad de recurrir a las autoridades locales o nacionales para hacerlos respetar son aspectos cruciales cuando se trata de preservar los medios de sustento, mantener la estabilidad social y aumentar los incentivos para la inversión y el uso sostenible de las tierras productivas.



2.5 Sistema de Administración del Territorio (SAT)

La **administración del territorio** se define como el proceso de determinar, registrar y difundir información sobre la relación entre las personas y entre estas con la tierra, el agua y elementos del subsuelo (CONPES 4007, 2020). Este proceso abarca un amplio campo de trabajo que se centra en los derechos, restricciones y responsabilidades sobre la tierra y el agua, incluyendo elementos por encima y por debajo de la superficie de la tierra.

Actualmente en Colombia, la administración del territorio atiende al estándar internacional ISO 19152:2012, conocido como Modelo para el Ámbito de la Administración del Territorio (LADM, por sus siglas en inglés), el cual es un marco conceptual y genérico para administrar la información del territorio en cualquier parte del mundo. Este modelo direcciona la construcción de sistemas en función de la interoperabilidad, basado en una arquitectura que favorece la comunicación entre los actores involucrados para integrar la información de las entidades públicas relacionadas, asociarla con información predial y ponerla a disposición del público, dando aplicación a los lineamientos de datos abiertos (CONPES 3958, 2019).

El **Sistema de Administración del Territorio (SAT)** se concibe en los términos del CONPES 4007 de 2020 como “una infraestructura que incluye acuerdos institucionales, un marco legal, procesos, estándares, información, sistemas de administración y diseminación y las tecnologías requeridas para implementar las políticas del territorio y las estrategias para su administración” (CONPES 4007, 2020).

En esta concepción, la tierra va más de las formas de tenencia de la tierra y el catastro como herramienta principal, pues incluye aspectos relativos a la naturaleza y sus manifestaciones, como el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, las entidades espaciales, los derechos y responsabilidades de los individuos en comunidad, el valor, el acceso y el uso definido según la ubicación, que requiere de administración, lo que se expresa en restricciones y responsabilidades para preservar la capacidad de sustentar la vida, siendo en sí misma fuente de vida y expresión espiritual.

De otra forma, la tierra trasciende a los términos del territorio, entendido como: “un espacio concreto, aire, tierra, suelo, agua, medio natural que asegura la supervivencia de diversas formas de vida, que, a su vez, es apropiado, habitado o delimitado históricamente”. (Marco conceptual de la Política General de Ordenamiento Territorial, 2020, p.7)

La administración del territorio contempla, de acuerdo con el CONPES 4007 (2020) cuatro funciones principales:

- 1. Tenencia:** Garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra (asegurar y transferir derechos de la tierra y los recursos naturales).
- 2. Valor:** Democratizar la tributación y el eficiente mercado de tierras (valor de la tierra: valoración y gravamen de tierras y propiedades).

3. Uso: Promover el uso eficiente del territorio, planificación y control del uso del suelo, subsuelo, territorio marítimo, así como la administración de áreas que no deben ser poseídas ni evaluadas, ni usadas, ni desarrolladas, sino simplemente mantenidas en su estado natural sin ningún tipo de intervención antrópica, salvo su protección para garantizar la seguridad de la biodiversidad y el equilibrio ecosistémico. Por ende, en esta función se incluyen las acciones de protección del medio ambiente.

4. Desarrollo: Fomentar el desarrollo del territorio (implementación de servicios públicos, infraestructura social, permisos y planes de construcción, aprovechamiento, etc.).

Así mismo, el SAT contempla tres aspectos principales: la información integrada y disponible asociada al territorio; el marco integrado de gestión, con procesos claros y responsables definidos, y la adecuada articulación entre los actores que permita al sistema contar con la capacidad para gestionar y administrar el territorio de manera eficiente y efectiva.

La administración del territorio debe considerar una **gobernanza** que incluya a todos los actores que tienen relación tanto con los bienes inmuebles privados como con los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras de grupos étnicos, las zonas de patrimonio cultural y arqueológico de la nación, tanto en suelo, subsuelo, como agua. Se entiende entonces la gobernanza como el proceso mediante el cual diversos actores se relacionan para acordar “principios de vida y organización que son de interés general, así como los recursos necesarios para aplicar dichos principios”, los cuales se agrupan alrededor de tres resultados: responsabilidad, empoderamiento y marco legal objetivo (CONPES 4007, 2020).

El SAT se concibe bajo un **enfoque sistémico** para articular los procesos, actores e información que resultan de las múltiples interacciones dadas en las funciones de la administración del territorio, así como para identificar las fortalezas, oportunidades y problemas que se generan de esta interacción y propende por una mejor sinergia del sistema en su conjunto. El CONPES 4007 de 2020 propone que siguiendo este enfoque, la administración del territorio se estructure en cuatro procesos que se interrelacionan entre sí creando valor, y van desde la generación e integración de información, identificación de alertas por el conflicto de derechos, restricciones y responsabilidades, hasta la disposición y prestación de servicios a los ciudadanos para la toma de decisiones relativas al territorio (CONPES 4007, 2020):

- Procesos de gestión de información de territorios, cuya base fundamental es la información catastral, que se complementa con las capas referidas a restricciones y responsabilidades, así como los derechos que recaen sobre el territorio.
- Procesos normativos de coordinación interna para la interoperabilidad de datos, mediante los cuales se busca el descubrimiento, acceso, interoperabilidad y reutilización de la información del territorio.
- Procesos de demanda que se refieren a la atención de los requerimientos de la ciudadanía o de las entidades públicas en materia de información de los territorios.

- Procesos de toma de decisiones relativas al territorio que agrupan las políticas de uso (ordenamiento del territorio, de los recursos y la protección del ambiente), de tenencia (acceso, restitución, formalización, titulación, relocalización de tierras), de valor (tributación, valoración económica del suelo) y de desarrollo (infraestructura, transporte, logística, inversiones).

De esta manera, el Sistema de Administración de Tierras que propone el CONPES 4007 de 2020 contempla para su funcionamiento un enfoque sistémico y bajo criterios de gobernanza incluyente, se enmarca en los siguientes principios orientadores (CONPES 4007, 2020):

- Responsabilidad en la producción de información, que deberá ser empleada en el desarrollo de las cuatro funciones de la administración del territorio para incrementar la utilidad de la información que el mismo sistema genera, y así organizar actividades y procesos alrededor de tecnologías basadas en la localización.
- Eficiencia y eficacia en los servicios relativos al territorio que se enmarcan en las funciones de tenencia, uso, valor y desarrollo del territorio, es decir, maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores y en el tiempo oportuno.
- Interacción, cooperación y negociación para la toma de decisiones sobre el territorio, de forma que los integrantes del sistema presten su colaboración entre sí para facilitar el funcionamiento sinérgico del sistema en el marco del principio de colaboración armónica definido en la CN, art. 113.



2.6 Principios y conceptos de ordenamiento social de la propiedad

72

El denominado Ordenamiento Social de la Propiedad (OSP) es el punto de partida en el cual se enmarca el análisis de distribución de la tenencia de la tierra rural para desarrollar más adelante las definiciones básicas de dicho análisis. El OSP se define, de acuerdo la Resolución 128 de 2017, como un:

proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural. (MinAgricultura, 2017⁷, art. 5, num. 3)

Los principios del OSP concebidos para atender el objeto social de la UPRA se describen brevemente a continuación:

- **Equidad:** Entendida en el sentido de las oportunidades de las personas, lo que implica reestructuraciones en la sociedad o “reforma rural estructural” que responde a la deuda social y política con el campo colombiano.
- **Función social de la tierra:** Consiste en que los derechos sobre la tierra deben ser ejercidos en forma tal que no perjudique, sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás.
- **Función ecológica de los derechos de propiedad sobre la tierra:** Entendida como partes inherentes a la función social de la tierra, ya que el tenedor debe respetar los derechos de quienes aún no han nacido, es decir, de las generaciones futuras, conforme a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el OSP debe imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los tenedores de estos.

Así mismo, se consideran los siguientes componentes del OSP definidos en la Resolución 128 de 2017 (art. 5):

- **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.

.....
⁷ La Resolución 128 de 2017 fue modificada parcialmente por la Resolución 339 de 2023, sin embargo, las modificaciones se refieren a los artículos 2, 15, 17, sustituye los artículos 9, 10 y 20 y deroga los artículos 11, 12, 19 y 21, por lo tanto, no afecta las definiciones y principios considerados en esta sección.

- **Mercado de tierras:** Es el conjunto de transacciones o acuerdos libres de coerción, mediante las cuales se realiza el intercambio parcial o total sobre alguno o algunos de los componentes del derecho de propiedad (uso, goce y disposición) de predios que no han sido objeto de exclusiones legales.
- **Regularización de la propiedad:** Conjunto de acciones orientadas por el Estado encaminadas al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado. (MinAgricultura, 2017, art. 5)



2.7 Reforma rural integral

74

El Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP sentó las bases para la Reforma Rural Integral (RRI), en lo que se busca democratizar el acceso a la tierra, para que no se repita el conflicto, por lo que se emitió el Decreto Ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras” (Colombia, 2017b).

En los artículos 4 y 5 del mencionado decreto se limitan las personas colombianas que pueden ser beneficiarias de formalización o acceso a tierras rurales, los cuales se deben reconocer en el Registro de sujetos de ordenamiento (RESO) creado por el artículo 11 de este decreto ley en cuyo parágrafo 1° se le instruye a la ANT que tenga en cuenta el Sisbén, Registro único de víctimas, y el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente (Rupta), las bases en las que reposan las solicitudes realizadas por los pueblos y comunidades étnicas para la constitución, la creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación ante el Incora, UNAT, Incoder y ANT; las bases del Ministerio del Interior en las que constan las certificaciones de existencia de comunidades étnicas, y el Sistema de Información al que hace referencia el título 2 del Decreto 2333 de 2014, entre otros sistemas de información.

En el artículo 14 del Decreto Ley 902 de 2017 se consignan los criterios para la asignación de puntos para el RESO en donde se tienen en cuenta:

- Condiciones socioeconómicas y las necesidades básicas insatisfechas del solicitante y su núcleo familiar.
- Cuando las solicitantes sean mujeres campesinas.
- Número de personas que dependen económicamente de los ingresos del núcleo familiar, la presencia de sujetos de especial protección y la condición de cabeza de familia.
- Ser víctima del conflicto armado, en calidad de población resistente en el territorio o como víctimas de desplazamiento forzado que no hayan sido beneficiarias de las políticas de atención y reparación integral a víctimas o del proceso de restitución.
- Personas beneficiarias de la política de restitución, segundos ocupantes que hayan recibido compensación o alguna medida de atención o víctimas de desplazamiento que hayan recibido atención y reparación en forma de acceso a tierra.
- Campesinos que se encuentren en predios al interior de resguardos o reservas constituidas por el Incora que estén pendientes de conversión a resguardos y aquellos que en desarrollo de procesos de resolución amistosa de conflictos hayan llegado a acuerdos con las comunidades indígenas, según conste en actas debidamente suscritas por las partes.
- Personas que hacen parte de programas de reubicación y reasentamiento con el fin de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos de uso ilícito y fortalecer la producción alimentaria.

- Experiencia en actividades productivas agropecuarias.
- Pertenencia a asociaciones campesinas cooperativas o de carácter solidario cuyo objeto sea la producción agropecuaria, la promoción de la economía campesina o la defensa del ambiente, con presencia en el municipio o la región.
- Residencia previa o actual en el municipio o región.
- Jóvenes con formación en ciencias o técnicas agropecuarias o ambientales.

De igual forma en el artículo 18 se crea el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral a cargo también de la ANT con el fin de tener un inventario de tierras para adjudicarla de acuerdo con lo establecido en dicho decreto ley.

Por otro lado, la RRI requiere además de la democratización del acceso a la tierra, la implementación de Planes Nacionales Sectoriales orientados a proveer bienes y servicios públicos en infraestructura dando acceso a servicios básicos (agua potable, vivienda, electricidad, gas natural, alcantarillado, educación, salud y conectividad) a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, los cuales también necesitarán estímulos a la productividad de la agricultura familiar (educación técnica y tecnológica, asistencia técnica, vías, distritos de riego, promoción del cooperativismo, crédito, seguros, asociaciones solidarias para la comercialización, entre otros) y a la formalización laboral del trabajo agropecuario. También es imperativo establecer mecanismos judiciales y extrajudiciales, en especial el fortalecimiento de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC).



2.8 Gobernanza de la tierra

Se entiende como *gobernanza de la tierra*:

las normas, los procesos y las estructuras a través de los cuales se toman las decisiones sobre el acceso a la tierra y su uso, el modo en que se adoptan y se hacen cumplir las decisiones, y la forma en que se gestionan los intereses contrapuestos. La tenencia de la tierra es uno de los elementos de la gobernanza de la tierra. (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 2022)

76

En el marco de la Convención de Lucha contra la Desertificación se realizó el seguimiento a los marcos de política en lo relativo a la tenencia de la tierra, considerando que la mejora de la seguridad de la tenencia puede aportar múltiples beneficios para la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, el empoderamiento de la mujer, además de evitar los conflictos por los recursos. Por lo anterior, se alentó a los participantes de la convención a que se atuvieran a las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (DVTT)⁸ para la ejecución de actividades para luchar contra la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía. Así mismo, se busca lograr la neutralización de la degradación de las tierras, teniendo en cuenta que la gobernanza responsable es un componente fundamental para el ordenamiento sostenible de las tierras, y que los derechos legítimos de tenencia de la tierra de todas las personas fomenta la buena custodia del territorio, pues quienes poseen tierras en condiciones de seguridad tienen la posibilidad para invertir en prácticas de conservación de recursos y asegurar la calidad del suelo para, de esta manera, promover la productividad de la tierra y la sostenibilidad productiva en el largo plazo (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 2022).

Así pues, la seguridad en la tenencia de la tierra puede promover inversiones a gran escala orientadas a neutralizar la degradación de las tierras (NDT) y la restauración de las tierras. Además, aporta múltiples beneficios para la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, el empoderamiento de la mujer, así como avances en un desarrollo inclusivo sostenible para evitar conflictos por los recursos. Este reconocimiento es relevante, pues la Comisión de la Lucha contra la Desertificación se convierte en el único acuerdo multilateral que aborda explícitamente la cuestión de la tenencia de la tierra y que indica las medidas que las partes pueden tomar para considerar esta cuestión, en el marco, como se mencionó de la lucha contra la desertificación, la degradación de los suelos y la sequía; de tal manera que más de 125 países se han comprometido a establecer metas nacionales voluntarias de NDT⁹ en el marco del Programa de Establecimiento de Metas de la CLD (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 2022).

⁸ Las DVTT proporcionan orientaciones sobre cómo mejorar la gobernanza de la tenencia con el objetivo general de lograr la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza y el desarrollo social y económico sostenible para todas las personas[...] se basan en los derechos humanos, promueven el respeto y el reconocimiento de todos los titulares legítimos de derechos de tenencia y protegen contra la violación de sus derechos [...] hacen hincapié en la necesidad de reconocer los diferentes sistemas de tenencia de la tierra, incluidos los consuetudinarios (sistemas indígenas, locales e informales) y los normativos (políticas y leyes)” (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 2022).

⁹ Tanto la NDT como la gobernanza responsable de la tierra son elementos fundamentales de la Agenda 2030, los ODS y sus respectivas metas. La NDT es el elemento operacional de la meta 15.3 de los ODS, que dice: “De aquí a 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con efecto neutro en la degradación de las tierras”.

Es así que, en la elaboración de la Guía técnica para integrar las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional en la aplicación de la CLD y el logro de la neutralización de la degradación de las tierras, se realizaron una serie de consultas virtuales que facilitaron la identificación de los retos, los elementos facilitadores y los obstáculos a la integración de la tenencia de la tierra en la NDT. Mediante el intercambio de opiniones, estudios de casos y ejemplos de buenas prácticas, se sustentaron los debates en los que se destacó:

la importancia de garantizar la participación inclusiva de las poblaciones vulnerables, como las mujeres, los pueblos indígenas y las comunidades locales, los pastores y los jóvenes, en los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra, así como la necesidad de mejorar la integración sectorial y la recopilación de datos y enseñanzas extraídas para demostrar la influencia de la tenencia en el logro de la NDT. Estos diálogos sentaron la base para el desarrollo de las distintas trayectorias expuestas en la guía técnica para hacer frente a los problemas de tenencia de la tierra que suelen plantearse en la consecución de la NDT. (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 2022)



El objetivo de la guía fue informar sobre el potencial de la tenencia legítima y segura para cumplir con los compromisos de NDT y restauración de tierras, así como las maneras para cumplirlos. Las consideraciones clave destacadas en la guía técnica se relacionan con: derechos legítimos de tenencia, consulta, participación y enfoque de género, y se espera que sea de utilidad también para los administradores de tierras y los beneficiarios que participen en las NTD y se ven afectados por ellas. La guía contempla nueve trayectorias formuladas de forma general y flexible para adaptarse a los contextos de cada país para orientadas a “ofrecer posibles soluciones a los problemas de tenencia de la tierra que

se suelen plantear en el contexto de los planes nacionales, los marcos jurídicos, las estrategias y los programas de acción con respecto a la NDT” (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 2022). Las nueve trayectorias son:

1. Mejorar los marcos jurídicos y de políticas.
2. Establecer mecanismos específicos para la coordinación de políticas.
3. Garantizar los derechos de tenencia de las mujeres y su acceso a la tierra y a los recursos naturales.
4. Establecer mecanismos accesibles y transparentes de reclamación y solución de diferencias.
5. Diseñar e implementar una planificación integrada del uso de la tierra que sea participativa y tenga en cuenta la tenencia.
6. Apoyar la NDT mediante herramientas de administración territorial.
7. Reconocer y documentar los derechos legítimos de tenencia de las tierras públicas.
8. Reconocer y documentar los derechos de tenencia para la gestión sostenible de las tierras comunitarias.
9. Asignar y fortalecer los derechos y obligaciones sobre las tierras de propiedad privada.

Lo anterior puso en evidencia que las tierras sanas y productivas desempeñan un papel esencial en la consecución del desarrollo sostenible, especialmente para las comunidades vulnerables y, al respecto, hay consenso mundial, es así que la Resolución 76/206 de la Asamblea General de las Naciones Unidas establece que las medidas para cumplir las metas de NDT incluyen la creación de un entorno propicio y, en particular, una gobernanza responsable de las tierras y la seguridad de la tenencia (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 2022).

Por lo anterior, es relevante disponer de indicadores que den cuenta sobre la gobernanza de la tierra en el proceso de presentación de informes de la CLD, aunque de manera general, tales indicadores apoyan el seguimiento a la gestión de los diferentes países. Es así que, en el marco de los indicadores de los ODS, se consideran los siguientes como apropiados para la incorporación en tales informes:

- 1.4.2: La proporción del total de la población adulta con derechos seguros de tenencia de la tierra que a) posee documentación reconocida legalmente al respecto; y b) considera seguros sus derechos, desglosada por sexo y tipo de tenencia;
- 5.a.1. a) La proporción del total de la población agrícola con derechos de propiedad o derechos seguros sobre tierras agrícolas, desglosada por sexo; y b) la proporción de mujeres entre los propietarios o los titulares de derechos sobre tierras agrícolas, desglosada por tipo de tenencia;
- 5.a.2. La proporción de países cuyo ordenamiento jurídico (incluido el derecho consuetudinario) garantiza la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad o el control de las tierras.

Sin embargo, los datos para la construcción de los indicadores son muy limitados, especialmente en lo relativo a género, por lo que se ha invitado a los países a considerar más y mejor información relativa a la tenencia de la tierra, especialmente en materia de género. Esto justifica la importancia de tener información confiable y oportuna sobre tenencia de la tierra, especialmente en materia de género.

Capítulo 3.

Marco constitucional,
jurídico y político sobre
tenencia de la tierra



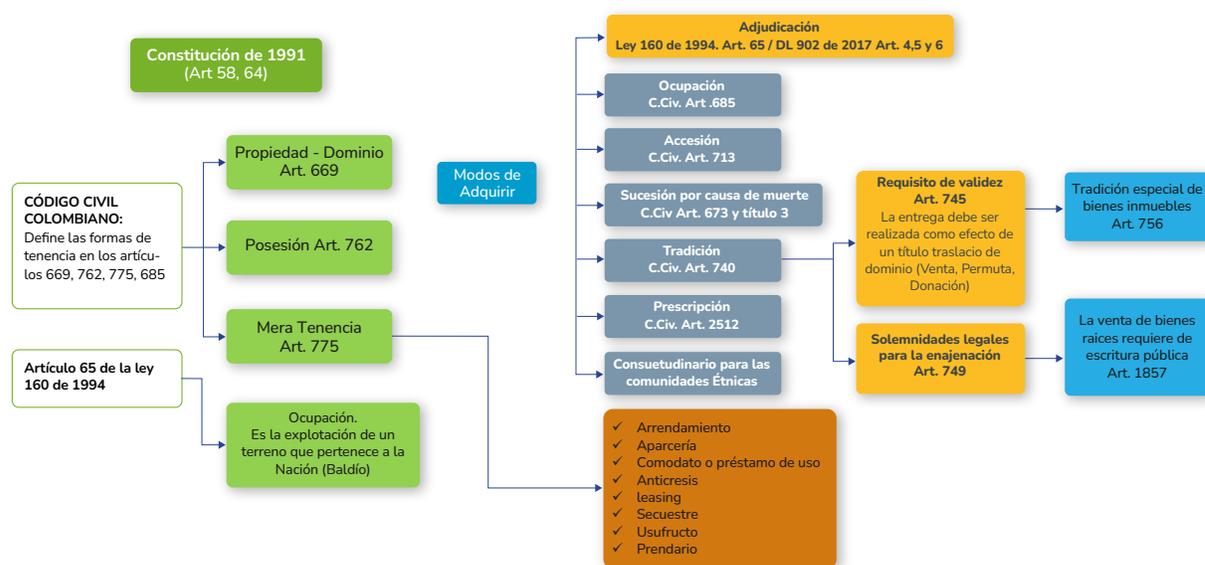
3.1 Marco normativo sobre tenencia de la tierra en Colombia

La normatividad vigente sobre tenencia de la tierra se presenta a continuación de acuerdo con sus aportes a la construcción conceptual sobre tenencia de la tierra, a las funciones institucionales de las entidades vinculadas a procesos relacionados con la tenencia de la tierra, así como con el ordenamiento social de la propiedad y, finalmente, lo relativo al intercambio de información, manejo y seguridad de los datos relacionados con tenencia de la tierra.

Conceptos sobre tenencia y acceso de tierras en Colombia

La mayoría de los referentes conceptuales sobre las relaciones de tenencia de la tierra se derivan actualmente del Código Civil Colombiano o Ley 84 de 1873, que regula las relaciones civiles entre las personas en el marco del derecho privado. Los principales componentes relacionados con la tenencia de la tierra se incluyen en el siguiente esquema, donde también se circunscriben los principales elementos constitucionales y legales relacionados con las formas de tenencia de la tierra y los modos de adquirirla.

Figura 9. Esquema conceptual y jurídico sobre tenencia de la tierra rural en Colombia



Fuente: UPRA (2021), adaptado de: Mapa conceptual de derecho moderno y propiedad del Diplomado de Restitución de tierras y reconfiguración territorial (Universidad Javeriana).

A continuación, se detalla el articulado presentado en el esquema anterior

3.1.1. Elementos constitucionales

Artículo 58: Garantiza el derecho a la propiedad privada adquirida con arreglo a las leyes civiles. Función social y ecológica de la propiedad. Expropiación por motivos de utilidad pública o interés social.

Artículo 64: Deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y de acceder a otros servicios que garanticen la mejoría de sus condiciones de vida.

3.1.2 Elementos legales

Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873):

- **Artículo 669:** El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. Contempla los siguientes derechos reales: dominio o propiedad (que incluye los poderes de uso, disfrute y disposición), herencia, usufructo, uso o habitación, servidumbres activas, prenda e hipoteca. El primero es un derecho sobre cosa propia. Los demás son derechos sobre cosa ajena.
- **Artículo 673:** Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.
- **Artículo 675:** Bienes baldíos son bienes de la unión de todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño.
- **Artículo 685:** Concepto de ocupación. Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional.
- **Artículo 706:** Bienes vacantes y mostrencos. Los bienes inmuebles que se encuentran dentro del territorio respectivo a cargo de la nación, sin dueño aparente o conocido, y mostrencos los bienes muebles que se hallen en el mismo caso.
- **Artículo 707:** Dominio de los bienes vacantes y mostrencos [Artículo modificado por el artículo 66 de la Ley 75 de 1968. El nuevo texto es el siguiente:] El Instituto de Bienestar Familiar tendrá en las sucesiones intestadas los derechos que hoy corresponden al municipio de la vecindad del extinto de conformidad con el artículo 85 [sic – 82] de la Ley 153 de 1887.
- **Artículo 713:** Definición de la Accesión. La accesión es un modo de adquirir por el cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce o de lo que se junta a ella. Los productos de las cosas son frutos naturales o civiles.
- **Artículo 740:** Definición de Tradición. La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales.
- **Artículo 745:** Título traslativo de dominio. Para que valga la tradición se requiere un título traslativo de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc.
- **Artículo 749:** Solemnidades para la enajenación. Si la ley exige solemnidades especiales para la enajenación, no se transfiere el dominio sin ellas.

- **Artículo 753:** Adquisición del dominio por prescripción. La tradición da al adquirente, en los casos y del modo que las leyes señalan, el derecho de ganar por la prescripción el dominio de que el tradente¹⁰ carecía, aunque el tradente no haya tenido ese derecho.
- **Artículo 756:** Tradición de bienes inmuebles. Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos. De la misma manera se efectuará la tradición de los derechos de usufructo o de uso, constituidos en bienes raíces, y de los de habitación o hipoteca.
- **Artículo 762:** Definición de posesión “Es la tenencia de una cosa con ánimo de señor y dueño sea que el dueño tenga la cosa por sí mismo o por persona que la tenga en lugar y a nombre de él. En este caso existe tanto la intención como el hecho de poseer el bien”.
- **Artículo 764:** Tipos de posesión. La posesión puede ser regular o irregular. Se llama posesión regular la que procede de justo título y ha sido adquirida de buena fe, aunque la buena fe no subsista después de adquirida la posesión. Se puede ser, por consiguiente, poseedor regular y poseedor de mala fe, como viceversa, el poseedor de buena fe puede ser poseedor irregular. Si el título es traslativo de dominio, es también necesaria la tradición. La posesión de una cosa, a ciencia y paciencia del que se obligó a entregarla, hará presumir la tradición, a menos que esta haya debido efectuarse por la inscripción del título.
- **Artículo 775:** Mera tenencia. Se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestrado, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece.
- **Artículo 1857:** Perfeccionamiento del contrato de venta. La venta se reputa perfecta desde que las partes han convenido en la cosa y en el precio, salvo las excepciones siguientes: La venta de los bienes raíces y servidumbres y la de una sucesión hereditaria, no se reputan perfectas ante la ley, mientras no se ha otorgado escritura pública. Los frutos y flores pendientes, los árboles cuya madera se vende, los materiales de un edificio que va a derribarse, los materiales que naturalmente adhieren al suelo, como piedras y sustancias minerales de toda clase, no están sujetos a esta excepción.
- **Artículo 2512:** Definición de prescripción. La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso, y concurriendo los demás requisitos legales. Se prescribe una acción o derecho cuando se extingue por la prescripción.

Ley 160 de 1994

La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (ahora ANT), o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado solo existe una mera expectativa (CC, art. 65). En el capítulo cuatro, relativo a las necesidades de información sobre tenencia de la tierra, se presentan más detalles sobre los requisitos que se deben cumplir en cada régimen, las competencias y mecanismos para la ejecución.

.....
¹⁰ Se llama **tradente** la persona que por la tradición transfiere el dominio de la cosa entregada por él, y adquirente la persona que por la tradición adquiere el dominio de la cosa recibida por él o a su nombre.

Ley 1561 de 2012

Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones. Tiene por objeto promover el acceso a la propiedad, mediante 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, 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 (art. 1).

Funciones y oferta institucional

Se identifican los principales actos normativos que dan cuenta de funciones y oferta institucional del Estado en materia de acceso a tierras.

Ley 1448 de 2011: En el marco de la reparación a las víctimas del conflicto armado, la ley de restitución de predios de víctimas establece los mecanismos de restitución jurídica y material de tierras despojadas, ya sean propiedades o baldíos que cumplan los requisitos de adjudicación.

Decreto Ley 4145 de 2011: Señala en el numeral 9 del artículo 13 que es función de la UPRA “Evaluar la estructura de tenencia de tierras rurales y establecer indicadores que sirvan de fundamento a la definición de las políticas del Gobierno Nacional, sobre el marco de sus competencias constitucionales y legales”.

Ley 1561 de 2012: Tiene por objeto de promover el acceso a la propiedad, mediante un proceso especial destinado a otorgar el título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conllevan la falsa tradición, con el fin de garantizar la seguridad jurídica en los derechos sobre los inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles.

Decreto 1567 de 2014: “Por el cual se establecen los lineamientos generales para la cofinanciación de los proyectos en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural”. Artículo 3: Una de las líneas de los proyectos a ser cofinanciados en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural es la de *Acceso a tierras y formalización de la propiedad*.

Decreto 1071 de 2015: Se trata de un decreto compilatorio de normas reglamentarias preexistentes, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”. Mediante el cual se define la estructura orgánica del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, siendo el MinAgricultura cabeza de sector, con nueve órganos sectoriales de asesoría y coordinación, siete fondos especiales, cinco entidades adscritas, siete entidades vinculadas, y dos corporaciones de participación mixta.

Decreto 2363 de 2015: “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura”, como máxima autoridad de las tierras de la nación en los temas de su competencia (art. 1), la cual tiene por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por

el MinAgricultura, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar, y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación (art. 3).

84

Acuerdo 058 de 2018: “Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables”. Este acuerdo fue modificado en su objeto y otros componentes por el Acuerdo 118 de 2020.

Acuerdo 118 de 2020: “Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo 058 del 16 de abril de 2018”, cuyo objeto queda definido como:

reglamentar la administración y el otorgamiento de derechos de uso de los siguientes terrenos baldíos inadjudicables: Las sabanas, y los playones comunales que periódicamente se inundan como consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, conforme a lo señalado en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, los baldíos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de la Ley 2.ª de 1959, clasificadas en tipo A, B y C por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechables económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera, conforme lo indica la Ley 1728 de 2014 (art 1).



3.2 Ordenamiento social de la propiedad

La normatividad señalada a continuación se refiere de manera específica a aspectos del ordenamiento territorial relacionados o requeridos en el ordenamiento social de la propiedad.

85

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

Decreto 3600 de 2007: Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. En su capítulo dos define los determinantes del suelo rural (art. 2), las categorías del suelo rural (art. 3), las categorías de protección del suelo rural (art. 4), las categorías de desarrollo restringido en el suelo rural (art. 5), la planeación intermedia del suelo rural (art. 6) y la unidad de planificación rural (art. 7).

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

Decreto Ley 2367 de 2015: Por el cual se crea el “Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural” como un organismo del Gobierno nacional encargado de formular lineamientos generales de política, coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural, considerando factores ambientales, sociales, productivos, territoriales, económicos y culturales, entre otros (art. 1).

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

Decreto 1330 de 2020: Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierra.

Ley 2 de 1959: Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables, la cual establece, entre otras disposiciones la declaratoria de reservas forestales, como áreas estrategias de conservación in situ, que no se consideran protegidas, pero aportan a la protección, planeación y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.

Ley 99 de 1993: Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.

Ley 793 de 2002: Regula el procedimiento de extinción de dominio sobre bienes provenientes de la comisión de delitos.

Ley 599 de 2000, Código Penal: Sanciones para conductas que atentan contra los derechos de propiedad y contra el resguardo de importancia ecológica o de propiedad colectiva de comunidades negras o indígenas (Capítulo IV), así como la apropiación ilegal de baldíos de la nación (Capítulo V). En ambos casos las sanciones pueden representar penas en prisión y multas.

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

Ley 1551 de 2012: Esta ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones (art. 1). En particular se destaca la función de:

Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años. (L 1551/2012, num. 9, art. 4)

Ley 1753 de 2015: Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” y se trae a colación en virtud de la promoción a la implementación del catastro nacional 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 1955 de 2019: Mediante esta ley se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” en lo concerniente a la definición de la naturaleza y organización de la gestión catastral a cargo del IGAC y los gestores catastrales, así como la labor de inspección y vigilancia por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro (art. 79). Así mismo, en el artículo 80 señala que la ANT, como gestor catastral, levantará los componentes físico y jurídico del catastro, necesarios para los procesos de ordenamiento social de la propiedad.

Ley 1776 de 2016: Creación de las zonas de interés de desarrollo rural económico (Zidres). Resolución 740 de 2017 (y sus modificaciones): Por la cual se expide el reglamento operativo de los planes de ordenamiento social de la propiedad, el proceso único de ordenamiento social de la propiedad y se dictan otras disposiciones.

Resolución 128 de 2017: Se adoptan bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios y lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria. El objetivo general de la política para el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (OPSPR) es direccionar la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia en función de contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario.

Resolución 129 de 2017: Por la cual se adoptan los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones. En su principio de sostenibilidad señala que:

En el marco de la elaboración y ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), se promoverán las condiciones para el surgimiento y consolidación de una cultura de la formalidad en las relaciones de tenencia de la tierra, tanto entre actores públicos como privados. (art. 4)

Resolución 130 de 2017: 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. El artículo cuarto de la resolución en mención señala que entre las variables de focalización territorial de política pública y para la definición de las zonas de asignación para el Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA), se tendrá en cuenta la situación de formalidad en la tenencia de la tierra.

Resolución 261 de 2018: Por medio de la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para la definición general.

Ley 1900 de 2018: Por medio de la cual se establece criterios de equidad de género en la adjudicación de tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Ley 1930 de 2018: Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.

Resolución 915 de 2020: Por la cual se expiden reglas para la ejecución del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad en zonas no focalizadas y se dictan otras disposiciones.

Resolución 383 de 2019: Por medio de la cual se adoptan los lineamientos para el diseño, implementación, administración y funcionamiento del Observatorio de Tierras Rurales a cargo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones.

Resolución 265 de 2021: Por la cual se adoptan los valores comerciales de referencia de la tierra para la asignación de compra de tierras Subsidio Integral de Acceso a Tierras.

Acuerdo 167 de 2021: Por medio del cual se adopta la guía metodológica para el cálculo de la unidad agrícola familiar por unidades físicas homogéneas a escala municipal por parte del Consejo Directivo de la ANT.

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 237 de 2022: Por la cual se crea el Comité Técnico para la Focalización y Priorización Territorial y se adoptan los lineamientos, criterios y la metodología para la focalización y priorización territorial de la política de ordenamiento social de la propiedad rural y asignación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras.

88

3.3 Intercambio de información institucional

Considerando que la estrategia le apunta al fortalecimiento de la información sobre tenencia de tenencia de la tierra, es relevante reconocer la normatividad que se refiere al intercambio de información institucional, teniendo en cuenta que uno de los mecanismos para avanzar en el mejoramiento de generación y consulta tiene que ver con procesos eficientes de intercambio de información institucional.

Ley 962 de 2005: Reglamenta el intercambio de información entre entidades para el cumplimiento de las funciones públicas estableciendo los mecanismos que consideren idóneos como cronogramas de entrega, planes de trabajo o convenios.

Decreto 235 de 2010: El Ministerio del Interior establece que el intercambio de información entre entidades en cumplimiento de una función administrativa no constituye solicitud de servicio y, por lo tanto, se realiza de manera gratuita. El intercambio se realizará en el marco de la Constitución y el derecho fundamental a la intimidad.

Decreto 2280 de 2010: Modifica el artículo 3 del Decreto 235 de 2010 desligando el intercambio de información de un contrato suscrito entre las entidades, para efectos de formalizar el intercambio de información, de manera ágil, oportuna y confiable, las entidades públicas o los particulares encargados de una función administrativa podrán emplear el mecanismo que consideren idóneo para el efecto, tales como cronograma de entrega, plan de trabajo, protocolo o convenio, entre otros.

Ley 1581 de 2012: Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. Esta ley tiene por objeto desarrollar el derecho constitucional que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, y los demás derechos, libertades y garantías constitucionales a que se refiere el artículo 15 de la Constitución Política; así como el derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la misma.

Sentencia T-488 de 2014: Cumplimiento de sentencia en proceso de pertenencia rural/terrenos baldíos adjudicables solo pueden adquirirse por título otorgado por el Incoder. Capítulo V, resuelve en el séptimo punto: Ordenar a la Superintendencia de Notariado y Registro presentar al juez de instancia, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un informe consolidado a la fecha sobre los terrenos baldíos que posiblemente hayan sido adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia, de acuerdo con la información suministrada por sus oficinas seccionales. Copia de este informe deberá ser enviado, dentro del mismo término, al Incoder y a la Fiscalía General

de la Nación para que investigue en el marco de sus competencias eventuales estructuras delictivas detrás de la apropiación ilegal de tierras de la nación.

Resolución 70 de 2011: Contiene la reglamentación técnica necesaria para el manejo de la información catastral, la base normativa en lo relacionado a la estructura de los datos catastrales del IGAC, la cual especifica los conceptos, características y atributos que componen las bases catastrales¹¹.

Ley 1712 de 2014: Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, cuyo objeto es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información (art. 1).

Sentencia SU-288 de 2022¹²: Mediante esta sentencia se toman decisiones respecto a las demandas por el incumplimiento al régimen especial de baldíos y el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos, así mismo se ordenan a diferentes actores en diferentes aspectos relativos a la normatividad de tierras. Por ejemplo, exhorta al Congreso de la República y al Gobierno nacional a que adopten las medidas necesarias para impulsar en la mayor



.....
11 Aunque no está vigente ya que fue derogada por la Resolución 388 de 20220 y la Resolución 1149 de 2021, es relevante su mención ya que definió la estructura vigente de las bases de datos a primero de enero de 2020, ya que la estructura del Modelo LADM_COL no ha sido implementada.

12 Magistrado Ponente Antonio José Lizarazo Ocampo (Expediente T-6.087.412 AC)

medida posible el cumplimiento del punto 1.1. sobre acceso y uso de la tierra, el cual forma parte del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, así como a implementar y asignar los recursos necesarios para la ejecución de lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017 y realicen los ajustes normativos y presupuestales que se requieran para dar respuesta a las distintas situaciones que afectan la seguridad jurídica sobre la tenencia y la propiedad de la tierra; del mismo modo que el derecho de los campesinos y campesinas, en especial de las mujeres rurales y las familias pobres y desplazadas, al acceso progresivo a la propiedad de la tierra.

También se disponen obligaciones para el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural, creado mediante el Decreto Ley 2367 de 2015, la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Consejo Superior de la Judicatura, el Departamento Nacional de Planeación, e invita al procurador general de la nación y al contralor general de la República para la vigilancia y el cumplimiento de esta la sentencia, así como a las universidades y a otras organizaciones de la sociedad civil a participar en el seguimiento al cumplimiento de la misma.

La implementación de la Estrategia 1.9 contribuye al cumplimiento de la SU-288, particularmente en lo relativo a: (ii) Garantizar el más amplio acceso y divulgación de información clara, precisa, completa y verificable, sobre los planes, programas y proyectos adoptados para el cumplimiento de las funciones y las políticas públicas en materia de Desarrollo Rural Integral, así como sobre la gestión y los resultados en dichas materias, mediante el uso de tecnologías de la información que faciliten el acceso público; (iii) Implementar y articular el catastro multipropósito con los demás esfuerzos que se requieran para coordinar las políticas existentes en la materia. Así mismo, deberán incluir el cronograma de cada una de tales actividades, los criterios de priorización, la determinación de las fuentes de financiación y las entidades responsables de su ejecución; y (iv) Implementar en forma articulada el Sistema General de Información Catastral y el Sistema de Información de Tierras, precisando las variables que permitan identificar la naturaleza jurídica de los predios.

Este plan contendrá el estimado total de la meta catastral, en particular, el número de hectáreas que se pretende formar o actualizar correspondiente a presuntos baldíos, según lo ordenado a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Agencia Nacional de Tierras, bajo la coordinación, políticas y lineamientos del Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural, en el artículo 18 de la SU-288 de 2022.

3.4 Manejo y seguridad de datos en Colombia

Además del intercambio de información, es importante reconocer las pautas que la normatividad colombiana ha establecido para garantizar el adecuado manejo de los datos, así como criterios de seguridad y protección de datos, lo cual es relevante considerando que la información de tenencia puede tener un carácter sensible.

Ley 1579 de 2012: Por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones. El estatuto tiene como uno de sus objetivos principales modernizar, tecnificar e integrar el total de la información del registro inmobiliario del país en el Sistema de Información Registral para blindarla y garantizar jurídicamente la tenencia de la propiedad en Colombia.

Ley Estatutaria 1581 de 2012: Establece disposiciones generales para la protección de datos personales, y regula el derecho fundamental de habeas data entendido como un derecho autónomo, compuesto por la autodeterminación informática y la libertad (incluida la libertad económica). Con esta ley se busca proteger los datos personales registrados en cualquier base de datos que permite realizar operaciones, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión por parte de entidades de naturaleza pública y privada.

Decreto 1377 de 2013: Mediante este decreto se reglamenta la Ley 1521, e incluye la definición de elementos como aviso de privacidad, dato público, datos sensibles, transferencia y transmisión de datos, así como los procedimientos para la autorización de manejo de datos personales y políticas para el manejo de datos. Puesto que la información catastral y de la Superintendencia de Notariado y Registro contiene datos particularmente sensibles sobre el patrimonio de los propietarios o poseedores de predios, dicha información debe manejarse siguiendo todas las disposiciones que en materia de protección de la intimidad existan en la legislación. Es así como los datos suministrados por las entidades catastrales y otras fuentes secundarias son procesados y publicados de manera general siguiendo el principio de reserva estadística, ciñéndose estrictamente al alcance del estudio.

Directiva presidencial 02 del 2 de abril de 2019: “Simplificación de interacción digital entre los ciudadanos y el Estado” ordena a las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional, integrarse al Portal Único del Estado Colombiano, en donde también se deben integrar “todas las interacciones digitales ciudadano–Estado existentes, como trámites, servicios, ejercicios de participación, acceso a la información, colaboración y control social, entre otros”, esto incluye “los sistemas de información o soluciones tecnológicas de las entidades, propios y/o de terceros que les presten servicios, deben ser diseñados o adaptados para garantizar la interoperabilidad entre entidades públicas y privadas, a partir del cumplimiento de los estándares y mecanismos establecidos por el Ministerio TIC, así como la generación automática de datos abiertos y su acceso en el Portal Único del Estado Colombiano, según el tipo de información existente”.

Capítulo 4.

Análisis de necesidades
en materia de información
sobre tenencia de la tierra
en Colombia



El proceso de identificación de necesidades lleva a la definición de seis grandes temas sobre los cuales resulta relevante y procedente contar con información sobre tenencia de tierras en el país: acceso a tierras, administración de tierras, gestión jurídica de tierras, territorios étnicos, gestión del ordenamiento social de la propiedad y uso eficiente del suelo, y adecuación de tierras. A continuación, se describen tales temas, así como la necesidad de información de tenencia de la tierra que se encuentra vinculada a cada uno y a los subtemas que se derivan en cada caso.

4.1 Acceso a tierras

La Ley 160 de 1994 estableció las modalidades a través de las cuales el Estado colombiano facilitará el acceso a la tierra dando cumplimiento al mandato de la Constitución Política de Colombia “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios” (CN, 1991, art. 64). Entre dichas modalidades se encuentran: adjudicación de baldíos, adquisición directa de predios, o adjudicación de subsidio para compra de predios, crédito para compra de tierras. Lo anterior en concordancia con el título cuarto del Decreto Ley 902 de 2017, relativo a formas de acceso tales como adjudicación directa (capítulo 1), subsidio integral de acceso a tierra (capítulo 2) y crédito especial de tierras (capítulo 3). A continuación, se presentan aspectos relevantes que permiten comprender la importancia de la información de tenencia de la tierra en tales procesos.

Adjudicación de baldíos

La adjudicación de baldíos es el procedimiento que realiza la ANT a partir del estudio de cumplimiento de requisitos legales para adjudicar a solicitud del interesado, de oficio o por orden judicial un terreno baldío, el cual corresponde a un terreno situado dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y en tal concepto pertenecen al Estado.

La adjudicación de baldíos a cargo de la ANT se realiza en las siguientes situaciones:

- **Adjudicación de baldíos a entidades de derecho público:** Se realiza cuando las entidades de derecho público requieren terrenos para realizar obras de infraestructura, instalación o dotación de servicios públicos o aquellas actividades que hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social.
- **Adjudicación de predios por orden judicial:** Es el procedimiento a través del cual, la ANT da cumplimiento a las órdenes judiciales proferidas por jueces y magistrados civiles especializados en restitución de tierras, relacionadas con la adjudicación de baldíos y predios del FNA en atención a la Ley 1448 de 2011 en favor de las personas que hayan sido despojadas u obligadas a abandonar sus tierras (Procedimiento ACCTI-P-002).

- **Adjudicación de baldíos a personas naturales (L 160/1994):** Se realizan adjudicaciones de baldíos por ocupación previa en favor de personas naturales que cumplan los requisitos señalados en el Capítulo XII, artículo 65 y siguientes de la Ley 160 de 1994, así como los referidos en el artículo 2.14.10.5.1 y 2.14.10.5.2 del Decreto 1071 de 2015, para la explotación de la tierra con aptitud agropecuaria o forestal, conforme a las normas sobre protección de los recursos naturales. El procedimiento de adjudicación de baldíos a personas naturales que realiza la ANT (Procedimiento ACCTI-P-003) solo aplica en las siguientes situaciones: (i) Solicitudes en trámite, es decir, todas las que se iniciaron con anterioridad a la expedición del Decreto Ley 902 de 2017. (ii) Nuevas solicitudes en donde el peticionario(s) demuestre(n) que la ocupación inició con anterioridad al 29/05/2017, siendo la Ley 160 de 1994 el régimen más favorable para lograr la titulación, previa escogencia por parte del solicitante(s).

De otro lado, la adjudicación de bienes patrimoniales o bienes inmuebles no ocupados que hacen parte del Fondo Nacional Agrario (FNA)¹³, los cuales provienen de diferentes fuentes lícitas y que tienen vocación agropecuaria¹⁴, por lo que pueden ser utilizados para cumplir los fines del art. 64 de la Constitución Política de 1991¹⁵, responde a la priorización de la ANT en cumplimiento de acuerdos con organizaciones sociales o instituciones según procesos de focalización del sector agropecuario y rural (entre otros).

Los procedimientos se encuentran a cargo de la Subdirección de Acceso a Tierras por demanda y descongestión, que realiza una inspección ocular con los solicitantes de tierra, dependiendo de la norma en base a la cual se haya realizado la solicitud, dicha visita contará con diferente personal, a saber:

- Si el requerimiento se hizo bajo la Ley 160 de 1994, debe revisarse si el predio se encuentra por encima o por debajo de la UAF¹⁶ de la zona relativamente homogénea (Resolución 041 de 1996)¹⁷ con un ingeniero topográfico y áreas en cada tipo de uso, con un abogado. Si la solicitud se encuentra dentro de la excepción, la superficie se establecerá de acuerdo con los cálculos específicos del proyecto productivo con un ingeniero agrónomo, por lo que en la visita también se realizan análisis productivos en el predio, donde se efectúa un inventario productivo y de factores climáticos y geológicos en compañía de los solicitantes. Esto permite verificar la ocupación y explotación

.....

¹³ El FNA creado mediante la Ley 135 de 1961 y conformado de según lo dispuesto en el Artículo 16 de la Ley 160 de 1994 es el conjunto de bienes y recursos destinados a realizar la inversión social del Estado colombiano en materia de reforma agraria. El artículo 18 del Decreto 902 de 2017 señala la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral administrado por la ANT.

¹⁴ Los predios que son aptos para la explotación económica reciben el tratamiento de **baldíos reservados** para ser adjudicados posteriormente (Artículo 56 de la Ley 160 de 1994). También se definen como reserva aquellos que resulten de interés para la realización de proyectos estratégicos del Estado, los que resultan de los procesos de extinción de dominio por ocupación indebida o incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, programa de subsidio integral de tierras, sujetos de reforma agraria (Entrevista a funcionario el 8 de junio de 2022).

¹⁵ En los mismos términos y con este fin se define la creación del **Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral** mediante Decreto 902 de 2017, como un fondo especial que opera como una cuenta sin personería jurídica conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de los recursos monetarios que se establecen en el Decreto.

¹⁶ Lo anterior en cumplimiento del art. 44 de la Ley 160 de 1994 que prohíbe el fraccionamiento por debajo de la UAF, excepto en los casos definidos en el art. 45.

¹⁷ El acuerdo 167 de 2014 adopta la nueva metodología de cálculo de UAF por Unidades Físicas Homogéneas (UFH) a escala municipal, mediante lo cual se busca de inferir las condiciones productivas y económicas de un conjunto reducido de predios de un municipio, a fin de contar con un instrumento actualizado para desarrollar los procesos de acceso a tierras.

directa por parte de estas personas, y reconocer su relación y uso con la tierra. Este insumo permite reconocer si hay ocupación y uso de manera directa por los solicitantes.

- Si el requerimiento es realizado en aplicación del procedimiento administrativo único establecido en el Decreto Ley 902 de 2017, que permite la titulación en favor de los trabajadores agrarios y habitantes del campo colombiano que cumplen con los requisitos establecidos en el mencionado decreto. Este procedimiento aplica para solicitudes posteriores a la expedición del decreto. Para la adjudicación según D L 902/2017, la visita va enfocada a la parte productiva del terreno para aplicar la UAF predial, lo que requiere definir la UAF para precisar las posibilidades de parcelación (distribución y reorganización de la tierra), considerando las posibilidades de explotación económica, así como las condiciones climáticas y ambientales, y se presenta un informe técnico realizado por un grupo de ingenieros de diferentes especialidades, que se entrega a revisión jurídica para decidir si se continua con el proceso de adjudicación, y definir si cumple las excepciones.
- Si en la visita se encuentran cultivos ilícitos se dejan las anotaciones para asegurar la trazabilidad de la información indicando el área y el estado del cultivo¹⁸. Se debe informar la parte jurídica a quien oficia a la autoridad encargada, que puede sugerir proceso de reconversión de acuerdo con el D L 902/2017 y la Resolución 249 de 2022¹⁹, lo que genera un tiempo para ser cumplido, e informarlo, evidenciarlo para poder dar aval a la adjudicación.
- En cualquier caso, una vez realizada la visita, se lleva a cabo el cruce cartográfico, que consiste en la realización de un procedimiento digital en el que se superpone el plano de levantamiento topográfico que se ha realizado para prevenir potenciales riesgos de incumplimiento en la aplicación adecuada del procedimiento, con las diferentes coberturas oficiales de entidades que puedan tener interés en dicho predio como Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), Parques Nacionales, restricciones de la Ley 2 de 1959, Ley 70 de 1993, áreas nacionales protegidas, etc.; también se debe realizar contra la información cartográfica catastral, con el fin de revisar que no existan traslapes que afecten otros predios diferentes.

En este punto es conveniente mencionar que pueden presentarse solicitudes de **revocatoria directa a las resoluciones de adjudicaciones de baldíos** a las personas naturales, las cuales se sustentan en la aparente violación a las normas agrarias. El trámite de revocatoria debe resolverse en dos meses según se define en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

.....
¹⁸ No hay base de datos relativa a cultivos ilícitos para revisar y constatar que en la zona hay o existieron cultivos ilícitos. Sin embargo, es de interés reconocer el número de predios con cultivos ilícitos, cuáles son y dónde se encuentran ubicados, por lo que es deseable disponer de tal información y contrastarla con otras fuentes como Presidencia.

¹⁹ "Por la cual se adoptan los lineamientos para orientar el diseño, capacitación y puesta en marcha de los programas, planes y proyectos de reconversión de las actividades agropecuarias en páramos delimitados y se dictan otras disposiciones."piedad, programa de subsidio integral de tierras, sujetos de reforma agraria (Entrevista a funcionario el 8 de junio de 2022).

Finalmente, la ANT contempla **el trámite especial en caso de ocupación de hecho de predios**, que se define como:

la ocupación irregular de predios o parcelas del Fondo Nacional Agrario, y se evidencia cuando el ocupante no es sujeto de reforma agraria, su ingreso fue sin autorización del Incora o del Incoder y, por lo tanto, no puede reconocerse como ocupante regular y se debe recuperar la parcela o predio para ser destinado a reforma agraria. (Incoder, 2014)

En esta situación se debe definir si adjudicar o regularizar la ocupación o tenencia especial de hecho y realizar el respectivo trámite de descargue del predio adjudicado de los estados financieros y del inventario del FNA.

Así las cosas, mediante el desarrollo del procedimiento de adjudicación de predios ocupados de manera regular y lícita, y del procedimiento ordinario para la selección de beneficiarios y adjudicación de predios no ocupados²⁰, “se pretende dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de otras tierras rurales, de escasos recursos económicos que se hallen en condiciones de marginalidad y pobreza y que la fuente principal de sus ingresos provenga de desarrollo de actividades agropecuarias, principalmente” (ANT, 2017), y la información relativa a todas las acciones administrativas relativas a los bienes fiscales adjudicables se encuentra cargada en Sistema Integrado de Tierras (SIT). El sector espera poder identificar información relativa a la cantidad de ocupantes de predios baldíos, su ubicación e información demográfica de dicha población.

Adquisición directa de tierras

En virtud del Capítulo VI de la Ley 160 de 1994, la ANT tiene la facultad de adquirir tierras de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio propiedad privada (predios, mejoras rurales y servidumbres), por negociación directa o mediante resolución de expropiación, dando así cumplimiento a fines de interés social y utilidad pública definidos, dotar de tierras a familias campesinas sujetos de reforma agraria o de acceso a tierras o para atender beneficiarios de programas especiales, damnificados o potenciales damnificados, por calamidades o desastres naturales, propietarios de predios ubicados en zonas de reserva forestal, parques nacionales naturales o áreas de amortiguación, entre otros (L 1151/2007, art. 27, que modifica el art. 31 de la L 160/1994).

El procedimiento general mediante el cual se lleva a cabo la adquisición inicia con la recepción de una oferta de parte de una persona natural o jurídica, ya sea por comunicación directa o a través de las mesas de concertación, ofreciendo a la ANT un bien inmueble para que considere la viabilidad de adquirirlo con el objeto de cumplir cada uno de los programas de compra directa de tierras, como mecanismo

.....

²⁰ El procedimiento para adjudicación de predios no ocupados incluye los casos excepcionales en los que opera la suspensión del procedimiento por parte del director de la ANT para proceder a la elección directa de beneficiarios, los cuales provienen de los listados que se reciben por parte de las asociaciones de campesinos, asociaciones de víctimas legalmente constituidas, mesas departamentales entre otras.

de acceso a la tierra. Cuando se reciba la oferta a través de la mesa de concertación, la misma debe radicarse con los siguientes documentos²¹:

1. Oferta voluntaria de predios
2. Certificado de tradición, no mayor a tres meses
3. Copia cédula de ciudadanía
4. Para persona jurídica, el certificado de Cámara de Comercio, donde conste quién ejerce la representación legal y que esté habilitado para esos efectos a través de la correspondiente acta de junta o asamblea de socios
5. Certificado de uso de suelos (opcional)
6. Certificación ambiental (opcional)

Una vez acopiados los documentos, se verifica que cada uno de los títulos se encuentren registrados en el certificado de tradición y libertad y, en caso de ser necesario, en el folio de matrícula inmobiliaria de mayor extensión. En caso no encontrarse completos los títulos, se le solicitará al oferente o a las autoridades o entidades correspondientes para poder realizar el análisis de tradición jurídica del predio ofertado para verificar su situación jurídica. También se verificarán antecedentes judiciales, disciplinarios y fiscales del oferente (si es persona jurídica, a su representante legal) y se evalúa la documentación radicada. De no cumplir con la totalidad de los documentos en el tiempo establecido, se dará por incumplido y se procede al auto de archivo del radicado.

Posteriormente, se analiza la viabilidad para realizar la visita técnica. En caso de que la inviabilidad sea subsanable, se remite comunicación al oferente para que subsane o remita la documentación requerida. Cuando el solicitante remita la documentación, esta se revisa para confirmar viabilidad. Si hay inviabilidad jurídica no subsanable, se emitirá auto de archivo y se comunica al oferente o al enlace de la organización campesina las razones, se finaliza el procedimiento y se entrega el expediente para ser archivado.

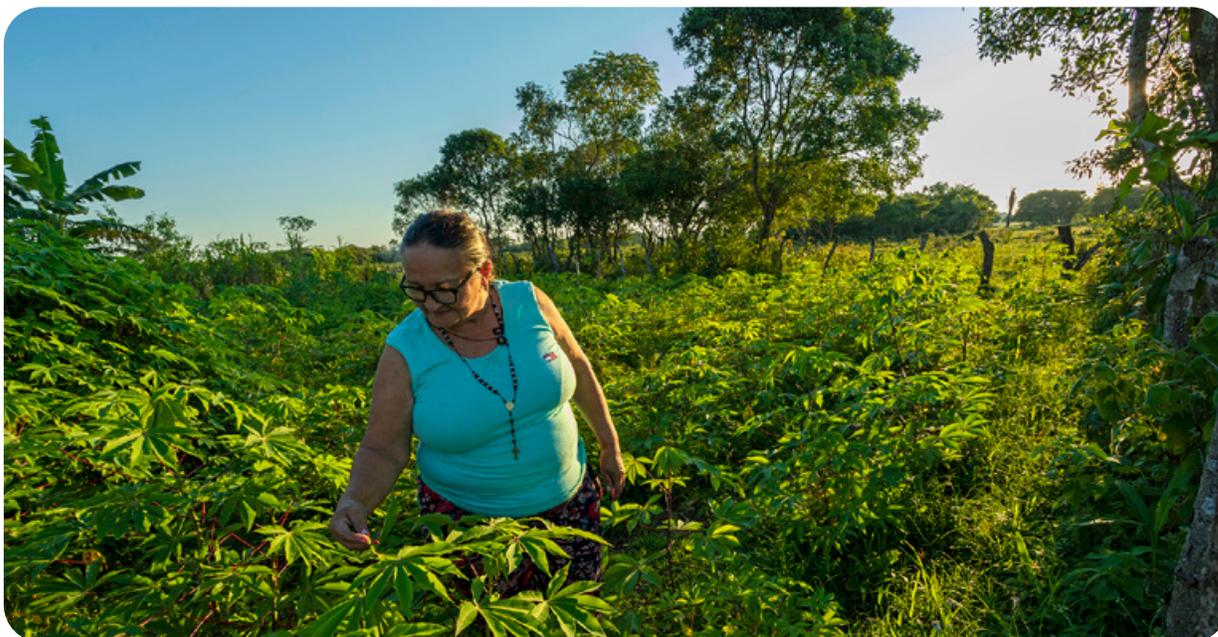
La ANT considera el predio ofertado o postulado para compra voluntaria teniendo en cuenta los casos señalados en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 en los literales B²² y C²³ y demás normas concordantes, además, el predio debe estar avalado y priorizado por la organización campesina o los sujetos del programa de dotación de tierras de compra directa. A continuación, se verifican los documentos registrados en el certificado de tradición y libertad, y de ser necesario en el folio de matrícula inmobiliaria con intención de analizar la situación jurídica del predio, así mismo, se verifican los antecedentes judiciales, disciplinarios y fiscales del oferente y determina la viabilidad de realizar visita técnica, y se realiza el contraste del área registrada en los títulos frente a los registros catastrales.

.....

21 En caso de no tener todos los documentos la solicitud es, igualmente, recibida por la Agencia; no obstante, se debe realizar el requerimiento de los documentos faltantes. Si pasado un mes el oferente no allega los documentos solicitados, se reporta como un desistimiento tácito. Excepto en los casos en los que se acuerde un término adicional entre la ANT y el propietario o el enlace técnico de la organización campesina.

22 Dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes.

23 Beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.



En el caso de satisfacer todas las etapas, se solicita a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, el registro del predio en el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, con la debida documentación relativa a la compra del predio adjuntando la documentación requerida (copia de la escritura pública, folio de matrícula inmobiliaria, acta de recibo material del predio).

El Estado colombiano ha creado programas especiales, mediante los cuales se promueve el acceso a tierras para reincorporación y normalización en el marco de los compromisos determinados en documentos de política CONPES²⁴ y Mesas de Interlocución Nacional con organizaciones, campesinas y programas especiales. De esta manera, también para los procesos de adquisición de tierras, la situación jurídica de la tenencia de la tierra es relevante y, por lo tanto, la información de tenencia asociada.

Actualmente, el procedimiento de compra por oferta voluntaria por parte de la ANT se encuentra definido en el artículo 62 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo, “Colombia potencia mundial de la vida”), el cual se define en tres etapas:

- **Etapas preliminar:** La ANT recibe la oferta de la persona natural o jurídica que pretende vender el predio, con la información relativa al predio y al oferente, y procede a la verificación de la información suministrada, de tal modo que sí resulta viable, informa al oferente para que formalice la oferta de venta, y procede con la solicitud del avalúo comercial²⁵.

.....
²⁴ CONPES 3799 (2014). Estrategia para el Desarrollo Integral del departamento del Cauca. CONPES 3811 (2014). Política y estrategias para el Desarrollo Agropecuario del Departamento de Nariño.

²⁵ “Parágrafo primero. En aquellos casos en los que se priorice una zona para la compra de predios por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la ANT solicitará la elaboración de avalúos de referencia por metodologías de valoración masiva o por zonas homogéneas geoeconómicas, de acuerdo con la regulación técnica establecida por el IGAC. Cuando se genere un incremento en el valor del suelo, al avalúo comercial al que se refiere el inciso anterior, se le descontará el mayor valor generado por la priorización”. L 2294/2023, art. 62, Procedimiento de compra por oferta voluntaria.

- **Etapa inicial:** Comprende la formalización de la oferta de compra mediante oficio de aceptación, la aceptación o rechazo de la intención de compra por parte del oferente mediante comunicación, la resolución de objeciones si las hubiere, y el acuerdo de la entrega anticipada si las partes así lo establecen.
- **Etapa de cierre:** Comprende el saneamiento de los predios, el otorgamiento de la escritura pública y la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), desembolso del pago y el ingreso al Fondo de Tierras.

Finalmente, el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 (PND) otorga la responsabilidad de identificar y priorizar la compra de predios para la Reforma Rural Integral (RRI) al MinAgricultura con el apoyo de la UPRA, mediante análisis prediales que le permitan identificar los predios con áreas superiores a dos Unidades Agrícolas Familiares (UAF), así como constituir la base para definir núcleos territoriales para su intervención prioritaria. Los predios que de acuerdo con los análisis de la ANT cumplan con los requerimientos para la RRI, podrán ser adquiridos mediante el procedimiento de compra de tierras por oferta voluntaria por parte de la ANT para alimentar el Fondo de Tierras. Por su parte, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) priorizará la actualización catastral en las zonas definidas por el MinAgricultura, y de manera progresiva en las áreas restantes, así mismo, los gestores catastrales deberán aplicar e incorporar dicha modificación en sus respectivas bases catastrales.

En los casos en los que los propietarios no procedan a la venta, la ANT podrá adelantar el análisis sobre la explotación económica del predio en cuestión y requerir al propietario por una única vez, para que proceda a la enajenación de aquellas áreas que no se encuentren bajo aprovechamiento económico y que excedan la extensión de la UAF. Si el propietario no procede en consecuencia, la ANT podrá aplicar los procedimientos agrarios a los que haya lugar. Otros aspectos que contribuyen a facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras son los siguientes:

Saneamiento para la compra de tierras: Sobre las tierras que pretenda adquirir la ANT se debe acreditar propiedad privada de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, así como el cumplimiento de las normas ambientales y agrarias, y deben estar en posesión de sus propietarios o del administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco). La ANT operará a su favor el saneamiento sobre la existencia de limitaciones, gravámenes, afectaciones o medidas cautelares que impidan el uso, goce y disposición plena del predio, incluso las que surjan con posterioridad al proceso de adquisición²⁶.

Compra directa de tierras al Fondo de Reparación de Víctimas: La ANT podrá adquirir de manera directa por el valor fijado mediante avalúo comercial vigente inmuebles rurales susceptibles de comercialización del Fondo mediante el mecanismo de adquisición temprana, que considera la aplicación del reglamento interno para la enajenación de inmuebles rurales vinculados a acciones de extinción de dominio, e informar a la autoridad judicial a cargo, una vez el predio se haya vendido a la ANT.

.....
²⁶ Lo anterior no opera en perjuicio de la presunción de bien baldío ni cuando se presente despojo por conflicto armado o existan medidas o limitaciones asociados a procesos de restitución de tierras, medidas de protección, o de se adelanten procesos de clarificación de propiedad, extinción de dominio, deslinde o recuperación de baldíos.

Transferencia directa por parte de otras entidades públicas: La ANT podrá adquirir de manera directa bienes inmuebles rurales de propiedad de las entidades públicas que cumplan con las condiciones para la implementación de programas de dotación de tierras, las cuales podrán realizar la transferencia a título gratuito, siempre que la ANT comprometa los recursos para la compra de inmuebles para adjudicaciones, adecuación o saneamiento.

Compra directa de tierras al Frisco: La ANT podrá adquirir por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente, inmuebles rurales no sociales con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo el mecanismo de enajenación temprana, e inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y sobre las que se declare la extinción de dominio. (DNP, 2023)

En esa línea, el artículo 63 de la Ley 2294 de 2023 adiciona un inciso 2 al parágrafo 2 del artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, así:

La Sociedad de Activos Especiales (SAE) podrá enajenar tempranamente en favor de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, como primera opción, los inmuebles rurales sociales que no sean necesarios para el giro ordinario de los negocios sociales, que no se requieran para la aplicación de la metodología de valoración prevista en el artículo 92 de esta Ley, y se requieran para reforma rural integral. En este caso, el administrador del Frisco constituirá una reserva técnica del cincuenta por ciento (50 %) del valor comercial, porcentaje que podrá ser pagado por la ANT con recursos de su presupuesto, vehículos financieros públicos y/o a través de cuentas especiales del Estado, y pagará el restante a la administradora del Frisco, que destinará bajo los lineamientos del artículo 91 de la presente ley.

En concordancia con lo anterior, el artículo 210 de la Ley del actual PND, modifica el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, el cual se refiere a la administración de los bienes sobre los que se declare extinción de dominio y en el que se define la distribución de la destinación de tales bienes, según lo cual, el 35 % corresponde al Gobierno nacional que reglamentará su distribución en favor sus propósitos de política pública, teniendo como prioridad la reparación de las víctimas, así mismo “deberá propender por la democratización de su acceso y atender primordialmente a los criterios de función social y ecológica de la propiedad, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia”.

De otro lado, el artículo modificado señala que los predios extintos que cuenten con vocación agrícola deben ser destinados a los requerimientos de la Agencia Nacional de Tierras²⁷. También señala que:

El administrador del Frisco podrá transferir activos extintos bajo su administración a los beneficiarios que determine la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Unidad Administrativa de Gestión y Restitución de Tierras (URT), la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV), la Agencia para el Desarrollo Rural (ADR), el Servicio Educativo Nacional de Aprendizaje (SENA), la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), de acuerdo con sus programas misionales.

.....
²⁷ Salvo que hayan sido solicitados previamente por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización o quienes hagan sus veces.

Sin embargo, la transferencia de predios por parte de la SAE para el desarrollo de proyectos productivos, de vivienda, proyectos productivos de vivienda de interés social para población en proceso de reincorporación, serán una excepción a la obligatoriedad de transferir todos los bienes rurales no sociales a la ANT (L 1708/2014, art. 93, §4, agregado en la modificación), que podrá adjudicar estos inmuebles a sujetos que cumplan las condiciones para la reforma rural integral.

Tales bienes rurales no sociales con fines de reforma rural integral podrán ser transferidos a la ANT por parte de la SAE a título gratuito de manera anticipada, para lo cual la ANT debe constituir una reserva técnica del 20 % del valor comercial del bien para el cumplimiento de órdenes judiciales de devolución de tales bienes (L 1708/2014, art. 93, §8, agregado en la modificación), así mismo, la ANT recibe tales bienes como cuerpo cierto y asume el saneamiento material, físico-catastral y de pasivos.

Sobre estos operará el saneamiento automático de vicios en los títulos y tradición, incluso los que surjan con posterioridad a la transferencia, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que procedan según la ley. Para el saneamiento de pasivos que afecten estos inmuebles, las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales podrán implementar programas de condonación y compensación de los impuestos que afecten los inmuebles destinados a la reforma rural integral. En caso de que sean condonadas deudas en virtud del presente artículo, las entidades territoriales no podrán ser penalizadas, ser objeto de ningún tipo de sanción o ser evaluadas de forma negativa para la obtención de créditos, con motivo de una reducción en el recaudo tributario respectivo. (L 1708/2014, art. 93, §8, agregado en la modificación)

De otro lado, el artículo 207 de la Ley 2294 de 2023 modifica el párrafo quinto del artículo 92 relativo a los mecanismos para facilitar la administración de bienes de la Ley 1708 de 2014, en los siguientes términos²⁸.

Parágrafo quinto. En todo caso, solo se entenderá como venta masiva, agrupaciones de mínimo 10 inmuebles, dentro de las cuales, además de los inmuebles no sociales, podrán incorporarse inmuebles de sociedades en liquidación tanto extintos como en proceso de extinción que cuenten con aprobación de enajenación temprana o inmuebles de sociedades activas cuyo objeto social sea el de actividades de carácter inmobiliario.

Adicionalmente, el artículo 103 de la Ley 2294 de 2023, señala que “se dará prioridad a las entidades territoriales y a la población sujeto de enfoque diferencial, con énfasis en sujetos de especial protección constitucional, campesinos y organizaciones populares de mujeres y jóvenes” y asigna a la Sociedad de Activos (SAE) la responsabilidad de reglamentar los requisitos y condiciones para la aplicación de lo dispuesto en este artículo.

Subsidios para el acceso a tierras

Entre las funciones de la ANT relacionadas con el acceso a la propiedad y a los territorios, y en cumplimiento de lo regulado en el Capítulo IV de la Ley 160 de 1994, se encuentra la de otorgar el subsidio integral de reforma agraria (SIRA) conforme a las políticas y lineamientos fijados por el Gobierno

.....
²⁸ El artículo 207 de la Ley del PND también modifica el párrafo sexto.

nacional. Posteriormente, el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015 modificó lo regulado en el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, en el sentido de asignar el subsidio de manera focalizada mediante procedimientos de libre concurrencia en zonas seleccionadas²⁹ para promover el desarrollo rural, el cual se reglamenta mediante el Acuerdo 005 de 2016 del Consejo Directivo de la ANT.

En materia del SIRA, la normatividad tuvo varias modificaciones, sin embargo, las mismas fueron derogadas en su momento, y actualmente toma vigencia el Decreto Ley 902 de 2017, que crea el subsidio integral de acceso a tierras (SIAT) “como un aporte estatal no rembolsable que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100 %) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo”, el cual es reglamentado por el Decreto 1330 de 2020. En otros términos, el SIAT es el mecanismo de apoyos financieros para la compra de predios rurales privados con recursos públicos, que requiere el cumplimiento de criterios ambientales, productivos y económicos, para asegurar que la compra sea de una tierra apta y no tenga afectaciones.

Entrada en operación del SIAT, se otorga preferentemente en las zonas focalizadas con posterioridad a la identificación física y jurídica del predio, y dependerá de tres aspectos:

1. La realización de barrido predial.
2. La conformación del registro de inmuebles rurales (RIR)³⁰ para atender a los aspirantes del subsidio integral de acceso a tierras.
3. La disponibilidad presupuestal de la Agencia Nacional de Tierras para la adjudicación del subsidio.

También operará en otras zonas no focalizadas donde se considere necesario atender la demanda, siempre y cuando estén inscritos en el RIR los predios y sean suficientes para los aspirantes y la ANT cuente con disponibilidad presupuestal para su adjudicación.

Para hacer parte del RIR, los predios deberán cumplir con los requisitos necesarios para ser adquiridos con el SIAT y procede bajo los siguientes parámetros:

1. La ANT definirá las zonas en las cuales recibirá oferta de predios rurales de naturaleza privada, teniendo en cuenta los análisis y orientaciones del Observatorio de Tierras.
2. Las zonas definidas deberán cumplir con los criterios de uso del suelo clasificado como agropecuario o similares en los POT, EOT o PBOT, no tener restricciones al uso establecidas en la normativa ambiental y en los diferentes instrumentos de planificación y no figurar dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Ley 2 de 1959, áreas de especial importancia ambiental, proyectos minero-energéticos y de infraestructura, y demás zonas con prohibiciones o restricciones de orden legal.
3. La ANT definirá las extensiones mínimas de los predios que requiere adquirir, conforme a la disponibilidad presupuestal asignada y el número potencial de beneficiarios establecido para cada

.....
²⁹ Sin embargo, cuando no existan zonas rurales con dichas intervenciones o existiendo no sea viable la asignación del subsidio al interior de ellas, el MinAgricultura podrá focalizar su asignación en otras zonas conforme a la reglamentación que expida el consejo directivo de la ANT.

³⁰ El Registro de inmuebles rurales es el instrumento administrado por la Agencia Nacional de Tierras para la identificación, caracterización e ingreso de los predios que potencialmente pueden ser adquiridos mediante el Subsidio Integral de Acceso a Tierras, según lo dispuesto en el Decreto 1330 de 2020.

vigencia, y realizará una publicación de la convocatoria en un diario de amplia circulación en el respectivo territorio y por los medios que considere eficaces para su publicidad. En caso de no obtener suficientes predios para cubrir la disponibilidad presupuestal correspondiente, podrá ampliar la convocatoria a otros municipios cercanos.

4. El propietario del bien suscribirá el formato de inscripción al RIR y manifestará expresamente el valor que estima a título de oferta por su predio, así mismo, aportará la documentación necesaria para la verificación jurídica y técnica del predio.
5. Para los predios con extensiones mínimas, la ANT deberá analizar la calidad del propietario a fin de reconocer posibles inhabilidades, antecedentes judiciales o situaciones que sean incompatibles con la finalidad del programa y la tradición de los predios susceptibles de enajenación a partir de los antecedentes registrales. Para lo cual se emitirá un concepto jurídico en el que se indique si el bien acredita propiedad privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 y los aspectos técnicos y ambientales de los predios, de conformidad con los lineamientos y criterios definidos por la UPRA. De modo que los técnicos encargados puedan emitir concepto favorable o desfavorable para la adquisición.
6. Para la identificación física de los predios que obtuvieron concepto favorable, la ANT deberá realizar levantamiento topográfico o emplear las herramientas alternativas de carácter geográfico que se consideren viables.
7. El avalúo comercial del predio será realizado por el IGAC, o las personas naturales y jurídicas inscritas en el Registro Abierto de Avaluadores establecido en la Ley 1673 de 2013 y en aquellas normas que las complementen, sustituyan o adicionen.
8. El valor final para adquisición del predio con los recursos del subsidio integral de acceso a tierras corresponderá al valor reportado por el informe de avalúo, que en ningún caso podrá superar los topes fijados en el artículo 2.14.22.1.5.
9. El propietario del predio confirmará la oferta del predio para ser adquirido mediante el subsidio integral de acceso a tierras y autorizará la publicación de la oferta en el RIR, con los datos de localización, características productivas, área de venta y valor total de la venta.
10. Confirmada la oferta por parte del propietario del predio, la ANT calculará la unidad agrícola familiar de conformidad con el artículo 2.14.22.1.4 del Decreto 1330 del 2020.
11. Los predios que cumplan con los requisitos deberán ser inscritos en el RIR con indicación del número de UAF que representan.

El proceso de materialización del subsidio recoge las adjudicaciones realizadas a través de: i) Órdenes judiciales, ii) Sidra³¹ (Acuerdo 310 de 2013) y iii) SIRA (Acuerdo 005 de 2016), con cada una de sus particularidades dependiendo en la etapa en que estas se encuentren. Efectuada la entrega material del predio por parte del vendedor, la ANT entregará en campo a cada uno de los beneficiarios la UAF asignada, de acuerdo con la división topográfica del predio, y se procede a dar traslado a la Agencia de Desarrollo Rural para desarrollar las etapas del proyecto productivo.

.....

31 Subsidio integral directo de Reforma Agraria (Sidra): Subsidio integral para la compra de tierras e implementar el proyecto productivo reglamentado por el Consejo Directivo del Incoder (entidad liquidada) mediante el Acuerdo 310 de 2013, los acuerdos que lo modifiquen adicionen o sustituyan y los documentos que lo reglamenten.

La Dirección de Acceso a Tierras (DAT) está adelantando gestiones con las Corporaciones Autónomas Regionales de los 117 municipios priorizados para identificar los predios que cumplan con los requisitos ambientales. Los resultados se cruzarán con información de otras organizaciones sobre el uso del suelo, pues se buscan que estos estén clasificados como agropecuarios o similares en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) o Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) (Decreto 1330, 2020). Finalmente se calculará la UAF predial de los diferentes predios, los cuales serían registrados en el RIR para ser adquiridos vía SIAT. Esto último implica que el subsidio es para comprar terrenos de acuerdo con la UAF, lo que en algunos casos implicará subdivisión de predios, y esto podría entrar en conflicto con los POT locales.

Una vez los aspectos ambientales de los terrenos sean concretados, lo relativo de tenencia de la tierra será más fácil de solventar, pues eso implicaría descartar municipios para la aplicación del RIR. Al ser terrenos privados, el dominio o propiedad entendido como el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno al comprobar que el terreno no tenga ninguna restricción para su compra (verificación jurídica).

En lo relativo a UAF se requiere la implementación de las UAF municipales por parte de la ANT siguiendo la metodología definida por UPRA (zonas homogéneas físicas), e implementar lo técnicamente posible en lo predial. Se espera poder interoperar con el Observatorio de Tierras, aunque tengan fines diferentes, que recibiría los insumos de los análisis técnicos y ambientales.

Finalmente, ante situaciones de mera tenencia, la Resolución 239 de agosto de 2021 indica que se debe realizar un estudio de títulos y si se cumplen con los demás requerimientos, se procedería a materializar el subsidio.

Créditos para acceso a tierras

En cumplimiento de sus objetivos institucionales, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes rurales y los productores agropecuarios, mediante la administración de la política de financiamiento para toda la cadena de valor. Para ello, Finagro otorga créditos mediante los bancos y ejecuta instrumentos financieros y de mitigación de riesgos para el desarrollo de proyectos productivos y rurales.

Las líneas de crédito que maneja Finagro se orientan a **inversión**: plantación y mantenimiento de cultivos, compra de animales, adquisición de maquinaria y equipo, adecuación de tierras, infraestructura, adquisición de tierras, vivienda rural, investigación y capitalización de empresas; **capital de trabajo**: producción agrícola, sostenimiento, transformación primaria y comercialización, y servicios de apoyo; **normalización de cartera**: pago de pasivos financieros, reestructuración y consolidación de pasivos; **Leasing y tarjeta agropecuaria**, además cuenta con productos adicionales como Factoring³², crédito rotativo y crédito para entes territoriales.

.....

³² “La línea Factoring busca brindar liquidez inmediata a aquellos productores que, habiendo vendido y entregado su producción, todavía no han recibido el dinero producto de su venta. Este es un contrato mediante el cual una empresa traspasa la cobranza futura de las facturas a su favor. A cambio, obtiene de manera inmediata el dinero de esas operaciones con un descuento correspondiente a la tasa de interés pactada”.

Para acceder a un crédito Finagro, el productor debe elaborar un proyecto, llevarlo a una entidad financiera y solicitar un crédito de la línea Finagro. La entidad financiera evalúa, aprueba y desembolsa el crédito, y registra la solicitud en Finagro para que gire a la entidad el monto aprobado.

Finagro tiene unas condiciones o requisitos financieros, los cuales dependen del tipo de productor, los cuales se clasifican como: Pequeño productor, Mediano productor y Gran productor, Joven rural, Mujer rural, y Comunidades negras, afrocolombianas, raízales y palenqueras. La clasificación del tamaño del productor se define de acuerdo con el volumen de los activos. Según la categoría, los productores tienen diferentes tasas de interés y de redescuento.

Otras clasificaciones que son consideradas por Finagro para los productores son: Población calificada como víctima, Población desmovilizada, reinsertada, reincorporada y población vinculada al PNIS, Microempresarios, Departamentos, municipios y distritos, Integrador bursátil comprador. Estas clasificaciones también diferencian elementos como el monto máximo a aprobar, según las condiciones de los activos.

De otro lado, Finagro ofrece líneas especiales de crédito (LEC), mediante las cuales se financian las actividades agropecuarias y rurales con tasas de interés subsidiadas, las cuales para el año 2022 considera dos segmentos: líneas de emprendimiento y líneas de equidad; como parte de este último segmento se encuentra la línea especial de crédito para compra de tierras de uso agropecuario.

Los beneficiarios de esta línea especial para compra de tierras de uso agropecuario son los pequeños productores (incluido joven y mujer rural), y las personas naturales y jurídicas, mediano productor y esquema asociativo. Para el caso de medianos productores y esquemas asociativos debe acreditarse ante el intermediario financiero que se encuentran incluidos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), administrado por la ANT.

En el proceso de asignación de crédito para compra de tierra se contemplan los siguientes requisitos: gastos de documentación del crédito, pago de estudios jurídicos y técnicos, derechos notariales, gastos de registro e impuestos del predio. Las tasas de redescuento, el valor del subsidio adicional, entre otros aspectos asociados al crédito dependen del tipo de productor y, en cualquier caso, solo pueden acceder a los beneficios de esta LEC las personas que satisfagan los criterios de los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Ley 902 de 2017. En cualquier caso, el plazo máximo del crédito es de 15 años.

Vale anotar que la realización de la revisión jurídica de títulos implica disponer de la información sobre la tenencia del predio que se pretende. De otro lado, de acuerdo con la entrevista realizada a la funcionaria del Banco Agrario, para acceder a otras líneas de crédito del banco no necesariamente se requiere ser propietario de predios o tener unos activos representativos; sin embargo, esto depende del monto a aprobar, porque si el valor solicitado es por ejemplo, de veinte millones de pesos, se requiere una garantía que refleje posibilidad de cumplimiento en el pago aunque no siempre deba quedar la prenda en el banco; si el valor solicitado es de cien millones de pesos, necesariamente el productor debe demostrar la tenencia de predio, porque sobre el mismo debe levantarse hipoteca.

En cualquier caso, los formularios de registro de la solicitud de crédito indagan sobre el tipo de vivienda, por lo tanto es conveniente unificar las categorías que manejan todas las entidades financieras, lo que permite contar con información comparable, así como disponer de datos relacionados con el número de créditos otorgados, el valor, la distribución geográfica de los beneficiarios, el tipo de solicitante, entre otras de interés para fines de planificación y seguimiento del sector rural.



4.2 Administración de tierras

El numeral 11 del artículo 4.º del Decreto 2363 de 2015 le asigna a la ANT, la función de:

Administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre estas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5.º y 6.º del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.

Administración de predios fiscales patrimoniales y predios baldíos

El numeral 1.º del Decreto 2363 de 2015, le asigna a la Subdirección de Acceso a Tierras de la Nación la función de administrar los bienes fiscales patrimoniales de la ANT y las tierras baldías³³ de la nación, de conformidad con los criterios y lineamientos impartidos por el director general y los procedimientos administrativos adoptados para el efecto.

La identificación de baldíos se realiza a través de tres fuentes, a saber: procesos agrarios, información de personas naturales y entidades como UPRA, IGAC, entre otras. Una vez identificados los baldíos, se analiza la información disponible para determinar si el predio tiene la naturaleza jurídica del baldío; si el predio se encuentra registrado en ORIP, se debe actualizar en cuanto a su titulación y estado. Si el predio no se encuentra registrado, pasa al procedimiento de apertura de folio de matrícula inmobiliaria³⁴. Si el predio está ocupado indebidamente pasa al procedimiento de recuperación material.

Si el análisis arroja inconsistencias en cuanto a la condición jurídica del predio, este se direcciona a Procesos Agrarios con solicitud de adelantar las actuaciones administrativas registrales o catastrales necesarias. Adicionalmente, se debe conformar el expediente de administración del predio, el cual deberá contener el folio de matrícula inmobiliaria de la fecha en que ingresó el predio al registro y los documentos e informes del predio que se hayan recibido. También es necesario realizar visita para establecer las condiciones físicas (geográfica, agronómica) y de ocupación (social y económica). Si existe indebida ocupación, debe direccionarse a Procesos Agrarios para que se inicie el proceso jurídico de recuperación del predio.

Una vez evaluada la información recolectada en la caracterización realizada y después de verificar la información contra los datos registrados en la base y ajustarlos de acuerdo con lo evidenciado en la visita, se debe consolidar el informe sobre el estado del predio. Según los resultados de dicho informe se determina si se dispone para adjudicación, otros mecanismos de administración, o si de acuerdo con la caracterización de sus ocupantes debe seguirse otra ruta jurídica. Para cada mecanismo de administración, se debe contar con un acuerdo aprobado por el Consejo Directivo y un documento de lineamientos de implementación.

.....
³³ Incluidos los baldíos reservados (ver nota 13).

³⁴ Teniendo en cuenta que la Ley 1579 de 2012, en su art. 57, dispuso la apertura de matrícula inmobiliaria de bienes baldíos, el Decreto 1858 de 2015 estableció la asignación e identificación registral a bienes baldíos sin antecedente registral, mediante la apertura de folios de matrícula inmobiliaria y determinó el procedimiento para ello.

De otro lado, el artículo 38 del Decreto Ley 2363 de 2015 estableció que, a partir de la entrada en vigor del citado Decreto, todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en el tema de ordenamiento social de la propiedad rural debían entenderse referidas a la ANT. Por lo tanto, siguiendo lo previsto por el numeral 4.º del artículo 12 de la Ley 160 de 1994 es responsabilidad de la ANT administrar el Fondo Nacional Agrario, integrado por la totalidad de los bienes que ingresan o forman parte de su patrimonio. Así mismo, según lo dispuesto por el numeral 6 del artículo 5 del mencionado decreto, hace parte del patrimonio de la ANT “los recursos y bienes que conforman el Fondo Nacional Agrario, previsto en los artículos 16 y 19 de la Ley 160 de 1994 afectos al servicio de la Agencia Nacional de Tierras” (Presidencia de la República, 2017).

Por otra parte, hacen parte del Fondo Nacional Agrario los bienes inmuebles rurales con vocación agropecuaria para entregarse a campesinos o aquellos que por naturaleza o destinación deban transferirse a entidades de derecho público. Debido a los cambios realizados en la organización de las entidades responsables de ejecutar la política agraria del país, algunos predios fiscales patrimoniales de la nación han permanecido a nombre de entidades que ya no existen, por lo que es necesario adelantar su incorporación al patrimonio de la ANT.

La información de los bienes fiscales patrimoniales se recibe por:

- a) Transferencia del Incoder.
- b) Transferencia de SAE³⁵.
- c) Donaciones.
- d) Adquisición directa de predios.
- e) Integración al patrimonio de predios afectos al servicio a nombre de Incora, Incoder y UNAT³⁶.
- f) Aplicación de caducidad administrativa³⁷.
- g) Las señaladas en el artículo 16 de la Ley 160 de 1994, que sean bienes afectos al servicio.

.....

35 En el artículo 90 de la Ley 1708 de 2014 se determinó que el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE). Por otra parte, el Título 17 del Decreto 1071 de 2015 determinó el procedimiento para la transferencia de bienes inmuebles con declaratoria de extinción de derecho de dominio a la URT y a la ANT. De conformidad con el artículo 2.14.17.1, la SAE debe enviar a la URT, dentro de los cinco días del mes siguiente, el listado de los predios que cuentan con extinción de dominio. La URT deberá informar a la SAE y a la ANT, los predios que no requiera para la restitución. La SAE, atendida la solicitud de transferencia, profiere una resolución que determina e identifica los predios asignados a ANT, los cuales deben estar saneados fiscal, registral y catastralmente. Este procedimiento se conoce como recibo de los predios rurales con extinción judicial de dominio.

36 La integración al patrimonio de predios afectados al servicio a nombre del Incora, Incoder, y UNAT es un procedimiento que se enmarca en la función de administradora del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral de la ANT, lo anterior de acuerdo con el Decreto 1800 de 2017 y la Resolución 218 de 2018 será la encargada de dar inicio al estudio de transferencia y posteriormente emitir el Acto Administrativo de Integración al Patrimonio de la ANT.

37 Se decreta la caducidad administrativa o la condición resolutoria, ante el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la adjudicación de predios fiscales patrimoniales o en el otorgamiento de subsidios para la adquisición y acceso a la tierra. Específicamente el Acuerdo 349 de 2014 señala que la caducidad de la adjudicación sobre un predio rural es la potestad unilateral conferida a la ANT, “originada en el incumplimiento por parte del adjudicatario de alguna de las obligaciones y deberes que le impone el régimen de la propiedad parcelaria”. En cualquier caso, el acto administrativo que declara la caducidad de la adjudicación deberá ser expedido y notificado dentro de los cinco años siguientes al conocimiento del hecho, siempre y cuando este haya ocurrido dentro de los 15 años del régimen.

Después de identificar la existencia del predio rural, verificar los datos contenidos en el documento de ingreso (escritura pública, acto administrativo, acta de transferencia, entre otros), junto con la consulta del folio de matrícula inmobiliaria generada desde la ventanilla única de registro (VUR), se debe validar:

1. Nombre del predio e identificación.
2. Ubicación del predio (vereda, municipio, departamento).
3. El valor declarado.
4. El área del predio.
5. La destinación (campesinos sujetos de ordenamiento social de la propiedad, comunidades étnicas, comunidades afrocolombianas, no aptos).
6. La titularidad del predio a nombre de la ANT.
7. Que el folio de matrícula inmobiliaria (FMI) se encuentre activo.
8. Identificación catastral (número de cédula catastral, si la tiene).

En caso de requerirlo y tener duda en alguno de los datos relacionados anteriormente, se adelantará un estudio jurídico de títulos. Para el caso de adquisición directa de predios, se generará la certificación de ingreso a la base de predios del FNA y se remite al solicitante. Si el predio se encuentra a nombre de otra entidad, se realizará la actualización de la propiedad a nombre de la ANT, para lo cual se solicita a la ORIP el registro que acredite la propiedad de la ANT y al IGAC o al gestor catastral (si aplica), la actualización de la propiedad de la ANT, adjuntando el documento que la acredita (escritura, acto administrativo).

Una vez queda registrada la propiedad de la ANT y de acuerdo con el presupuesto asignado para esta actividad, se debe solicitar la factura del impuesto predial unificado del predio a la Secretaría de Hacienda del municipio, verificar que la factura se encuentre correcta en cuanto a la titularidad del bien, su ubicación, vigencia y valor a pagar para que la Subdirección Administrativa y Financiera de la ANT realice el pago respectivo y proceda a formalizar el trámite ante el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y la Secretaría de Hacienda del municipio para obtener el paz y salvo correspondiente y quede registrado el pago en la base de datos.

El predio debe ser caracterizado desde los aspectos social, económico y de vocación del suelo. Esta tarea comprende desde revisar la información contenida en el expediente, seguido por programar la visita por parte de los técnicos. Después de realizada la visita de acuerdo con los parámetros de análisis, se debe entregar un informe mediante el cual se verifica la información recolectada frente a los datos registrados en la base y, de ser necesario, se deben ajustar de acuerdo con lo evidenciado en la visita. De lo anterior se debe expedir el concepto sobre el estado y posibilidades de disposición del predio. Una vez aprobado este concepto, se determina si se dispone para otros mecanismos de administración, para adjudicación o si de acuerdo con la caracterización de sus ocupantes debe seguirse otra ruta jurídica.

Cuando se determina la destinación del predio, se debe recibir la información de destinación del bien. Es decir, si el predio se encuentra adjudicado y registrado por las dependencias encargadas, se deberá recibir el acto administrativo o el Acuerdo de Consejo junto con el certificado de tradición del predio a favor del beneficiario y registrar en la base la información requerida para el egreso de los predios.

Si el predio no es adjudicado, deberá registrarse en la base de datos y de manera anual debe realizarse el saneamiento fiscal y mantener la información actualizada en la base de datos y en el expediente.

El informe de empalme del nuevo Gobierno recomienda realizar la completa caracterización de los predios incluidos en el Fondo de Tierras³⁸, a partir de lo cual se reconozca cuáles predios deben direccionarse para acceso y cuáles para formalización, así como disponer de la información clara sobre acceso y formalización. También es necesario que la ANT reconozca los predios que ingresan al Fondo para su administración, de acuerdo con los términos del art. 22 del Decreto Ley 902 de 2017, así como los predios que ingresan para ser adjudicados como parte de la meta de cumplimiento del Acuerdo de Paz en materia de acceso (Comisión de Empalme del Sector Agropecuario, 2022).

Expropiación de tierras

El artículo 32 de la Ley 160 de 1994 prevé que “agotada la etapa de negociación directa se ordenará adelantar la expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre él, conforme al procedimiento previsto en el Capítulo VII”³⁹. La Agencia Nacional de Tierras como máxima autoridad de las tierras de la nación podrá hacer efectivo el proceso de expropiación, con la finalidad de cumplir los fines del Estado ya sea por vía administrativa, judicial o con fundamento en la función social. Para lo cual, una vez se evalúa y decide iniciar el proceso de expropiación y luego de haber verificado el agotamiento de acciones previas a la expropiación, procede a ordenar la expropiación del predio y notificar al particular afectado la resolución de expropiación según lo dispuesto en el Capítulo V de la Ley 1734 de 2011. El afectado podrá presentar recurso de reposición y en caso de ser negada, interponer impugnación del acto que ordenó la expropiación.

La ANT expide resolución de expropiación y debe presentar demanda ante el tribunal administrativo que ejerce la jurisdicción del territorio donde se encuentra el inmueble. Esta deberá incluir el avalúo catastral del predio, copia auténtica de los documentos que acrediten el agotamiento del procedimiento de la negociación directa y los demás que dispone la Ley 160 de 1994 según lo establecido en el artículo 33, numeral 2.

Si la demanda de expropiación es negada y con anticipación fue entregado el inmueble a la ANT, esta deberá devolverlo nuevamente a su propietario e indemnizarlo de acuerdo con lo establecido en la Ley 160 de 1994. De otro lado, y en caso contrario, la ANT podrá solicitar al tribunal la entrega anticipada del inmueble de acuerdo con lo establecido en la Ley 160 de 1994, argumentando razones de interés general.

.....
38 “La línea Factoring busca brindar liquidez inmediata a aquellos productores que, habiendo vendido y entregado su producción, todLas fuentes del Fondo son: los bienes reservados que se definen en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, los cuales son recuperados por parte del Estado por revocatoria directa. Los predios que no cumplen con el criterio de la UAF, los predios inadjudicables, y demás criterios definidos en el artículo 18 del Decreto 902 de 2017.

39 Para la compra directa.

Otorgamiento de derechos de uso

111

Los Acuerdos 058 de 2018 y 118 de 2020 tienen por objeto reglamentar la administración y el otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables tales como las sábanas y playones comunales (L 160/1994, art. 69), baldíos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, clasificadas en tipo A, B y C por el MinAmbiente, terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos metros (2.500 m) alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables conforme lo indica la Ley 1728 de 2014. Esto con el fin de que los sujetos de otorgamiento desarrollen actividades de aprovechamiento y uso sostenible sobre la tierra, en cumplimiento de las recomendaciones descritas en el Informe Técnico Jurídico Definitivo, según el pronunciamiento dado por el MinAmbiente a través del concepto técnico previo, y del respectivo plan de ordenamiento territorial del municipio correspondiente y en las normatividades legales y ambientales aplicables.

Se entiende como derecho de uso sobre bienes baldíos inadjudicables, la mera tenencia y goce que se ejerce sobre este tipo de bienes reconociendo el dominio de la nación, conforme las disposiciones legales y reglamentarias y normatividad ambiental vigente, mediante un acto jurídico (contrato), en el cual la ANT, como máxima autoridad de tierras y encargada de la administración de los predios baldíos de la nación, otorga el uso de la tierra sobre alguno de los bienes baldíos inadjudicables propios del artículo 1 del Acuerdo 58 de 2018, o de las normas que lo modifiquen, a cualquiera de los sujetos descritos en el artículo 5.

Este artículo expresa que los sujetos de otorgamiento de derechos de uso sobre bienes inadjudicables son campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, con el interés de acceder al otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables (ANT, 2018)⁴⁰.

En las zonas donde se identifiquen terrenos baldíos inadjudicables, se conformará una Junta de Baldíos Inadjudicables⁴¹, que tendrá entre otras, la función de ejercer la veeduría sobre el cumplimiento de las obligaciones acordadas en el contrato, llevar el control y registro de los usuarios o aspirantes a usuario de los predios baldíos inadjudicables.

El procedimiento para el otorgamiento de derechos de uso inicia con la solicitud de un ciudadano, de una persona jurídica, o por iniciativa de la ANT y la apertura del expediente respectivo. Posteriormente

⁴⁰ "Tendrán prelación aquellas personas naturales o jurídicas, ocupantes previos, que cumplan los requisitos y condiciones establecidas en el presente reglamento, siempre que dicha ocupación sea reconocida por la comunidad vecina y se realice de manera pública y pacífica.

⁴¹ Para los playones y sabanas comunales se creará una sola junta de baldíos a razón de cada uno de estos predios baldíos, sin importar si se ubica en la jurisdicción de varios municipios.

se identifica física y jurídicamente el predio presunto baldío inadjudicable, usando para ello la información catastral, registral, así como la información levantada en campo y el cruce de diferentes capas geográficas. En este punto, también se busca identificar áreas susceptibles de ser usadas sosteniblemente de acuerdo con las disposiciones e información en materia ambiental y de ordenamiento territorial, a partir de lo cual se determinan las actividades que pueden desarrollarse.

Luego se realiza una convocatoria a la población para socializar el proyecto de otorgamiento de derechos de uso, así como la normativa relacionada, lo anterior con el apoyo de las autoridades locales, a partir de lo ahí se constituye la Junta de Baldíos, conforme a lo establecido en el artículo 12 del Acuerdo 58 de 2018.

La ANT, a través de los equipos técnicos de la Subdirección Administración de Tierras de la nación, realiza la visita al predio con el fin de recoger información técnica, jurídica, social y ambiental y el levantamiento topográfico o planímetro del inmueble conforme a los estándares impartidos por la autoridad catastral y presenta el informe técnico que sustenta el auto de apertura; acto mediante el cual se indicará a los potenciales beneficiarios del otorgamiento de derechos de uso y los datos del predio. Si no existe folio de matrícula inmobiliaria, se inicia el respectivo procedimiento, el cual no suspende las actuaciones para el otorgamiento de los contratos de aprovechamiento sobre predios baldíos inadjudicables.

Luego de la notificación del acto administrativo a los interesados y resolver los recursos que se deriven, se adelanta la etapa de calificación de los sujetos en virtud del artículo 6 y 7 del Acuerdo 58 de 2018, con el fin de determinar si su calidad es a título gratuito o parcialmente gratuito, así como



el cálculo de la contraprestación económica a pagar por parte de los sujetos catalogados como parcialmente gratuitos. El cálculo de las áreas para otorgar los derechos de uso, así como el número de potenciales usuarios se define conforme a lo señalado en el artículo 34 del Acuerdo 58 de 2018. La ANT ha contemplado para ello las siguientes consideraciones:

- La vocación y aptitud del terreno para el desarrollo sostenible de actividades agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas, pesqueras, de restauración ecológica, o de recuperación o rehabilitación de ecosistemas.
- Si se cuenta con asistencia técnica, aplicación de tecnología apropiada al terreno, capacitación y asesoría.
- La fragilidad de los ecosistemas.
- La injerencia o afectación que se puede ocasionar a proyectos catalogados de interés general o utilidad pública.
- El área máxima por aprovechar.
- Tiempo de los ciclos productivos para la rotación de usuarios para los casos en que esta figura sea aplicable.
- Las costumbres y usos de los vecinos y ocupantes de los predios en caso de estar ocupados.

A partir de esta información y complementaria de diferentes fuentes secundarias y la recolectada en campo, se determina si efectivamente el predio es baldío inadjudicable susceptible de otorgamiento de derechos de uso y se elabora el informe técnico-jurídico definitivo que sirve de sustento para la decisión administrativa, de la cual se deriva la elaboración del contrato o acto administrativo con los requisitos establecidos en el art. 32 y 36 del Acuerdo 58 de 2018. Dicho contrato se remite a la ORIP para realizar la anotación en el FMI, la cual no transfiere el dominio del bien de la nación al usuario seleccionado, y será objeto de seguimiento con el fin de determinar el cumplimiento de las obligaciones para aplicar la condición resolutoria, reportar posibles infracciones ambientales, verificar si han mejorado los ingresos de los usuarios y si es pertinente prorrogar o finalizar la asignación del predio en cuestión.

Como apoyo al cumplimiento de lo considerado en el Decreto 902 de 2017, así como los lineamientos del Acuerdo 58 de 2018 de ANT, que fue modificado por el Acuerdo 118 de 2020, se requiere continuidad en el suministro de información de contratos de uso en predios de baldíos inadjudicables con la ANT y la identificación de zonas de sustracciones para economía campesina, así como la información de contratos de uso de baldíos inadjudicables (ANT) y de sustracciones (ANT) para el mapa de sustracciones de economía campesina así como el seguimiento a esas sustracciones.

Esta información se constituye un insumo para la elaboración de boletines estadísticos sobre distribución e informalidad que realiza la UPRA.

Para tal fin, es necesario contar con información relacionada con:

- Número de contratos de usos otorgados a usuarios en los predios de baldíos inadjudicables.
- Relación de predios baldíos sujetos a esos contratos.
- Sustracciones, capa de zonas de reserva de Ley 2 y sus respectivas sustracciones.
- Datos administrativos de la ANT, correo de ANT oficio, número del contrato y número de expediente relacionado con los predios.

- Número de contratos de uso que se han otorgado en las figuras de reserva forestal de la Ley 2, playones comunales, baldíos de las ZRF de la Ley 2, rondas hídricas, 2,5 km alrededor de las explotaciones de hidrocarburos.
- Cantidad de contratos de arrendamiento sobre baldíos⁴², así como el estado en el que se encuentran tales contratos y sobre qué predios se definen⁴³.

Finalmente, vale la pena mencionar que entre las recomendaciones del Informe de Empalme del Sector Agropecuario está:

Evaluar y replantear la figura de contratos de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables en especial de aquellos que se encuentran en ZRF tipo B y C, en tanto que, estos contratos no resuelven las problemáticas de uso y tenencia de la tierra de las comunidades campesinas. (Comisión de Empalme del Sector Agropecuario, 2022).

Mecanismos para la administración de activos inmuebles rurales

Los activos provenientes de actividades ilícitas son administrados y gestionados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), de economía mixta vinculada al Ministerio de Hacienda. Para atender la misión de crear valor público, social y ambiental de las economías rentistas e ilícitas que transitan a sistemas económicos, productivos y participativos, la Ley 1708 de 2014 otorga a la SAE siete mecanismos de administración de activos que se indican a continuación⁴⁴.

- **Enajenación temprana:** Vender los bienes con medida cautelar inmersos en un proceso de extinción de dominio, siempre que se satisfaga alguna de las diez causales, entre las que se encuentran: peligro para el medio ambiente, amenaza de ruina, pérdida o deterioro, alto costo o dificultad de administración por condiciones de ubicación geográfica o seguridad, requerimientos de la ANT sobre predios rurales para la reforma rural, utilidad pública o servidumbre. La comercialización de bienes inmuebles se realiza a través de Central de Inversiones (CISA), y los interesados pueden acceder al portafolio de bienes disponibles mediante el sitio web de la CISA⁴⁵.
- **Contratación:** Se contemplan contratos de comodato o de arriendo de bienes rurales, enfocados a atender los fines esenciales del Estado Social de Derecho, la efectividad de los derechos fundamentales de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y la prevalencia del interés general. En el primer caso (comodato), se busca impulsar programas y actividades de interés público, así como garantizar la propiedad y conservación del bien, producción de alimentos, fortalecimiento del sector justicia, inversión social, política de drogas, desarrollo rural, atención y reparación a víctimas

.....
⁴² Incluyendo los contratos de arriendo de las Islas del Rosario.

⁴³ Es necesario considerar que los contratos de arrendamiento son de uso privado, si bien es información útil, es reservada y, además, es información que no permanece en el tiempo, porque el arrendatario termina el contrato y deja su rol.

⁴⁴ No se incluye en este listado el mecanismo relativo a "Destrucción o chatarrización" debido a que no aplica a bienes inmuebles rurales.

⁴⁵ Portal de Comercialización de Inmuebles (CISA)

de actividades ilícitas, para lo cual se realiza el estudio de debida diligencia de Gerencia de riesgo, ética y cumplimiento (GREC), en el cual se establecen las condiciones del caso. El arrendamiento se realiza para destinar inmuebles rurales al desarrollo de proyectos productivos agropecuarios, acuícolas, pesqueros o forestales y el beneficio aplica únicamente poblaciones en condición de vulnerabilidad, según los términos del artículo 2.5.5.4.4. del Decreto 1068 de 2015, así como los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito definidos en el artículo 4 del Decreto 902 de 2017. Los interesados pueden consultar la oferta de bienes disponibles para arrendamiento en la página de la SAE⁴⁶. Actualmente, se encuentran 31 opciones de predios rurales para arriendo.

- **Destinación provisional:** Aplica para inmuebles rurales no sociales bajo administración de la SAE, y pueden beneficiarse personas jurídicas que cuenten con al menos un año de constitución legal, dispuestos a desarrollar un proyecto de interés público que se encuentre en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo, planes territoriales o planes sectoriales que se relacionen con el objeto social de la entidad solicitante, y que además, satisfagan el estudio GREC, de acuerdo con los requisitos de la metodología de administración de la SAE (capítulo 4, sección 4.2). Los predios disponibles para ser destinados provisionalmente se publican en la página web de la SAE⁴⁷.
- **Depósito provisional:** Esta forma de administración aplica para bienes afectados con medidas cautelares o sobre los cuales se haya declarado la extinción de dominio, muebles e inmuebles, sociedades de personas jurídicas, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica, en virtud del cual se designa una persona natural o jurídica que reúna las condiciones de idoneidad necesarias para que las administre, cuide, mantenga, custodie y procure que continúen siendo productivas y generadores de empleo (L 1708/2014, art. 99), quien se denomina depositario provisional, y que en caso de tratarse de organizaciones sociales, populares y comunitarias, cuya finalidad sea hacer productivos los bienes inmuebles, generadores de valor público y a través de ello fortalecer el trabajo asociativo en el territorio, se denominan depositarios provisionales populares.
- **Donación entre entidades públicas:** Aquellos bienes extintos a favor del Frisco pueden ser objeto de donación a entidades públicas que para el cumplimiento de su misión puedan requerirlos, para lo cual realizan la solicitud ante la SAE antes del 30 de octubre de cada año para la incorporación en la vigencia fiscal siguiente, siempre que el predio no cuente con un alto potencial de venta por parte del Administrador del Frisco, no se encuentre dentro de un acuerdo de comercialización en curso para su enajenación y no sea objeto de las destinaciones específicas establecidas en las diferentes leyes.
- **Venta masiva:** Es un proceso administrativo que le permite a la SAE, en calidad de administrador del Frisco, vender conjuntos de bienes en bloque de acuerdo con regulaciones establecidas en el Código de Extinción de Dominio y otras leyes pertinentes⁴⁸. La venta puede realizarse mediante diversos mecanismos, como venta en sobre cerrado, subasta pública o venta directa a entidades

46 Arrendamientos, Sociedad de Activos Especiales (SAE) (saesas.gov.co)

47 Listado predios susceptibles destinación provisional 17/04/2024 (SAE) saesas.gov.co

48 Ley 2010 de 2019 133, la cual modificó el artículo 92 de la Ley 1708 de 2014.

públicas, y puede involucrar la participación de intermediarios, para el caso de venta masiva aplica la subasta pública electrónica. El proceso consta de las siguientes fases: preliminar, debida diligencia, precalificación, subasta pública electrónica y suscripción del contrato de compraventa. Los participantes deben cumplir con todas las disposiciones establecidas y la SAE S.A.S tiene la facultad de desistir del proceso si se vulneran principios de interés general, función administrativa, políticas y procedimientos para la prevención de actividades ilícitas, o la transparencia del proceso.

Figuras especiales de ordenamiento social de la propiedad

En el marco de este análisis, las figuras especiales de ordenamiento social de la propiedad consideradas son: las zonas de reserva campesina (ZRC), zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres) y las zonas de desarrollo empresarial (ZDE). En el primer caso, las ZRC se refiere a:

áreas geográficas delimitadas por el Consejo Directivo de la ANT donde se desarrollan procesos de colonización o predomina la existencia de tierras baldías y las áreas geográficas con características agroecológicas y socioeconómicas para el ordenamiento social y ambiental de la propiedad. Su objeto principal es fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas. (ANT, 2017)

La ANT tiene la función de adelantar los procesos de constitución de ZRC, solicitados por la comunidad campesina y las autoridades locales y regionales⁴⁹, para lo cual debe verificar la solicitud en los términos del artículo 4 del Acuerdo 024 de 1996, así como el área de cobertura para validar que no haya traslapes con Parques Nacionales Naturales, territorios indígenas o de titulación colectiva de comunidades afrocolombianas, ZDE o Zidres, áreas protegidas ambientalmente; comunicar la decisión de aceptación, e iniciar la apertura del expediente en caso afirmativo.

Posteriormente, se realiza la visita técnica para evaluar aspectos técnicos, geográficos y sociales en el territorio, lo que permite emitir el concepto de viabilidad técnica para el proceso y la expedición del acto administrativo de inicio de trámite para la constitución, lo que da paso a la gestión de coordinación entre los diferentes actores para la preparación del Plan de Desarrollo Sostenible (PDS), lo que implica articulación de recursos, aplicación de instrumentos y las políticas de ordenamiento territorial, ambiental, económico en los diferentes niveles territoriales que sean aplicables.

Una vez elaborado y revisado el PDS, se realiza una audiencia pública en la que se presenta, discute y ajusta el PDS con la comunidad en la que se constituiría la ZRC, y en la que los representantes de la sociedad civil y las organizaciones, así como los funcionarios del Estado suscriben un acta en la que se acuerdan las actividades, los programas y las inversiones que se requieren. A partir de los ajustes que se realicen al PDS, se inicia la elaboración del proyecto acordado para la delimitación y constitución de la ZRC, el cual se somete a un estudio de viabilidad jurídica y a la aprobación por parte del Consejo Directivo de la ANT.

⁴⁹ Aunque también es posible iniciar el procedimiento de oficio.

⁵⁰ Para el caso de las Zidres aplican limitaciones considerables de acuerdo con el artículo primero de la Ley 1776 de 2016.

En relación con las ZRC, es de interés para el sector contar con la información del proceso que dé cuenta del número de ZRC aprobadas y constituidas legalmente con su respectivo PDS, así como el número de aspiraciones de constitución que se encuentren en curso, y el estado de avance o cumplimiento de los PDS, así como la información sobre la situación de tenencia de la tierra al interior de las zonas solicitadas para declaratoria de ZRC.

De otro lado, las Zidres y las ZDE son figuras de ordenamiento social de la propiedad rural creadas con el fin de promover el desarrollo económico competitivo, inversión para aumento de producción en territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola⁵⁰, donde se busca incorporar sistemas de producción que permitan conservar el equilibrio entre la oferta ambiental y la demanda de recursos para el desarrollo de proyectos, en armonía con los instrumentos de ordenamiento territorial y en beneficio del desarrollo humano y social de la población rural. Estas figuras tienen menor desarrollo, especialmente las ZDE.

Para la conformación y aprobación de este tipo de figuras de ordenamiento social de propiedad rural es de vital importancia la identificación jurídica de los predios que serán incorporados a dichas figuras: baldíos o privados en caso de las Zidres y predios baldíos para las ZDE. En cualquier caso, dichos predios deben contar con la información necesaria que garanticen su seguridad jurídica, para lo cual es preciso contar con información para realizar la respectiva caracterización técnico-jurídica, pues es de interés conocer la situación de tenencia de la tierra al interior de las Zidres y ZDE, y qué predios se encuentran en la delimitación de estas zonas.

En este orden de ideas, la información de tenencia de la tierra para los procesos de delimitación de las Zidres o ZDE deben contar con la información suficiente que permita la caracterización técnico-jurídica que soporte que el terreno corresponde a un baldío con las características propias que se establece en la normatividad legal vigente para poder declararse ZDE, o se encuentre saneado para constituir una Zidres.

Finalmente, se encuentran en proceso de definición formal las áreas e instrumentos del ordenamiento productivo y social con enfoque territorial, las cuales se refieren a la previsión jurídica de áreas, zonas y en general ámbitos desarrollados y adoptados legalmente para la promoción de objetivos asociados al desarrollo u ordenamiento agropecuario, tales como: zonas de reserva campesina, zonas de reserva agrícola, distritos de adecuación de tierras, zonas de interés de desarrollo rural económico y social, zonas de desarrollo empresarial, entre otros (MinAgricultura, 2023).

4.3 Gestión jurídica de tierras

En Colombia, y de acuerdo con el Decreto Ley 2363 de 2015, la gestión jurídica de tierras implica la gestión de los procesos agrarios tales como clarificación de la propiedad, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la nación y la reversión de baldíos. Así mismo, la gestión jurídica de tierras se refiere a los procesos para la formalización de la propiedad privada rural. Estos dos aspectos son atendidos por la ANT, particularmente por la Dirección Jurídica de Tierras. Adicionalmente, en esta sección se contemplan los procesos de restitución de tierras, teniendo en cuenta que están dirigidos a restituir jurídica y materialmente los predios de la población desplazada y despojada de sus tierras.

Procesos administrativos agrarios de tierras

El Decreto 1465 de 2013 compilado en el Decreto 1071 de 2015 reglamenta los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios (PAEA) 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 establece algunos aspectos procedimentales.

En este orden de ideas, se tiene que todos los procedimientos se desarrollan en dos fases generales: la primera es la etapa previa que es igual para todos los PAEA, donde se analiza para la identificación de la necesidad de la información sobre tenencia de la tierra. Siempre que se inicia un PAEA, se requiere el folio y los actos jurídicos de anotaciones (escrituras), por lo que se acude a las ORIP o a las notarías o al archivo histórico departamental o nacional (mercedes históricas, cédulas reales).

Etapa previa: en esta etapa se realiza la conformación de los expedientes para identificar la situación física, jurídica, cartográfica, catastral, de ocupación y explotación del inmueble y se busca reconocer si es necesario o no iniciar alguno de los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la nación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

En este punto se realizan las consultas a entidades y autoridades competentes de la información documental del predio como folios de matrícula inmobiliaria, certificados de catastro, planchas de restitución, planos y aerofotografías, inscripciones en registro de predios abandonados o despojados, tales como Rupta o el RTDAF, entre otras.

Así mismo, en esta etapa es fundamental la información que se obtiene de los propietarios, poseedores, presuntos propietarios, ocupantes o tenedores del fundo, ocupantes o titulares de derechos de los predios colindantes. De la visita previa se levantará un acta suscrita por los participantes y los funcionarios que la practicaron, quienes además rendirán el informe respectivo dentro de los diez días siguientes a su realización.

Verificación, resolución inicial y publicidad: Reunida la información y practicadas las diligencias pertinentes, se hará una evaluación de dicha información con el fin de establecer si se dan o no las condiciones para iniciar alguno de los procedimientos agrarios previstos en este decreto. De acuerdo con lo anterior se procede mediante acto motivado a la orden de inicio de los procedimientos de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la nación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, según corresponda. El acto administrativo que inicie un procedimiento agrario se notificará y comunicará.

Luego de la etapa probatoria y remisión del expediente para decisión de fondo se procede a la resolución final donde se cierra la etapa probatoria y se decide de fondo, se ordena notificar y se comunican los recursos que proceden contra el acto administrado.

Para confirmar la necesidad de acceso a instrumentos en los que se captura información de tenencia de la tierra, a continuación, se hace referencia a cada proceso y a la información relacionada que requiere:

En el proceso de **clarificación**, por ejemplo, en el que interesa saber si el predio ha salido del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada, se requiere la información de las fichas prediales mediante las cuales se realiza el estudio jurídico que permite identificar quién ostenta la tenencia. Sin embargo, de acuerdo con lo señalado por parte del informe de empalme del nuevo Gobierno, dado el número tan elevado de procesos de clarificación (en su mayoría corresponden a casos de prescripción sobre presuntos baldíos) se requiere que la ANT realice un ejercicio de priorización de aquellos casos en donde la prescripción se usó con fines de acumulación, teniendo en cuenta las órdenes dadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de 2014 (Comisión de Empalme del Sector Agropecuario, 2022).



Para la **recuperación de baldíos**, se supone que hay claridad sobre la situación de bien baldío, y consiste en revisar las causales para saber si quien se encuentra dentro del predio es sujeto que ocupa indebidamente el baldío. Estas causales están explícitas en la ley y de acuerdo con ello se toman las respectivas decisiones sobre la adjudicación o recuperación del baldío, para ello se requiere el trámite de registro del formato de inscripción de sujetos de ordenamiento (FISO) y la inscripción en el RESO.

La extinción de dominio es la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular (L 793/2002, art. 1), el cual consiste en liquidar en favor de la nación el derecho de dominio de los predios rurales, por causa del incumplimiento acreditado de la función social o ecológica de la propiedad. Para la ejecución de este proceso se requiere la información de catastro, notariado y registro, y la realización de visita previa obligatoria al inmueble, teniendo en cuenta que responde a un predio con presuntos incumplimientos a las normas, así que se debe identificar la relación de la persona que comete la infracción con el derecho real de dominio sobre la tierra, ya que se persigue al titular de la propiedad, no al poseedor; lo que representa un problema, porque muchas veces quienes cometen la infracción no son los propietarios sino los poseedores.

El objetivo del proceso de **deslinde** es identificar los bienes públicos ambientalmente protegidos, tales como humedales, ciénagas, playones, sabanas, los cuales son vitales para el desarrollo sostenible del país y objeto de uso de muchas comunidades. Este proceso requiere la información registral y catastral para realizar el estudio de los predios colindantes lo que permite aclarar los límites de su propiedad frente a la del bien público. Así este proceso tiene un fuerte componente en el análisis de tipo ambiental, que implica coordinar con las autoridades ambientales el reconocimiento técnico de tales aspectos ambientales.

Recuperación de predios baldíos indebidamente ocupados: El objeto de este procedimiento es recuperar y restituir al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad de la nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares.

Revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos: De conformidad con lo establecido en los incisos 6.º y 7.º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, se podrá revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier tiempo, independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación de baldíos, cuando se establezca la violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente.

Reversión de baldíos adjudicados: El procedimiento administrativo agrario de reversión tiene por objeto devolver un bien baldío adjudicado al dominio de la nación, cuando se compruebe la violación de las normas, el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación o no se destine para los fines que se hubieren previstos. Así las cosas, la ejecución de los diferentes PAEA se enfrentan a la dificultad de desactualización de la información catastral, que no permite la generación de información orientada al reconocimiento del número y ubicación de predios que se encuentran en proceso de clarificación iniciado según la sentencia T-488 de 2014, en proceso de recuperación por ocupación indebida, o a la identificación de predios emblemáticos relacionados con sentencias que

ordenan adjudicar, entre otras situaciones que pueden ser de interés para el sector, tal y como lo ha expresado el MinAgricultura en desarrollo de este ejercicio.

Además, no se cuentan con los recursos financieros y humanos suficientes para atender el proceso de clarificación en todo el territorio ni para disponer de la información adecuadamente, ya que los insumos del proceso son dispersos. El sector no ha evidenciado cambios reales en cuanto al manejo de la información y la capacidad de las bases de datos es superada por la masividad de expedientes que implican todos los PAEA y de las fuentes de datos mediante los cuales se realizan las verificaciones en cada caso.

De acuerdo con el Informe del Empalme, para superar lo anterior, el nuevo Gobierno le apunta a establecer una ruta de priorización dentro de los procesos agrarios existentes que permita la culminación de los procesos administrativos en curso, teniendo en cuenta diferentes criterios, tales como aquellos que involucran extensiones considerables de tierra, conflictos, fortalecimiento de los territorios, cumplimiento de sentencias, entre otros. (Comisión de Empalme del Sector Agropecuario, 2022).

Formalización de la propiedad privada

La ANT tiene por objeto:

Ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación. (D L 2363/2015, art. 3)

De otro lado, el Decreto Ley 902 de 2017 faculta a la ANT para actuar en escenarios de seguridad jurídica, como lo establece el Título V denominado “Formalización de la propiedad privada y seguridad Jurídica”, en el artículo 36 “Formalización de predios privados”.

La Subdirección de Seguridad Jurídica tiene como funciones el seguimiento a la gestión de la formalización y a la ejecución de los procesos agrarios que se adelanten en las zonas de barrido predial focalizadas por el MinAgricultura, validar la información suministrada por las unidades de gestión territorial con relación a la caracterización territorial en materia de informalidad de la propiedad rural, de inseguridad jurídica sobre la tierra y otra información relevante producto de los barridos prediales, con el fin de ser utilizada como insumo para elaborar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), analizar y proponer las rutas jurídicas para corregir las situaciones informales e irregulares identificadas en la caracterización jurídica de los predios, como se establece en el artículo 20 del Decreto 2363 de 2015.

Los escenarios en los que actúa la ANT se organizan conforme se obtiene la información, de la siguiente manera:

- Expedientes rezagados de 2016, provenientes del MinAgricultura, los cuales se retoman en etapa probatoria y sobre los cuales se decide mediante acto administrativo.
- Los POSP por barrido predial en zonas focalizadas, que son procesos de participación con enfoque territorial y diferencial y con articulación territorial para la implementación de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural (Resolución 740 de 2017).

- Proyectos especiales de intervención en zonas no focalizadas, que es una estrategia de formalización a la medida que atiende a la metodología de barrido predial (de menor escala) en zonas concertadas para formalizar de manera masiva (no por demanda).

La ANT busca identificar las necesidades de formalización y preliminarmente se utiliza como base la información registros 1 y 2 de catastro, de tal manera que se reconozca dónde es posible optimizar mejor los recursos (p. ej. predios de mayor extensión de manera masiva), así como atender el punto 1.1.5 del Acuerdo Final que señala que mediante la formalización se busca regular y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, de tal manera que las personas puedan tener garantías contra el despojo de cualquier tipo, lo cual se retoma y motiva el Título V del Decreto 902 de 2017.

La actuación de la ANT se inicia con la recolección de la información en alguno de los escenarios anteriores y, posteriormente, la solicitud en el FISO, siendo el primer paso en el que se logra identificar la información sobre la tenencia. Luego se identifica la ruta jurídica (acceso a tierras, formalización de la propiedad o procedimiento especial agrario, etc.). Si el proceso es viable (identificación de la naturaleza jurídica del predio) se procede a realizar la visita predial para la verificación de posesión ordinaria (cinco años) y extraordinaria (diez años), luego se obtienen testimonios y se levantan actas de colindancia.

El procedimiento único para la formalización de predios contempla las siguientes etapas:

1. En la fase preliminar se recoge la información probatoria, insumos técnicos, levantamientos topográficos, pruebas, documentos, información catastral, para llegar a los supuestos de hecho y derecho del artículo 36 del Decreto 902 de 2017. La información recolectada se almacena en un sistema denominado Sistema de información de tierras (SIT).
2. Se elabora el documento técnico predial que es el mismo estudio técnico jurídico, el cual es elaborado por ingenieros y abogados.
3. Con la viabilidad de la formalización se genera un acto administrativo de inicio de procedimiento único.
4. Se procede a la notificación, publicación y registro a los interesados y a la Procuraduría. Si nadie se opone, se corre traslado y se genera un acto administrativo de cierre que es el acto administrativo de titulación (el tiempo promedio entre el acto de inicio y el acto de cierre es de un mes en promedio).
5. Una vez realizada la titulación, se notifica y se lleva a registro. Para los gastos de registro se tienen gestiones con las asambleas departamentales, ya que los gastos de registro no los puede cubrir la ANT, pero las asambleas generan ordenanzas de excepción y se exonera del pago de registro.
6. Luego de registrados se almacena la información en la base de datos donde se informa que el título fue otorgado y registrado.

De acuerdo con lo anterior, la ANT tiene como principal fuente de datos sobre tenencia la información catastral de los registros 1 y 2, la cual se complementa con la visita predial, donde se reconoce el tiempo que tiene la persona en el predio y si hay posesión, con la revisión de folios de matrícula inmobiliaria y testimonios de los colindantes. Para el almacenamiento de la información recopilada, la ANT cuenta con el SIT, el cual es el repositorio de la información de los procesos de la entidad⁵¹.

.....
⁵¹ Sobre el SIT se hará referencia en el capítulo 5.

En esta materia, el Informe de Empalme ha recomendado que para la elaboración del catastro multi-propósito (CM), se prioricen los procesos de formalización a gran escala en “las franjas territoriales de municipios con alta informalidad ubicados en zonas aledañas a centros urbanos, y aquellos donde se presente mayor concentración de la tierra, en aras de promover la compra directa del latifundio improductivo por parte del Estado” (Comisión de Empalme del Sector Agropecuario, 2022).

4.3.1. Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural

El Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PLNFMPR), definido en la Resolución 382 de 2021 del MinAgricultura, como instrumento de la política de acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios, pretende avanzar en la implementación del derecho a la paz, con especial énfasis en zonas con mayores índices de informalidad en la tenencia de la tierra y territorios PDET, con el fin de otorgar seguridad jurídica en las relaciones de tenencia de la tierra atendiendo a las particularidades territoriales y a las necesidades poblacionales en las zonas de intervención. El objetivo del PLNFMPR es:

Establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, seguridad jurídica y la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de los sujetos de ordenamiento de conformidad 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. (MinAgricultura, Res. 382/2021, art. 2)

El plan contempla las siguientes estrategias:

1. Implementar los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural que faciliten el acceso a tierras y la formalización masiva.
2. Priorizar y concentrar las intervenciones en materia de formalización masiva y acceso a tierras a sujetos de ordenamiento social de la propiedad, mediante acciones como la adjudicación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales a persona natural en zonas no focalizadas, adjudicación de baldíos a entidades de derecho público y la implementación de formas complementarias de acceso a tierras (subsidio integral para acceso a tierras y otorgamiento de derechos de uso).
3. Mejorar la atención de solicitudes de comunidades étnicas.
4. Promoción de la atención de procesos de formalización y acceso a tierras con enfoque de género.

Específicamente, en desarrollo de la primera estrategia, el plan establece la articulación del modelo de atención por demanda de la ANT con el catastro multipropósito, a partir del reconocimiento y uso de tres insumos principales que se recopilan como parte de la implementación del catastro multipropósito (MinAgricultura, 2021):

1. Los levantamientos catastrales sobre los predios identificados, para lo cual se debe recordar que el nuevo catastro arrojará la identificación de los predios informales y para todos ellos ya tendrán el levantamiento catastral (que incluye el levantamiento planimétrico requerido por la ANT).
2. La identificación de sus actuales ocupantes, que acompaña los mencionados levantamientos catastrales.

3. El documento de relación de tenencia, el cual evidencia la situación jurídica y que puede ser aportado en muchos de los casos.

La estrategia busca hacer uso de la actualización catastral ejecutada por otros gestores catastrales, que operan en municipios no focalizados para la atención por oferta y que permiten la identificación de los predios, sujetos y relaciones de tenencia-insumos que son de utilizados por la ANT para dar impulso a los procesos administrativos de formalización y acceso a la propiedad. Además, como parte de la estrategia, la ANT tomará en cuenta los documentos de relación de tenencia, así como la interrelación catastro-registro y el cruce geográfico con las distintas determinantes del ordenamiento social de la propiedad rural. Es así como la ANT requiere los resultados de la actualización catastral para preclasificar los predios que serán objeto de atención y establecer las zonas con mayor concentración de predios de su competencia para realizar la operación en campo y, de manera masiva, diligenciar el FISO y acopiar las pruebas adicionales requeridas por los distintos procesos misionales (MinAgricultura, 2021).

4.3.2 Saneamiento predial en páramos

En el marco de la Mesa para el Saneamiento Predial de Páramos en la que participan el IGAC, ANT, DANE, SNR, UPRA, MinAmbiente y con el liderazgo del MinAgricultura, y que se ha conformado en cumplimiento de la Ley 1930 de 2018 (focalización y priorización de páramos para los saneamientos), se viene construyendo el plan para adelantar el saneamiento predial en páramos.

Para este propósito se realiza análisis, interpretación y priorización de información según las disposiciones de la mesa, y se avanza en el desarrollo del primer piloto en el que se considera el tema de informalidad en el área de páramos. En ese orden de ideas, se requiere disponer de información catastral y registral en las zonas de delimitación de páramos, información de la ANT sobre su gestión en estas zonas y, de manera general, de todas las estadísticas necesarias a nivel predial y demográfico para las zonas delimitadas de páramos.

Es importante mencionar que una de las recomendaciones del Informe de Empalme es el avance en: procesos de titulación a campesinos/as que se ubican en zonas de colonización en ecosistemas de páramo precisando en los títulos de propiedad las restricciones de uso condicionados y la obligación de desarrollar formas de agricultura de bajo impacto de conformidad con la Ley 1930 de 2018 (declarada constitucional por la Corte en 2021), como parte del reconocimiento de los derechos del campesinado. (Comisión de Empalme del Sector Agropecuario, 2022)

4.3.3 Medición de la informalidad

4.3.3.1 Índice de Informalidad en la tenencia de la tierra

Se requiere información de informalidad en la tenencia de la tierra para generar análisis predial con información catastral y registral (espacial y alfanumérica), para lo cual se realiza el cálculo del Índice de informalidad mediante el cual se estiman, identifican y delimitan áreas con posible presencia de

informalidad en la tenencia de la tierra a nivel predial. Este es un insumo técnico en el proceso de planificación del ordenamiento social y productivo de la propiedad rural del país.

Entre la información requerida para el cálculo del indicador se encuentran las siguientes variables:

- Predios sin matrícula inmobiliaria en la base de datos catastral
- Predios identificados con mejoras en predio ajeno dentro de la base catastral
- Predios con falsa tradición registrada en el folio de matrícula inmobiliaria
- Predios con anotaciones en el folio de matrícula inmobiliaria
- Predios que hacen parte del inventario de baldíos
- Predios no interrelacionados en el Proyecto Interrelación Catastro-Registro (Icare, criterio constante)

A través de esta información, se generan procesos relevantes para el sector tales como el análisis del índice de informalidad, cuya periodicidad depende de la disponibilidad y el grado de actualización de la información catastral y registral, por lo que se considera una herramienta de análisis preliminar sobre un momento concreto del país, y cuyos resultados también representan insumos para ejercicios de planificación productiva tales como: zonificación nacional productiva (TUT priorizados) y los Planes de Ordenamiento Productivo, en los que resulta relevante reconocer aquellos predios que se presume no son informales y aquellos que por alguna condición pueden presentar alguna o muchas dificultades.

Lo anterior teniendo en cuenta que el acceso a la tierra es de gran importancia en los procesos productivos, la construcción de esta variable brinda orientación a nuevos actores o aquellos con tierra insuficiente para la inversión en compra, arriendo u otras formas de acceso a la tierra, pues indica cuáles son los predios que podrían garantizar el derecho a la propiedad y cuáles pueden presentar algunas o muchas dificultades, al suministrar información sobre la seguridad y accesibilidad a los derechos de propiedad que propician el acceso a los incentivos para invertir, al crédito y beneficios agropecuarios.



4.3.3.2 Percepción sobre la condición de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra

La información y el conocimiento sobre la seguridad en la tenencia de la tierra en el país es escasa y no existe en la actualidad ninguna fuente completa y de calidad que logre aproximarse a mediciones que permitan establecer el estado actual de la seguridad en la tenencia de la tierra.

Tal escasez de información alrededor de este tema tiene que ver con el alto grado de desactualización de los registros administrativos. Estos son asimétricos entre las diferentes fuentes y la falta de unidad en los registros administrativos de catastro y registro, así como la poca profundidad que tienen las encuestas sobre el tema dan un panorama muy limitado de la realidad en materia de seguridad en la tenencia de la tierra.

Disponer de mediciones sobre la tenencia de la tierra cobra especial relevancia al observar que el mejoramiento en esta métrica hace parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por lo tanto, es necesario, buscar nuevas fuentes de información que permitan aproximarse a la medición de este fenómeno estructural en Colombia.

Una forma más inmediata de aproximarse a la seguridad en la tenencia de la tierra es mediante la medición del índice de informalidad, el cual logra una aproximación, que puede complementarse de forma indirecta con la percepción de la seguridad en la tenencia de la tierra de la población. Este tipo de mediciones se puede realizar incorporando preguntas clave en algunas encuestas de representatividad nacional y por clase (urbano/rural) desarrolladas por el DANE, tales como la encuesta de calidad de vida, la gran encuesta integrada de hogares, o en las operaciones estadísticas propias del sector como son la encuesta nacional agropecuaria (ENA) y las evaluaciones agropecuarias municipales (EVA), o generando una encuesta específica para aproximarse a dicha medición.

En la actualidad ya existen estándares e instrumentos internacionales como el Prindex⁵², diseñados para hacer estas mediciones. Estos pueden servir de base para la consecución y consolidación de esta información que permita aproximar indirectamente la situación en materia de seguridad jurídica de tenencia de la tierra en Colombia (Global Land Alliance, 2018).

Restitución de tierras

La misión de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) es actuar como órgano administrativo de la restitución de tierras y territorios para proteger y reconocer los derechos y la reparación integral de las víctimas de despojo y abandono forzado, aportando al desarrollo rural, la consolidación y a la construcción de la paz.

De acuerdo con la Ley 1148 de 2011, existe la necesidad de implementar una gestión integral de la restitución de las tierras y territorios de la población desplazada, entendida por una parte como la pronta atención y agilización de los procesos dirigidos a restituir jurídica y materialmente los predios de la población desplazada y despojada, y de otra parte, el desarrollo integrado de todas las demás actividades que buscan formalizar y proteger los derechos sobre la tierra y territorios como elementos de prevención.

.....
52 <https://www.prindex.net/>

Para lo cual se genera la necesidad de tener una articulación con las diferentes entidades que producen o tienen la información que permita la identificación de los predios y la relación de tenencia con ellos.

En ese orden de ideas, la URT puede requerir información de diferentes entidades⁵³ que no necesariamente es de tipo estadístico tal como la normativa, pero que permite generar información estadística relevante en el desarrollo de las funciones de la entidad, así como reconocer situaciones del Sistema Nacional Integral de Reparación a las Víctimas.

De otro lado, la información estadística y de tablas de datos es suministrada por algunas entidades como el IGAC y demás catastros, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Fiscalía General de la Nación, la Agencia Nacional de Tierras, mediante las cuales se busca reconocer la situación de los predios. Así mismo, la URT es generadora de información sobre tenencia de la tierra con los datos que se captura mediante instrumentos como Registro único de predios y territorios abandonados (Rupta)⁵⁴ y el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente (RTDAF)⁵⁵.

Adicionalmente, la URT requiere información relativa a los análisis de las relaciones que se contemplan en el marco de los procesos especiales, como las solicitudes que tienen afectaciones (ambientales, mineras, energéticas, de infraestructura), para contar con la información más clara en los procesos de restitución. Otras entidades que generan información de interés son: la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV), la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios de Ambiente y del Interior, la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA), las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y las agencias nacionales de hidrocarburos y de minería (ANH y ANM).

De esta manera, la información de tipo estadístico o documental es relevante para la generación y publicación de información que permite a los jueces complementar sus análisis de materiales probatorios para decidir cuál es la relación de los solicitantes con el predio y determinar si es viable una medida de restitución sobre el predio solicitado³³, así como para cuantificar los avances y dimensionar el quehacer de la entidad. Entre los indicadores generados se encuentran:

- Solicitudes de restitución
- Predios solicitados en restitución
- Predios microfocalizados

⁵³ Lo anterior en virtud del artículo 76 de la Ley 1448 señala que “La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá acceso a todas las bases de datos sobre las víctimas de despojo o abandono forzado, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los catastros descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otros”.

⁵⁴ La creación del Rupta y la designación para su administración tuvo su origen en la Ley 387 de 1997. Actualmente, corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas la administración del registro en virtud del Decreto 2365 del 2015, sobre el cual posteriormente se realizan precisiones en el Decreto 2051 de 2016 y posteriormente en el Decreto 640 de 2020.

⁵⁵ Siguiendo el mandato de la Ley 1448 de 2011 (artículos 72, 76, 98, 105 y 112), corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas realizar el RTDAF que incluya la información de los predios identificados y de las personas cuyos derechos sobre estos fueron afectados, así como toda la información complementaria para la inscripción en el registro y el proceso de restitución (D 4829/2011, art. 1).

- Solicitudes inscritas en el sistema de registro
- Solicitudes no inscritas en el sistema de registro
- Número de solicitudes demandadas ante jueces
- Número de predios con orden de restitución
- Número de predios con orden de compensación
- Número de familias
- Número de segundos ocupantes
- Solicitudes de protección individual
- Solicitudes de levantamiento de ruta étnica
- Número de casos con solicitudes cautelares
- Número de procesos en etapa administrativa
- Número de procesos en etapa judicial

Es importante identificar, para efectos de acompañamiento y procesos de planificación territorial, a nivel departamental y municipal, así como la orientación de política pública a cargo del Min Agricultura, aspectos relacionados con los territorios en los que se realizan procesos de restitución de tierras y si tales territorios atienden a procesos de focalización definidos en diferentes sentidos por parte del Gobierno nacional (por ejemplo: municipios PDET, barrido predial, POSPR).

En esa misma línea, el Informe de Empalme ha recomendado “armonizar la política de restitución de tierras con la reforma rural integral, los PDET, los programas de reparación colectiva, retornos y reubicaciones, incorporando estrategias específicas de articulación en las bases del PND 2022-2026” (Comisión de Empalme del Sector Agropecuario, 2022); así mismo, se espera que los requerimientos de la URT sean priorizados por entidades como la ANT, el IGAC, las ORIP, SNR, MinAmbiente en los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales.

Zonas que atiende la ART

La Agencia de Renovación del Territorio, en su misión de articular los procesos intersectoriales e intrasectoriales para garantizar las intervenciones integrales y al contribuir en el cierre de brechas rural-urbano, en su pilar n.º 1 denominado *Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo* actúa en las 16 subregiones que contienen a los 170 municipios y 11.000 veredas priorizados para los PDET, con estrategias como acceso a tierras, administración, uso del suelo y gestión catastral (multipropósito), formalización de tierras y restitución de tierras, donde la necesidad de información sobre la tenencia de la tierra recae en las entidades involucradas en la ejecución de los proyectos a los cuales hace seguimiento la ART en el denominado Anexo 2.

El pilar 1 cuenta con 1.292 iniciativas en las categorías de acceso a tierras (773) y formalización (519), del total de 3.304 iniciativas. Como se puede observar, estas dos categorías contienen gran parte del trabajo que se debe desarrollar en el pilar. Por esta razón, el pilar estuvo involucrado en las discusiones del Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, el cual tiene las metas de formalizar siete millones de hectáreas y tres millones de hectáreas en acceso a la tierra. Debido a que el PDET está previsto por 15 años y la importancia para habilitar el trabajo de los otros pilares de la ART (pilar de

salud y pilar de educación rural) el pilar 1 priorizó la formalización de Entidades de Derecho Público (EDP) como una de sus líneas estratégicas, combinando el impulso a la ruta por demanda de la ART con la estructuración de proyectos en conjunto con la ANT y el MinAmbiente para la formalización masiva de EDP en las subregiones PDET.

129

En cuanto a información, deberían existir bases de datos de uso de las diferentes entidades encargadas del ordenamiento social de la propiedad, que le permita conocer los avances de cada entidad en cuanto a formalización y adjudicación de tierras. Sobre esto, la información del Fondo de Tierras, las solicitudes de revocatoria directa a las resoluciones de adjudicaciones de baldíos, y las adjudicaciones de baldíos (así mismo que las negaciones, archivos o desistimiento), deberían ser reportadas en hectáreas y estar discriminadas por municipios PDET, esto con el fin de dar cumplimiento a las iniciativas consignadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

Por otro lado, la ART debería tener acceso a las cifras de cumplimiento de las órdenes judiciales en los municipios PDET, como también conocer las cifras exactas de los solicitantes de créditos de tierras en los municipios PDET y los puntajes que otorga al respecto el RESO.



4.4 Territorios étnicos

El acceso y gestión de tierras para la población de territorios étnicos ha requerido de la implementación, formalización y ejecución de procesos, por lo cual es relevante contar con la información que permita la comprensión de la dinámica de la tenencia de la tierra de los territorios étnicos. A continuación, se contextualiza sobre la evolución normativa en la materia y la descripción de los principales procedimientos a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, para la garantía del acceso a tierras a la población étnica en el país.

La protección de los asuntos étnicos en Colombia, particularmente en materia de tierras, se derivan de los acuerdos del Convenio 169 de la OIT de 1989, adoptado por la Ley 21 de 1991, la cual en su artículo 13 señala la importancia de la relación de las tierras o territorios como parte del respeto a la importancia especial para las culturas y valores espirituales de los pueblos. Así mismo, el artículo 14 establece el deber de reconocer y garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad y de posesión sobre las tierras ocupadas tradicionalmente por los pueblos interesados en desarrollo de sus actividades tradicionales y de subsistencia, mediante el sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras, por lo que la jurisprudencia colombiana ha insistido en la garantía constitucional de protección a tales derechos.

De otro lado, la Ley 70 de 1993 en concordancia con la Ley 21 de 1991 otorga a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras baldías que ocupaban, y reglamentado por el Decreto 1745 de 1995, en el que se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho de propiedad colectiva de las tierras de las comunidades negras.



Ahora bien, con la expedición de la Ley de víctimas (Ley 1448 de 2011) en su artículo 205 se ordena la generación del marco legal para la política pública de atención, reparación integral y de restitución de tierras de las víctimas pertenecientes a pueblos indígenas, comunidades Rrom y comunidades negras (afrocolombianas, raizales y palenqueras), es así que los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011 se constituyen en el instrumento normativo para el restablecimiento de los derechos de estas comunidades, aplicable a las personas consideradas víctimas en los términos del artículo 3 de tales decretos para la protección, entre otros derechos, al derecho fundamental al territorio y de restitución de los derechos territoriales⁵⁶.

La Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) tiene como funciones recibir las solicitudes de constitución, ampliación, delimitación y titulación de resguardos indígenas y de comunidades afrodescendientes y, de manera articulada con el MinInterior y el MinAmbiente, la SNR, el IGAC, el DANE y las CAR se concretan las solicitudes que cumplan con los requisitos de acuerdo a los dispuesto en el Decreto 1953 de 2014 en el caso de comunidades indígenas, los Decretos 1071 de 2015, y Decreto 1066 de 2015 para las comunidades negras⁵⁷.

En desarrollo de sus funciones, la ANT, en cabeza de la DAE ha avanzado en la definición de procedimientos relacionados con la gestión de tierras de comunidades étnicas en torno a los procesos misionales de la entidad, de la siguiente manera:

Los procedimientos que se definen en el marco del proceso de la ANT de acceso a la propiedad de la tierra y los territorios que tienen relación con las comunidades étnicas son los siguientes:

- **Constitución y reestructuración de resguardos indígenas⁵⁸:** Procedimiento reglamentado en el Decreto 1071 de 2015 que tiene como finalidad la formalización de los territorios que se encuentran en posesión total o parcial de las comunidades, o han sido adquiridos para o por ellas, o que por circunstancias ajenas a su voluntad están dispersas o han migrado de su territorio. Mediante este procedimiento las comunidades solicitantes adquieren la calidad jurídica de tierras inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que les permite el adecuado asentamiento y desarrollo para la preservación de sus usos y costumbres, así como el mejoramiento de su calidad de vida.
- **Ampliación y saneamiento de resguardos indígenas⁵⁹:** Este procedimiento tiene como finalidad la dotación y formalización de los territorios, cuando se ha establecido que las tierras fueron insuficientes para su desarrollo económico y cultural o para el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, o cuando en el resguardo no fueron incluidas la totalidad de las tierras

⁵⁶ Para la restitución de los derechos territoriales para los pueblos y comunidades indígenas, los criterios y procedimientos se definen en el título VI del Decreto 4633 de 2011, mientras que para las comunidades negras se presentan en el título V del Decreto 4365 y en el caso de las comunidades gitanas se hace mención a la institucionalidad para la atención, reparación integral y restitución de tierras abandonadas o despejadas en el título V del Decreto 4634.

⁵⁷ En el caso de comunidades Rrom procede la reglamentación del artículo 17 del Decreto 902 de 2017, sin embargo, hay rezago por cuanto apenas en 2021 se realizó el proceso de consulta previa y se encuentra pendiente de aprobación para la sanción presidencial del Decreto que modifica el proyecto de inversión que permite la destinación de recursos para realizar los procesos que conciernen. Se estima que se empezará a atender en el año 2024, cuando se cuente con el presupuesto aprobado. De otro lado, el nuevo Gobierno le apunta a revisar y avanzar en la expedición del programa especial de acceso a tierras integral para el pueblo Rrom o gitano.

⁵⁸ Procedimiento ANT ACCTI-P-023

⁵⁹ Procedimiento ANT ACCTI-P-024

que ocupan tradicionalmente o que constituyen su hábitat. Como en el caso anterior, cuando el resguardo ha sido ampliado y saneado, la tierra adquiere la calidad jurídica de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, otorgando beneficios a los integrantes de las comunidades solicitantes.

- **Implementación de iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico y enfoque de género, asociadas al componente de formalización de tierras:** Las iniciativas comunitarias se definen como “el conjunto de actividades que buscan la preservación y fortalecimiento de las prácticas tradicionales y ancestrales, procesos comunitarios, respetando usos y costumbres de las comunidades étnicas, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida para la pervivencia de las mismas”⁶⁰, mediante los procesos de legalización de tierras, que les permita el uso y disfrute de la tierra, así como la protección de los derechos a la autonomía y gobierno propio, la identidad cultural, del territorio, y de las prácticas ancestrales.
- **Compra directa de predios o mejoras con destino a las comunidades étnicas:** Mediante este procedimiento se establecen las actividades para la adquisición de tierras por negociación directa con el objeto de dotar de tierras a las comunidades indígenas y negras⁶¹ para facilitar su adecuado asentamiento y desarrollo, teniendo en cuenta el enfoque diferencial que requiere cada comunidad. El procedimiento inicia con la presentación de la oferta voluntaria de venta por parte de propietario del predio para el ingreso al Fondo de Tierras para la RRI.
- **Titulación colectiva a comunidades negras:** Mediante este procedimiento se reconoce la propiedad colectiva de unas tierras baldías, propias o adquiridas por la ANT dentro del programa de dotación de tierras a las comunidades étnicas, a varias familias que conforman comunidades negras, con el fin de facilitar su adecuado asentamiento y desarrollo étnico, de conformidad con sus prácticas tradicionales de producción. El proceso implica la verificación de cumplimiento de requisitos, viabilizar recursos, visitas técnicas de tipo jurídico, topográfico, agrológico, etnológico, socioeconómico, y de tenencia de tierras, previo a la resolución de titulación colectiva y notificación.

Mediante el proceso de **Seguridad jurídica sobre la titularidad de la tierra y los territorios** la ANT adelanta los procedimientos agrarios de deslinde, clarificación, extinción, recuperación, reversión, los procesos de formalización de bienes privados rurales, para establecer la naturaleza jurídica y la relación con la tierra. Igualmente efectuar la delimitación de los territorios indígenas y la clarificación de los títulos coloniales⁶².

Concretamente para el caso de las comunidades étnicas corresponden los siguientes procedimientos:

- **Clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano de los resguardos indígenas:** Las actividades relativas a este procedimiento fueron establecidas en el Decreto

60 Procedimiento ANT ACCTI-P-009

61 Procedimiento ANT ACCRI-P021

62 Caracterización del proceso de Seguridad jurídica sobre la titularidad V3 (SEJUT)

1824 de 2020. Se ejecuta cuando la ANT recibe la solicitud o notificación de clarificación sobre la existencia y vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano con el fin de viabilizar el proceso de reestructuración, ampliación o de formalización, establecidos actualmente en Decreto 1071 del 2015. Hay que anotar que este procedimiento es de carácter declarativo, por lo que no constituye por sí solo derechos sobre la tierra y no afecta la propiedad, sin embargo, de aquí se puede derivar la actuación administrativa de reestructuración de los resguardos de origen colonial o republicano, mediante la cual la ANT:

procederá a estudiar la situación de la tenencia de la tierra en aquellos, para determinar el área de la que se encuentran en posesión o propiedad, a fin de dotar a las comunidades de las tierras suficientes o adicionales, de acuerdo con los usos, costumbres y cultura de sus integrantes. (ANT, Procedimiento SEJUT – P – 010)

- Delimitación de territorios indígenas en áreas no municipalizadas⁶³: Las comunidades indígenas pueden presentar a la ANT, en cabeza del representante legal del territorio indígena, una propuesta de delimitación que debe contener como mínimo la ubicación del territorio y de las comunidades, área aproximada, linderos y colindancias, presencia de centros poblados y ubicación de comunidades, familias o individuos no indígenas existentes dentro del territorio a delimitar. La ANT debe elaborar el estudio técnico que contendrá la delimitación del territorio indígena ubicado en áreas no municipalizadas que se pretende poner en funcionamiento, también los planos y los linderos, así como expedir el acto administrativo de delimitación del territorio indígena para notificar al representante legal del Consejo indígena y a las entidades pertinentes (DAIRM, DANE e IGAC). Lo anterior otorga a tales territorios indígenas el carácter de organizaciones político-administrativas de carácter especial.
- En el marco del proceso de **Administración de tierras**, se define el procedimiento de **Protección de territorios ancestrales de comunidades indígenas**, mediante el cual se prueba la posesión tradicional o ancestral y se detallan los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente o tradicionalmente por los pueblos indígenas y que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales y espirituales en el marco de lo establecido en la Ley 21 de 1991. De esta manera, se otorga el derecho a que el Estado la reconozca mediante acto administrativo registrado, mientras se cumple el trámite administrativo para la expedición del título de propiedad colectiva que consiste en la demarcación sobre el área reconocida mediante una placa, con el nombre de la comunidad indígena y el mapa con las coordenadas del área objeto de protección.
- Finalmente, teniendo en cuenta que los programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras para dotar de tierras a las comunidades étnicas requieren de un plan de atención, se cuenta con el procedimiento de **Formulación plan de atención a comunidades étnicas** que se enmarca en el proceso de **Planificación del ordenamiento social de la propiedad rural**.

.....
⁶³ Las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés y se definen teniendo en cuenta las particularidades dadas por su dispersión geográfica, la alta diversidad cultural y los valores ambientales de sus territorios que, en algunos casos, en zonas de frontera han salvaguardado la soberanía nacional (Decreto Ley 632 de 2018). Procedimiento SEJUT- P – 009.

Cada uno de los procesos anteriores presenta una serie de pasos específicos; sin embargo, de manera general, puede señalarse que el Equipo de Inventario de la Dirección de Asuntos Étnicos es el encargado de realizar un estudio preliminar de las solicitudes que recibe la DAE. Si se cumplen los requisitos, se abre el expediente y se comunica a la Subdirección de Asuntos Étnicos para que gestione los procedimientos antes descritos. En cada caso, el proceso implica el cumplimiento de las etapas administrativas (expedición del auto), luego la visita al territorio objeto de solicitud para la recolección de la información para el estudio socioeconómico de necesidad de tierras, que incluye elementos de lo agroambiental, jurídico y social; se define la viabilidad para la formalización de la pretensión territorial de las comunidades, se analiza viabilidad y se surten los procesos técnicos y administrativos para la aprobación.

Los escenarios en los que actúa la DAE se tienen de acuerdo con la forma en la que se obtiene la información, de la siguiente manera:

- Análisis de viabilidad (informe preliminar), en el que se revisa que no haya traslapes⁶⁴ con áreas naturales protegidas (Ley 2 de 1959), terrenos con licencias ambientales de la ANLA, superficies de agua, así mismo se contrasta con la ruta colectiva del Registro único de predios y territorios abandonados (Rupta), la información relativa a la explotación de recursos no renovables en las bases de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM) en un radio de 2,5 km, redes eléctricas y proyectos de infraestructura, sistemas de información ambiental, para poder considerar todas las exclusiones de tal modo que las áreas solicitadas no sean inviables.
- Consulta de información del IGAC, Secretarías de Planeación sobre concepto y usos del suelo, riesgos, proyectos y vías. Interacción cartográfica (geovisores).
- En materia ambiental, se consulta a las CAR, al Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana (SIAT-AC) y al Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi)⁶⁵.
- Para el análisis de componente social se triangula la información (entrevistas, cartografía social y fuentes secundarias). Se realizan visitas a territorio, se levanta información mediante entrevistas, la cual se cruza con la información del Censo poblacional del DANE, lo que permite evidenciar cambios demográficos. También se cruza con información del IGAC de clasificación agrológica (1:100.000).
- En la parte productiva se cruza información con el Censo Nacional Agropecuario y con el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (Sipra) de la UPRA.

Cada componente va al expediente del proceso de solicitud de formalización. Así las cosas, la DAE realiza diferentes procesos para el levantamiento de información que le permita realizar las gestiones relacionadas con las pretensiones de tierras de las comunidades étnicas, los cuales requieren o derivan en el reconocimiento de una condición jurídica sobre la tenencia de la tierra.

⁶⁴ El listado de las diferentes capas objeto de validación se incluyen en el formato ACCTI-F-123 (Diagnóstico de análisis geográfico y predial preliminar) y en el formato ACCTI-F-124 (Diagnóstico de análisis geográfico y predial preliminar a comunidades negras). En los mismos se complementa información relativa al FMI, que permite hacer un reconocimiento sobre la situación de tenencia de la tierra.

⁶⁵ Insuficiente la información para tener claridad. La información la maneja el MinAmbiente, pero no se ha logrado acceso.

Desde la visión institucional, particularmente del MinAgricultura interesa, en relación con los asuntos étnicos, poder acceder a información sobre los predios con proceso de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y predios con aspiración para constitución, ampliación y saneamiento, información sobre predios con medidas de protección de territorios ancestrales (Decreto 2333 de 2014), el estado de procesos de clarificación de resguardos de origen colonial y o republicano, información sobre el estado de títulos colectivos a consejos comunitarios, información sobre el estado de títulos adjudicados al pueblo raizal de San Andrés e información sobre las tierras adjudicadas en el programa especial de acceso a tierras para el pueblo gitano o Rom.

De otro lado, es de interés para el nuevo Gobierno garantizar los derechos territoriales colectivos y a la propiedad colectiva de la tierra según lo acordado en la Reforma Rural Integral, incluyendo el concepto de *territorios ancestrales*, así mismo, se plantea que los pueblos indígenas, afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros y campesinos deben estar incluidos dentro del ordenamiento social, productivo y ambiental de la propiedad rural, reconociendo sus territorios en zonas de expansión en la frontera agraria y su papel como autoridades ambientales al interior de sus territorios (Comisión de Empalme del Sector Agropecuario, 2022).



4.5 Gestión del ordenamiento social de la propiedad

Ruta de implementación de los POSPR

136

Para atender lo establecido en la Resolución 129 de 2017 del MinAgricultura, la ANT ejecuta los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) en las zonas focalizadas en el marco de dicha resolución y en las zonas focalizadas por el catastro multipropósito. Los POSPR corresponden a un instrumento de planificación, mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta en zonas focalizadas para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural. De esta manera, se promueve su uso en cumplimiento de la función social y ecológica. Dichos planes se desarrollan a través de procesos de participación comunitaria e institucional para garantizar una intervención eficiente y eficaz en función de las necesidades territoriales.

De acuerdo con lo anterior, se requiere contar con el suministro de información que permita calcular el índice de informalidad predial en los municipios que se encuentran focalizados. También es importante contar con la base de datos de propietarios de la Superintendencia de Notariado y Registro, así como también la base de datos prediales del IGAC. En esa misma línea es pertinente disponer de la información de los predios en proceso de restitución y restituidos, así como los datos del Rupta y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas (Ley 1448 de 2011), ambos actualmente administrados por la Unidad de Restitución de Tierras.

Esta información resulta importante para llevar a cabo la ruta de implementación de los POSPR, y que se cumpla con los objetivos que se encuentran definidos. Asimismo, se considera relevante contar con información relativa a: Concentración de la tierra, vocación de usos del suelo, capas con presencia de comunidades étnicas, capas con afectaciones por minería, hidrocarburos y todos sus derivados, capas con presencia de rondas hídricas y capas con afectaciones por presencia de minas antipersonas y cultivos ilícitos.

En esta línea, el Informe de Empalme señala que los POSPR pueden ser la herramienta estratégica para la reforma agraria y la identificación de los conflictos de ordenamiento territorial, por lo que deben ajustarse mediante la definición de criterios que permitan determinar cuándo es o no necesaria la aplicación de POSPR, cuya formulación debe considerar el levantamiento de información económica, étnica, ambiental, de conflicto en el uso y tenencia de la tierra, y de ordenamiento territorial.

Estrategias de ordenamiento social departamental

La Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR) 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, 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. (Neva *et al.*, 2020)

La ETGRPRP orienta a los entes departamentales 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 Desarrollo Departamental y otros instrumentos de planificación territorial.

Es importante resaltar que la ETGRPRP no supe 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.

La información sobre tenencia de la tierra se hace especialmente necesaria para el desarrollo de la formulación de la ETGRPRP, ya que hace parte de los insumos, resultados y estadísticas que se requieren para la caracterización OSPR que se realiza para cada departamento o región en la que se desarrolla la estrategia. Algunos de ellos son: el índice de informalidad, el número de predios con presunción de informalidad, las estadísticas e indicadores de distribución de la propiedad rural entre otras.

Actualmente, el departamento del Huila cuenta con la estrategia desarrollada y ha iniciado la etapa de implementación de dicha estrategia; mientras que se encuentra en validación la estrategia para Antioquia y se adelanta la de la región Orinoquia en el marco del proyecto Biocarbono. Finalmente, se tiene convenio con el departamento del Valle del Cauca para iniciar su etapa de caracterización OSPR.

Análisis de distribución de las tierras

En los términos de la Resolución 128 de 2017, se entiende la *distribución de la tierra* como “la forma en que se encuentran repartidas las tierras rurales, sobre las que se configuran el derecho a la propiedad y otros tipos de tenencia, así como el uso y tamaño de los predios, considerando las diferentes formas de acceso a estos” (numeral 5, art. 5). En ese sentido, las entidades han identificado cinco necesidades apremiantes que se detallan a continuación:

En cumplimiento de las funciones misionales de la UPRA, específicamente la de “Caracterizar y precisar los fenómenos de concentración, de fraccionamiento antieconómico y de informalidad en la propiedad y tenencia de predios rurales, y generar instrumentos para promover su óptimo aprovechamiento productivo y sostenible” (MinAgricultura, 2011, numeral 8, art. 5), la entidad ha venido realizando desde el año 2013 un análisis de distribución de tierras, mediante los cuales se ha buscado responder a interrogantes a la forma en que se encuentra repartida la tierra en términos de quién tiene la tierra (los sujetos: comunidades étnicas, campesinos, mujeres, el Estado, etc.), cómo la tiene (relación jurídica del individuo con la tierra: propietario, poseedor, ocupante), cómo se obtiene (modos de acceso), cómo se tiene (desigual: fraccionada o concentrada), entre otras caracterizaciones que definen elementos como el tamaño predominante de los predios, así como la función social y ecológica de la propiedad.

Los análisis de distribución que realiza la UPRA incluyen la generación de estadísticas anuales que permiten la evaluación y el seguimiento del comportamiento de la distribución de la propiedad rural en Colombia, las cuales se publican en los documentos denominados internamente como *Boletines de distribución*.

Estos documentos se han convertido en un referente en la orientación de la política pública para la reducción de la desigualdad y la inequidad en la distribución de las tierras rurales y un instrumento para el seguimiento y evaluación de la Política pública de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR), ya que presentan los resultados de indicadores que dan cuenta de la situación de la distribución y tenencia de la tierra tales como: el índice de Gini del área de propiedad, el índice de Theil, los indicadores de disparidad inferior y superior, entre otros, que atienden a categorías de análisis que determinan del grado de desigualdad, fraccionamiento y concentración en la distribución de las tierras rurales y que se agregan en el *índice sintético de distribución de tierras*. También presentan resultados según la distribución de la tierra por rangos de tamaño, los cuales resultan muy ilustrativos y han sido replicados en análisis relacionados con el ordenamiento productivo, evaluaciones agropecuarias, entre otros.

Otros documentos sobre los que se realizan análisis de distribución de tierras son los siguientes:

- Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia: metodología y resultados, 2014.
- CONPES 3917 de 2018, áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social.
- Metodología para el cálculo de la unidad agrícola familiar en Colombia. Bogotá: UPRA y ANT.
- Base catastral rural registro 1 y 2, vigencia 2018. Documento interno.

Sin embargo, los análisis de distribución de tierra parten de la condición de propiedad en la tenencia. La propiedad, la posesión, la ocupación y la mera tenencia siguen siendo objeto de incertidumbre, pues la información catastral, registral e incluso censal no ha contemplado de manera conveniente la posibilidad de obtener estadísticas que faciliten el análisis. La información de tenencia es muy voluble y depende de un tema de autopercepción; en este sentido, es importante avanzar en reconocer y atender las necesidades de información de tenencia de las diferentes entidades del sector, el Gobierno y la ciudadanía en general sin dejar de un lado la normatividad relacionada con la reserva estadística de datos que puedan considerarse sensibles.

Para lograr resultados más fidedignos para este tipo de análisis se requiere disponer de información que permita conocer con la mayor fidelidad posible la relación entre las personas y la tierra que ocupan en las zonas rurales, con base en fuentes oficiales, para realizar los cálculos de distribución de la propiedad con información, no solo de tipo catastral. Así mismo, se requiere conocer la relación entre los poseedores de la tierra y características de fraccionamiento o concentración en propiedades.

Se destaca de esta necesidad la importancia de considerar fuentes oficiales para el cálculo de los diferentes indicadores, con la intención de contar con certeza sobre la titularidad de los predios, ya que el catastro, aunque la recoge, no tiene eso dentro de su misionalidad.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Aunque las mujeres son esenciales para la producción agrícola y contribuyen de manera decisiva a garantizar la seguridad alimentaria, “a menudo carecen de incentivos, oportunidades y capacidad para conservar y restaurar las tierras y para beneficiarse de forma diferente de las inversiones en estas zonas” (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 2022).

El DANE ha sido responsable de disponer de información que permita dar respuesta a nivel país al ODS 2.4.1 relativo a la sostenibilidad de la agricultura, así como al como al ODS 5.A.1, el cual se relaciona con igualdad de derechos de las mujeres a la tenencia de tierras agrícolas, a los cuales se evalúa mediante los siguientes indicadores:

- Subindicador 11 del ODS 2.4.1: Seguridad de los derechos de tenencia de la tierra
- Indicador 5.A.1: Proporción del total de la población agrícola con derechos de propiedad o derechos seguros sobre tierras agrícolas, desglosado por sexo.

El subindicador 11 del ODS 2.4.1:

permite evaluar la sostenibilidad de los derechos de uso de las tierras agrícolas. Como la tierra agrícola es un insumo fundamental de la producción agrícola, tener derechos seguros sobre la tierra garantiza que la explotación controla dicho activo clave y no corre el riesgo de perder la tierra que destina a la agricultura. (FAO, 2021, ODS 2.4.1)

Para los indicadores 5.A.1 y 5.A.2, como meta pide a los países que emprendan:

reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales. (FAO, 2021, ODS 5.A.1)

Estos indicadores se centran en la tierra porque se trata de un recurso económico fundamental indisolublemente relacionado con el acceso a otros recursos económicos y productivos, y al uso y control de dichos recursos. La propiedad y el control de la tierra son fundamentales para la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, la inclusividad y los objetivos de desarrollo sostenible en general. (FAO, Indicador 5.A.1.).



En lo que respecta a la igualdad de género, el aumento de los derechos de la mujer a la tierra está estrechamente relacionado con el empoderamiento de la mujer: tener derechos o ser titular de derechos de tierras reduce la dependencia de la mujer de su pareja y de sus familiares de sexo masculino, aumenta su poder de negociación en el seno del hogar, mejora sus oportunidades de acceder a servicios de extensión y al crédito, y las alienta a realizar o ampliar sus inversiones, así como a unirse a las organizaciones de productores (FAO, Indicador 5.A.1.).

De otro lado, según lo plantea la Convención de Lucha contra la Desertificación de Tierras en su periodo de conferencias número 15 realizado en mayo de 2022:

Las normas sociales, incluidas las percepciones, las actitudes y los valores sobre el género y la seguridad de los derechos de tenencia, pueden tardar en cambiar, por lo que deben adoptarse medidas específicas para integrar estos aspectos en estrategias más amplias de comunicación y concienciación. Las políticas que promueven la equidad de género en la seguridad de la tenencia también pueden propiciar cambios positivos en las percepciones y normas sociales que promuevan un mayor grado de inclusión y desarrollo económico. (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 2022)

En ese sentido, y como una de las soluciones que busca ofrecer para los problemas de la tierra mediante la *Guía técnica para integrar las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional en la aplicación de la CLD y el logro de la neutralización de la degradación de las tierras NDT*, se incluye la Trayectoria 3, según la cual se busca garantizar los derechos de tenencia de las mujeres y su acceso a la tierra y a los recursos naturales (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 2022).

Así las cosas:

El logro de la igualdad de género en la tenencia de la tierra abarca la reforma de las políticas, el rediseño de las instituciones de gobernanza de la tierra, la introducción de cambios en los enfoques de la administración territorial y la mejora de la comunicación. (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 2022)

Por lo tanto, se requiere contar con la información relacionada con el tema de tenencia de la tierra, por parte de las entidades con esa responsabilidad y dar respuesta a nivel país sobre estos indicadores y subindicadores. Además, el nuevo Gobierno ha señalado que debe hacerse seguimiento a “la implementación de la Resolución 4180 de 2018 de la ANT, para la toma de acciones eficaces, que garanticen la participación de las mujeres en los procesos de acceso y formalización de tierras” (Comisión de Empalme del Sector Agropecuario, 2022).

Dinámicas del mercado de tierras rurales

La información del mercado de tierras debe ser declarada como un bien público con acceso progresivo libre y transparente, por lo tanto, y en cumplimiento de las funciones de “Proyectar el comportamiento del mercado de tierras rurales y orientar su regulación con el fin de generar acceso eficiente y equitativo a las tierras” (MinAgricultura, 2011, num. 6, art. 5), así como “Publicar y divulgar la información técnica que genere, en especial la relacionada con el ordenamiento del uso rural, adecuación de tierras

y mercados de tierras rurales”. (MinAgricultura, 2011, num. 9, art. 5), la UPRA ha realizado importantes avances para lograr caracterizar la dinámica del mercado de tierras en el país.

Considerando que la tierra es un factor de producción esencial para el desarrollo agropecuario, y los estudios de la UPRA han evidenciado que su libre mercado no conduce a la equidad ni a la eficiencia, es necesario intervenirlo para que se pueda cumplir con los objetivos de la carta política y sus desarrollos normativos encaminados al ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. A tales procesos de intervenciones estatales se les ha denominado *regularización del mercado de tierras*.

Mediante la regularización del mercado de tierras se pretende: a) facilitar el acceso y la retención de la tierra a los sujetos beneficiarios de las políticas de tierras rurales; b) definir las densidades rurales; c) reducir los costos de transacción del mercado inmobiliario; d) mejorar los ingresos propios de los entes territoriales; y e) desincentivar el fraccionamiento y la concentración improductiva de la tierra. Todo establecido para hacerse sobre el pilar de la transparencia de la información predial incluidas sus características intrínsecas y extrínsecas, los derechos de uso, de propiedad y la relación de estos aspectos con los diferentes agentes intervinientes en el mercado; todo lo cual se sintetiza en el precio.

La regularización del mercado de tierras es una tarea discrecional y sumamente compleja cuyos resultados serán siempre limitados y por ende subóptimos, razón por la cual se plantearon los siguientes postulados:

- Es necesario reconocer las tensiones generadas por el mercado.
- Para que la regularización sea exitosa es indispensable que sea compatible con el mercado.
- El papel del regulador no es entorpecer el mercado sino precisar unas reglas de juego que, desde su perspectiva, conducen a la eficiencia y a la equidad.
- El Estado no puede pretender controlar el precio de la tierra, pero debe buscar los mecanismos que atenúen o aceleren determinadas tendencias.

En cuanto a los aspectos legislativos se ha concluido que una macrorregularización del mercado de tierras es inviable, puesto que muchos de los tópicos que se requerirían modificar están inmersos en legislaciones particulares que incluso alcanzan el nivel de códigos estatutarios.

Para poder regularizar el mercado de tierras es necesario identificar las dinámicas del mercado de tierras rurales agropecuarias, incluyendo las relacionadas con el fraccionamiento y la concentración de las tierras (fraccionamiento por cambio de uso, o sucesiones, extranjerización, acumulación y acaparamiento); por lo anterior, se requiere caracterizar las dinámicas del mercado de tierras desde cada uno de sus agentes (privados, públicos, mixtos, personas naturales o jurídicas, y demás), las relaciones jurídicas entre ellos y los inmuebles, así como las limitaciones al derecho de dominio (gravámenes, servidumbres, propiedad horizontal, entre otras). Para tal fin, resulta relevante disponer de información relativa a precios comerciales de la tierra rural agropecuaria y tipo de relaciones jurídicas entre agentes y los inmuebles.

Esta información permite a la entidad producir para el sector análisis de precios comerciales de la tierra rural agropecuaria y, de manera interna, la generación de documentos para el análisis situacional de las cadenas productivas, zonificación de aptitud de tipos de utilización de la tierra, el análisis de

distribución para las cadenas productivas priorizadas publicado en la página web de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad de la UPRA y boletines estadísticos en lo relativo al capítulo de mercado de tierras para el boletín de la distribución.

142

De otro lado, esta información es insumo para la construcción del indicador de variación de propietarios de predios rurales, el cual se refiere a transacciones rurales y permite conocer la dinámica del mercado de tierras, con base en el número de predios rurales que cambian de nombre en la base catastral en una vigencia, con respecto a la vigencia inmediatamente anterior. Se puede expresar en términos de porcentaje o como un índice; cuanto mayor el índice o porcentaje dependiendo de las unidades en que se exprese, significa una mayor dinámica del mercado de tierras.

Finalmente, entre las recomendaciones del Informe de Empalme del sector agropecuario (Comisión de Empalme del Sector Agropecuario, 2022) se encuentra establecer mecanismos que impidan la especulación de la tierra para efectos de las compras, mediante lo cual se espera aumentar las compras directas por parte del Estado para ingreso al Fondo de Tierras, a partir de la aplicación del catastro multipropósito. Así mismo y en esa línea, plantea establecer:

instrumentos que contribuyan a la transparencia en las transacciones sobre la tierra, generando seguridad jurídica, tales como, un certificado especial que no solo dé cuenta de los registros consignados en el registro de instrumentos públicos, sino también del posicionamiento de los bienes inmuebles rurales, en relación con los condicionantes de uso, y demás derechos que confluyen en el territorio, a partir de las capas oficialmente construidas. (Comisión de Empalme del Sector Agropecuario, 2022)



4.6 Instrumentos de planificación agropecuaria

A continuación, se destacan algunos de los principales instrumentos más relevantes para la planificación rural agropecuaria, que inciden en el desarrollo rural y que consultan o desarrollan aspectos relacionados con la información sobre tenencia de la tierra en el país.

Frontera agrícola nacional (FA)

La frontera agrícola se concibe como el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan actividades agropecuarias, las áreas protegidas y condicionadas o de especial importancia ecológica, así como las que por mandato legal se encuentran excluidas para el desarrollo de actividades agropecuarias. La FA es un instrumento técnico que busca atender al compromiso de “cero deforestación” y contribuir a la protección y conservación de los bosques y otros ecosistemas estratégicos y áreas de preservación natural, por lo que los objetivos que la definen son los siguientes (Londoño, y otros, 2021):

- Contribuir a la formulación y focalización de la gestión de la política pública del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural.
- Promover el uso eficiente del suelo rural agropecuario, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias.
- Contribuir a estabilizar y disminuir la pérdida de ecosistemas de importancia ambiental.

Lo anterior está soportado mediante la Resolución 261 de 2018, la cual en su artículo primero señala que:

Se define frontera agrícola nacional 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. (MinAgricultura, 2018)

Así mismo, en esta resolución se define también la metodología para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia en escala 1:100.000. Actualmente, la frontera agrícola nacional es de 43.070.364 ha que corresponde al 37,8 % del territorio continental e insular.

En cuanto a las áreas con actividades agropecuarias en los ecosistemas de páramos, mediante el inciso tercero del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 se establece que se permite “la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados”, para lo cual, el sector identificó que las áreas con preexistencia con actividades agropecuarias al 2011 son de 241.864 ha, las cuales fueron incorporadas como áreas condicionadas a la FA, lo cual le permitirá a los habitantes tradicionales dedicados a la agricultura en estos ecosistemas ser beneficiarios de la oferta institucional del sector agropecuario y de desarrollo rural.

Si bien, el MinAgricultura y sus entidades adscritas y vinculadas han venido incorporando la definición e identificación de *frontera agrícola nacional* en sus instrumentos de planificación, este instrumento no es una determinante ambiental, pero las determinantes ambientales existentes de acuerdo con la ley deberán considerarse al interior de la FA.

Así mismo, las autoridades territoriales podrán tener en cuenta la FA como referente en sus instrumentos de planificación y gestión del suelo rural agropecuario y podrán adaptarla a su ámbito territorial, teniendo en cuenta la metodología y la información oficial de su jurisdicción. Sin embargo, la FA no aplica para la toma de decisiones que impacten aspectos económicos, instrumentos financieros y crediticios, o de planificación, a nivel predial.

La definición de la FA también busca darle vida a “proyectos que promuevan el emprendimiento, la generación de empleo, la productividad y que conquisten mercados nacionales e internacionales” (Londoño, y otros, 2021). Son muchos los desafíos que tiene el sector agropecuario en materia de mercados, competitividad, informalidad en la tenencia, en el acceso a distintos bienes y servicios públicos, por lo que el MinAgricultura ha solicitado a sus entidades adscritas y vinculadas que tengan en cuenta la FA en la planeación, orientación y formulación de política pública relacionada con el uso del suelo en Colombia. Además, la UPRA ha venido trabajando con gremios en la definición de zonas aptas al interior de la FA para el desarrollo de cultivos o cadenas agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas y pesqueras.

De manera específica en lo que refiere al impacto y la seguridad jurídica, la FA busca reducir la incertidumbre jurídica y técnica de las inversiones agropecuarias y ofrecer mejores condiciones de estabilidad económica y social a los productores, pues permite orientar y focalizar el desarrollo de programas de formalización de tierras en áreas con aptitud para adelantar proyectos productivos sostenibles a largo plazo. Además, su definición permite la actualización de estudios de acceso, distribución y regularización de tierras, así como la interpretación para estudios comparativos de distribución, informalidad en la tenencia y mercado de tierras.

Áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” establece como parte de las determinantes de superior jerarquía en el nivel 2 del ordenamiento territorial, **las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola**, mediante las cuales se busca asegurar la obtención, disponibilidad, acceso, distribución, transformación y conservación de alimentos diversos y culturalmente aceptables, en términos de producción sostenible de acuerdo con el uso eficiente del suelo, como una de las medidas para alcanzar una alimentación adecuada y estable. En particular, se hace referencia a las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA).

En cumplimiento de este mandato, el MinAgricultura, con el apoyo técnico de la UPRA, se encuentra en proceso de definición e identificación de las APPA, como un instrumento para la protección de los suelos para la producción de alimentos mediante su incorporación en los procesos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial dentro de la frontera agrícola.

El ejercicio de definición se desarrolla en concordancia con los mandatos constitucionales relativos a la protección de la producción de alimentos, especialmente señalados en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política de 1991. Así mismo, el artículo primero de la Ley 12 de 1982, “Por la cual se dictan normas para el establecimiento de las Zonas de Reserva Agrícola”, entendidas como aquellas contiguas a las zonas urbanas que deben destinarse principalmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal.

También se considera para tal definición el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), el cual se refiere al conjunto de objetivos, metas, estrategias y acciones propuestos por el Estado colombiano, en un marco de corresponsabilidad con la sociedad civil, para proteger a la población de las contingencias que conllevan situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada, asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad. (MinAgricultura, 2013) y el concepto de *Seguridad alimentaria y nutricional*, el cual se refiere a:

[la] disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa. (DNP, 2008)

Los avances en la delimitación de las APPA que sean concertadas contemplan los siguientes criterios o consideraciones:

- Reconocer la frontera agrícola de acuerdo con la metodología adoptada a través de la Resolución 261 del 2018 del MinAgricultura.
- Identificar las zonas con aptitud para los alimentos prioritarios definidos por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan) en el PNSAN 2012-2019 y otros alimentos de acuerdo con la costumbre y cultura local.
- Articular con las áreas e instrumentos del ordenamiento productivo y social con enfoque territorial⁶⁶.
- Incorporar las áreas condicionadas que permitan la actividad agropecuaria con el propósito de coadyuvar a la seguridad y soberanía alimentaria.
- Considerar las clases agrológicas en las que se puede promover la seguridad y soberanía alimentaria y se garanticen prácticas de manejo sostenible.
- Vincular los fundamentos de los pueblos y comunidades indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en sus territorios y territorialidades.
- Representar geográficamente a partir de la cartografía disponible en escala de mayor detalle para municipios o distritos, teniendo en cuenta para ello los estándares definidos por la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).
- Identificar los predios sobre los que se definen las APPA, total o parcialmente con base en la información predial catastral y veredal, así como con la información de las entidades territoriales.

.....

⁶⁶ Algunas áreas de especial interés son las zonas de reserva campesina, los distritos de adecuación de tierras (DAT), las zonas de reserva agrícola (ZRA), las zonas de desarrollo empresarial (ZDE), las zonas de interés para el desarrollo económico y social (Zidres), las zonas exclusivas de pesca artesanal (ZEPA), las zonas especiales de manejo pesquero (ZEMP), los paisajes agropecuarios, los territorios agroalimentarios; e iniciativas territoriales como: distritos agrarios, distritos campesinos, territorios campesinos agroalimentarios, los ecosistemas acuáticos agroalimentarios, entre otras territorialidades.

Planes de Ordenamiento Productivo de cadenas priorizadas

En el marco de su función misional de “Definir criterios y diseñar instrumentos para ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de Políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los Planes de Ordenamiento Territorial.” (D L 4145/2011, num. 3, art. 5), y en atención a las metas del PND 2018-2022 (L 1955/2019), la UPRA ha sido la encargada de acompañar al MinAgricultura en la formulación de los Planes de Ordenamiento Productivo (POP). Estos incluyen la construcción de un análisis situacional para cada una de las cadenas que contiene el análisis sobre las formas de tenencia de la tierra ocupada en el desarrollo de la actividad agropecuaria de cada una de las cadenas productivas priorizadas, en términos del número de unidades de producción agropecuaria, cantidad de predios, área sembrada y cosechada y valor de la producción.

Hasta el momento, se ha avanzado en la producción de los documentos de análisis situacional de las cadenas de arroz, carne, leche, maíz, papa y se tiene previsto avanzar en los análisis para las cadenas de caña panelera y cacao. De otro lado, a partir de los análisis realizados se ha generado también el documento de *Análisis de distribución para las cadenas productivas priorizadas*, publicado en la página web de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad de la UPRA.

Por lo tanto, la necesidad se orienta a disponer de información a nivel de cadena que permita identificar la forma de tenencia de la tierra (propiedad, ocupación, posesión, mera tenencia como arriendo y otras) sobre los predios rurales relacionados con Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) en las que se desarrolla la actividad para cada una de las cadenas priorizadas, deseable a nivel de UPA o predio.

De otro lado, en el marco de las recomendaciones del Informe de Empalme del nuevo Gobierno, se reconoce que “la concreción en la tenencia de la tierra es determinante para la estabilidad de las apuestas productivas y la generación de ingresos sostenibles en el corto, mediano y largo plazo”. Así mismo, el informe destaca la importancia de “La incorporación de aspectos del ordenamiento social de la propiedad (tenencia, distribución, formalización, mercado de tierras); así como ambientales o de ordenamiento territorial” en la formulación de los planes de Ordenamiento Productivo para las cadenas priorizadas (Comisión de Empalme del Sector Agropecuario, 2022).

Reconversión productiva agropecuaria (RPA)

El objetivo general de la RPA es el de superar los factores que limitan la productividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria, atendiendo los lineamientos del ordenamiento productivo agropecuario y social de la propiedad dentro de la frontera agrícola, mediante la generación de alternativas para hacer de los sistemas productivos agropecuarios negocios rentables y competitivos, sostenibles social, económica y ambientalmente, y además, la RPA es una estrategia mediante la cual se impulsa el uso eficiente del suelo y el agua, para mejorar la seguridad alimentaria del país con la permanencia y acceso de los productos agropecuarios de calidad, con posibilidad de ingresar a nuevos mercados con valor agregado y precios competitivos.

La concepción del ordenamiento territorial agropecuario debe ser coherente con el concepto de *ordenamiento territorial*⁶⁷ adoptado en la Constitución y las leyes colombianas (bases RPA). Es así que los procesos de ordenamiento territorial deben considerar a RPA como un elemento relevante que se relaciona con los aspectos económicos de los POT, en el sentido en que la estrategia de RPA impulsa las transformaciones de las tierras y de los sistemas de producción agropecuaria que se persiguen en los planes territoriales, y además orienta la gestión de los conflictos por el uso del suelo rural, ya que permite armonizar los usos habilitados en los instrumentos de ordenamiento territorial con los modelos de producción y las intensidades de uso permitidas (MinAgricultura, 2011).

En el contexto territorial deben identificarse los espacios geográficos que cuentan con condiciones adecuadas de aptitud y rentabilidad por lo que deben ser mantenidas, o las áreas que requieren mayor intensidad en las intervenciones que les permita superar las brechas que impiden lograr mayor productividad y rentabilidad. Así mismo, deben identificarse los territorios que por sus condiciones especiales en materia social o ambiental requieren apoyarse en alguno de los enfoques de la RPA. Así es que la RPA no solo se trata de un cambio de actividad agropecuaria por otra.

Por lo anterior, hay que tener claridad respecto al concepto de RPA, ya que no es compatible con otros conceptos relacionados como el de sustitución de actividades agropecuarias o el de restauración ecológica, puesto que su propósito y ámbito de aplicación son diferentes, y es posible enfrentarse a vacíos conceptuales como el de *reconversión para la restauración*, dado que combina dos estrategias cuyos fines son diferentes y no compatibles.

La tierra como factor de producción tiene una incidencia importante en el desarrollo económico; por lo tanto, mejorar las condiciones de seguridad jurídica de la tierra es un aspecto que debe verse como una acción transversal a todos los programas desarrollados dentro del sector agropecuario, siendo una estrategia paralela a las demás que permitan impulsar el desarrollo rural agropecuario. (Londoño, y otros, 2021)

Teniendo en cuenta lo anterior, el acceso a la propiedad es uno de los aspectos considerados en la definición de RPA, mediante el cual se busca garantizar la seguridad jurídica en los derechos de uso y disposición sobre los inmuebles y propiciar el desarrollo sostenible a partir de la promoción de la regularización de la propiedad rural.

La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra es un elemento transversal del sector agropecuario que ofrece confianza en las inversiones e impulsa el acceso progresivo a los beneficiarios de la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Otros beneficios económicos que se derivan de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra se relacionan con el acceso a crédito, el cual incide en el aumento del valor de la propiedad y en la reducción de los conflictos de tierras.

.....
⁶⁷ Se define el ordenamiento territorial "como un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, con el fin de disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medioambiente y las tradiciones históricas y culturales." (Massiris, 2018).

En virtud de lo anterior, la implementación de la reconversión productiva reconoce la aplicación de las estrategias de regularización de la propiedad rural y considera diez lineamientos relacionados con: la revisión de las rutas de regularización de la propiedad rural, no adjudicar predios baldíos que no atiendan a su aptitud hasta que no se adopte y ejecute un plan de RPA o tenga concepto previo de la entidad ambiental, armonizar los proyectos productivos de la ADR con los procesos de regularización de la ANT, al plan gradual de reconversión y los procesos de regularización deberán tener en cuenta las limitaciones de uso en áreas de interés ambiental de acuerdo a la frontera agrícola. Otros lineamientos se vinculan con el desarrollo de actividades productivas en áreas condicionadas por la Ley 2 de 1959, Ley 70 de 1993, Ley 160 de 1994, Ley 1900 de 2018, “La RPA aplicará solo en las áreas que permitan el desarrollo de actividades agropecuarias” (Londoño, y otros, 2021).

Así mismo, es de interés reconocer los lugares en los que se implementan los procesos de reconversión productiva, diferenciando escenarios de acuerdo con la propuesta de la guía elaborada por la UPRA (Londoño, y otros, 2021).

En materia de reconversión productiva, el Informe de Empalme ha señalado que las entidades del sector deben identificar las rutas administrativas al interior de las entidades del sector para el diseño e implementación de planes de reconversión productiva en las áreas de la frontera agrícola, teniendo en cuenta para ello las zonificaciones ambientales participativas del punto 1.1.10 del Acuerdo de Paz, mediante los cuales se identifican los usos alternativos y de conservación. De otro lado, plantea que “la reconversión productiva a actividades permitidas sea estimulada positivamente y no como una amenaza de perder las tierras” mediante la entrega de subsidios, asistencia técnica, financiamiento, entre otros apoyos dados por la institucionalidad de los sectores agrario y ambiental (Comisión de Empalme del Sector Agropecuario, 2022).



Zonificación de aptitud

Las zonificaciones elaboradas por la UPRA son el insumo técnico base para el direccionamiento de políticas agropecuarias y el desarrollo de proyectos de inversión que fortalezcan las cadenas productivas identificadas como prioritarias y permitan que el sector sea competitivo.

Se trata de procesos dinámicos mediante los cuales se identifican y delimitan las zonas del país que tienen mayor aptitud para el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas y pesqueras de carácter productivo, a partir del análisis y síntesis integral de criterios físicos, socioecológicos y socioeconómicos, así como lineamientos legales y normativos que inciden en la delimitación de las áreas con aptitud a nivel nacional y que se expresan mediante mapas de zonificación del territorio que determinan zonas de alta, mediana y baja aptitud y zonas de usos condicionados o con exclusiones técnicas o legales (MinAgricultura, 2011).

Estos procesos surgen de la necesidad de delimitar áreas homogéneas o más pequeñas teniendo en cuenta que la escala nacional como unidad única resulta muy compleja para realizar análisis que permitan identificar las zonas aptas para el desarrollo de actividades productivas, por lo que con el objeto de facilitar el proceso de planificación y coordinación de los diferentes sectores, los procesos de zonificación parten de una unidad de análisis general (nivel nacional escala indicativa 1:100.000), mediante la cual se priorizan algunas zonas, en atención a los criterios de evaluación para llegar a escalas de tipo semidetallada (1:25.000) y detallada (1:10.000).

Considerando que el acceso a la tierra es de gran importancia en los procesos productivos, los procesos de zonificación de aptitud contemplan la variable “tendencia a la formalidad”, la cual brinda orientación a nuevos actores o aquellos con tierra insuficiente para la inversión en compra, arriendo u otras formas de acceso a la tierra, pues indica cuáles son los predios que podrían garantizar el derecho a la propiedad y cuáles pueden presentar algunas o muchas dificultades, al suministrar información sobre la seguridad y accesibilidad a los derechos de propiedad que propician el acceso a los incentivos para invertir, al crédito y beneficios agropecuarios.

La construcción de esta variable requiere identificar a través de diferentes fuentes de información aquellos predios que se presume no son informales y aquellos que por alguna condición pueden presentar alguna o muchas dificultades; por lo que se busca tener una referencia de los predios con matrícula inmobiliaria sin presunción de informalidad, a través de las siguientes fuentes y registros:

- IGAC y catastros descentralizados: Registros 1 y 2.
- ANT: Títulos formalizados, baldíos adjudicados, predios privados formalizados, inventario de predios baldíos, predios ingresados al fondo de tierras, formalización de procesos en general.
- Icare: Predios sin interrelación catastro-registro, predios con falsa tradición.
- SNR: Falsas tradiciones.
- UAEGRTD⁶⁸: Puntos de los centroides de predios en procesos de sentencias de restitución RTDAF y predios inscritos en el Rupta.

68 Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

Adecuación de tierras

El Decreto 2364 de 2015 creó la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) como la entidad encargada de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (art. 1), mediante la promoción, estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, así como la generación de capacidades para mejorar la gestión del desarrollo rural integral con enfoque territorial y el fortalecimiento de la asociatividad, para contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.

Si bien la ADR no tienen competencia directa en materia de tenencia de tierras, se ha identificado que en desarrollo de sus funciones misionales requiere reconocer la información sobre las relaciones jurídicas de la tierra, específicamente de los beneficiarios de los distritos de adecuación de tierras, así como la situación los beneficiarios del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), en lo que se refiere a los requerimientos financieros para el establecimiento de proyectos productivos para los sujetos definidos en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 del 2017⁶⁹.

Entre los planes o proyectos integrales de desarrollo rural con enfoque territorial (D 2364/2015, art. 4) que la ADR debe estructurar técnica, financiera ambiental y legalmente se encuentran los de adecuación de tierras (D 2364/2015, art. 20), los cuales se refieren a la construcción de infraestructura física para servicios de riego, drenaje o protección contra inundaciones que permitan mejorar la productividad y las condiciones de vida de los productores rurales, en los términos definidos en la Ley 41 de 1993, mediante la cual se regula la construcción de obras de adecuación de tierras buscando la conservación de las cuencas hidrográficas y reglamenta la política de adecuación de tierras que definió el CONPES 2538 de 1991 (Pronat). Recientemente, el CONPES 3926 de 2018 ha definido el marco estratégico para orientar el desarrollo de la adecuación de tierras como instrumento de la productividad y competitividad agropecuaria, de manera articulada con el Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

La estructuración de los proyectos de adecuación de tierras requiere la etapa de preinversión de la información de tenencia y propiedad disponible del IGAC, ya que estos procesos incluyen estudios del estado catastral para los distritos nuevos. En el caso de los distritos antiguos, además de la información catastral, se considera la información de la VUR⁷⁰, para lo cual la entidad tiene usuario de consulta, aunque se trata de un proceso manual, ya que no se cuenta con un sistema de información sobre los distritos de adecuación de tierras que permita la identificación rápida de los distritos y sus beneficiarios, así como la condición de los predios. Por lo tanto, de momento se realiza una aproximación mediante la consulta de la información de los estudios de zonificación de aptitud elaborados por la UPRA, así como la información de los distritos de adecuación de tierras dispuestos en el Sipra.

⁶⁹ Se definen en los artículos 4 y 5 del Decreto 902 de 2017 los requisitos que deben cumplir los sujetos de acceso a tierras y formalización a título gratuito o parcialmente gratuito respectivamente.

⁷⁰ La Ventanilla Única de Registro (VUR) es el modelo de simplificación de trámites de registro, liderado por la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), que articula las diferentes entidades facilitando el registro inmobiliario y garantizando seguridad jurídica al ciudadano y las entidades que lo integran.

La información consultada a partir de estas fuentes corresponde a los datos de las personas como la cédula, y de los predios, tales como el área del predio catastral, el área de acuerdo con los usos, y la existencia de vivienda y de infraestructura vinculada. La situación de actualización de la información catastral es relevante porque permite reconocer las situaciones de informalidad en la tenencia de la tierra que afectan la adecuada operación del distrito, lo que permite avanzar a lograr mayor claridad sobre la propiedad de los predios en donde se encuentran las obras de los distritos. Así mismo, es preciso reconocer la cantidad de procesos en estado de compraventa, de englobes o desenglobes. Además, se revisan datos correspondientes a los polígonos de los predios, lo anterior teniendo en cuenta que un distrito está definido en un área determinada que puede estar conformada por más de un predio.

De otro lado, en el proceso de estructuración para la definición de un distrito, se requiere información productiva que responda a interrogantes de qué y cuánto se siembra, cuánto se cosecha y qué área se ocupa en las actividades productivas desarrolladas, así como información agrológica que permita reconocer el tipo y vocación de los suelos, de tal manera que se incluye información relativa a las propiedades físicas y químicas de los suelos, la cual es limitada⁷¹. También se realiza caracterización de la población beneficiada de los distritos de adecuación de tierras mediante información básica (sexo, etnia, edad, etc.).

Lo anterior evidencia que la gestión para la toma de decisiones relacionadas con los procesos de adecuación de tierras requiere de la articulación de las entidades involucradas, así como de información que permita mejorar la planificación, implementación y seguimiento a tales procesos, la cual debe estar integrada en un Sistema de Información de Adecuación de Tierras tal y como lo recomienda el documento CONPES 3926 de 2018 que, entre otras cosas, permita reconocer cuántos y cuáles predios se encuentran formalizados en los distritos de adecuación de tierras y el estado general de los predios dentro del área de los distritos. Sin embargo, según lo informado por los colaboradores de la ADR, no se disponen de los recursos suficientes para desarrollar la recomendación.

Por el momento, la ADR ha implementado el Registro general de usuarios (RGU) en el que se incluye información de las personas, pero también de los predios, y la información productiva (tipo de producción agropecuaria, área sembrada, área cosechada), así como información propia del distrito (área beneficiada con adecuación de tierras, consumo de agua de los predios). De esta manera, la información para las intervenciones de la ADR se refiere a los propietarios (o tenedores) y los predios (reconocimiento de los beneficios asignados, incluida la extensión agropecuaria)⁷². Esto implica el reconocimiento de la naturaleza de los predios, por lo que, respecto a la información de tenencia de la tierra es posible que el RGU se encuentre más actualizado que la información del IGAC en las zonas de adecuación de tierras, lo que no significa que este exento de mejoras en esta materia.

De otro lado, en lo relacionado con el acceso al SIAT, para que la ADR pueda atender su rol en la formulación y financiación de los proyectos productivos de acuerdo al mandato del artículo 23 del Decreto 902 de 2017, reglamentado mediante el Decreto 1330 de 2020, que una vez se haya hecho entrega

71 Información de referencia se encuentra en el Sipra de la UPRA, sin embargo, la misma es susceptible de mejora.

72 Excepto lo relativo a mercados agropecuarios.

del predio adquirido con el SIAT, la ADR debe recibir de parte de la ANT copia del acto administrativo de asignación, copia de escritura pública de la compraventa debidamente inscrita en el Registro de Instrumentos Públicos y los demás documentos técnicos y ambientales que se hayan desarrollado en marco de la verificación de requisitos mínimos de los predios (Presidencia de la República de Colombia, 2020, art. 2.14.22.3.1).

Así mismo y siguiendo los lineamientos y criterios definidos en la Resolución 239 de 2021, requiere contar con información de la ANT relativa al inventario de los predios adjudicados con vocación agropecuaria, pues hasta el momento, la información recibida se refiere a hectáreas adjudicadas y predios adjudicados, pero no de las condiciones de tales predios; no se sabe si son baldíos adjudicados o si corresponden a comunidades étnicas o tienen otra naturaleza, por lo que se es preciso contar con un convenio entre las dos entidades que permita el acceso a la información sensible requerida para dar cumplimiento a lo ordenado en los artículos 23 y 29 del Decreto 902 de 2017, según lo cual, de manera articulada con la ANT, la ADR debe acompañar los programas de tierras de la ANT:

con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para satisfacer los requerimientos de la explotación exigida, promover el buen vivir de los adjudicatarios y atender el acceso integral de la Reforma Rural.

Finalmente, es relevante mencionar de manera general, que para la estructuración y cofinanciación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (Pidar) se realizan estudios ambientales y jurídicos que permitan definir la viabilidad de estos, respecto a la naturaleza de los predios y beneficiarios (propietarios, arrendatarios), así como en el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente. Adicionalmente, los procesos de extensión agropecuaria también capturan información general y específica sobre los usuarios y los predios.

En lo referente a los proyectos nuevos de distritos de riego, se considera una etapa de prefactibilidad, en la que se realiza la identificación de propietarios y el valor de la tierra para proyectos y las actas de compromiso que se firman para establecer las cuotas como parte de recuperación de inversión. En la etapa de preinversión, se evalúan las restricciones ambientales y condiciones especiales, a partir de información predial existente y los cruces con otras fuentes y, en la etapa de diseño, para la compra de tierras, se realiza el análisis jurídico y el valor de la tierra. Así mismo, los estudios de situación actual agropecuaria que se realizan para proyectos nuevos adelantan la caracterización del uso actual para formular el plan agropecuario en el momento del diseño. Los proyectos nuevos contratan estudios semidetallados del suelo agrológico a escala 1:25.000, información entregada al IGAC hasta hace unos años.

Capítulo 5.

Estado del arte en materia
de información de tenencia
de la tierra



La información sobre tenencia de la tierra rural representa un insumo fundamental para la generación de políticas públicas en materia de ordenamiento social de la propiedad, la seguridad jurídica y la regularización de la propiedad rural. Sin embargo, a pesar de que los datos sobre la tenencia de la tierra son vitales para quien formula políticas de tierras, este tipo de información es muy escasa en muchos países de la región y no está disponible en la escala necesaria para elaborar análisis y promover políticas de tierras (Herrera, 2006).

En Colombia, la información sobre tenencia en el nivel más detallado se encuentra centralizada en dos fuentes principales: la información jurídica de los predios consignada en el catastro y la información del registro de instrumentos públicos. Ambas fuentes, si bien logran tener amplia cobertura en el territorio nacional, tienen diferentes estructuras, se gestionan de forma diferente y se almacenan de manera desarticulada. En el caso de la información catastral, si bien es más estandarizada y tiene amplia cobertura, presenta altos niveles de desactualización, particularmente en zona rural. La información del registro de instrumentos públicos, por su parte, puede tener un mayor nivel de actualización, pero no se encuentra unificada. Adicionado a esto, los dos registros no son completamente interoperables; el registro catastral tiene como llave primaria el número predial para identificar los predios, mientras que el registro de instrumentos públicos identifica los inmuebles a través de la matrícula inmobiliaria. Estas dos llaves de identificación no se interrelacionan, o lo hacen para un conjunto muy pequeño del universo territorial.

El catastro multipropósito busca solventar estas falencias a través de una estrategia integral con la cual se tenga información más confiable y veraz sobre los predios del país, así como la consolidación de una línea de base para el diseño e implementación de estrategias masivas para la formalización, regularización o legalización de la propiedad. Adicionalmente, busca contar con un catastro integrado al sistema registral que brinde confianza y favorezca el desarrollo del mercado inmobiliario. Este esquema de modernización de la administración de tierras, sin embargo, tiene un avance incipiente al momento de realizar este diagnóstico, por lo que se perfila por el momento como la solución más relevante para contar con información de tenencia de la tierra rural de mejor calidad.

Otras fuentes de información de tenencia son los datos que generan las entidades adscritas al MinAgricultura, particularmente la ANT, la URT y la UPRA, las cuales producen información muy valiosa sobre tenencia de la tierra. Sin embargo, por su naturaleza, esta tiene poca cobertura, está segmentada y no es interoperable con los dos registros principales.

Una tercera fuente de información sobre tenencia de la tierra se encuentra en las operaciones estadísticas, por medio de las cuales se levanta información a través de encuestas en hogares. Esta información no se encuentra al nivel de detalle necesario para la toma de decisiones, pero permite establecer un estado general de la situación de tenencia de la tierra. Sobre este tipo de fuente también es necesario señalar que por lo general hace referencia a información declarativa, por lo que está sujeta a sesgos en la respuesta.

En este documento se hace una revisión de la información disponible en el país sobre tenencia de la tierra rural. Primero se hace una breve descripción de las fuentes y las limitaciones que tienen para el acceso a la información. Posteriormente se hace un diagnóstico de la información dispuesta por cada fuente separando en dos grupos: fuentes de información principal y fuentes de información complementarias. En la sección de fuentes principales, se evalúan los registros catastral y registral, haciendo un apartado sobre el catastro multipropósito (CM). También se incluye en esta sección la información de entidades adscritas al MinAgricultura, especialmente la ANT, que generan información sobre tenencia. Finalmente, se hace un análisis de la información disponible en operaciones estadísticas, principalmente generadas por el DANE.

5.1 Fuentes de información y limitaciones de acceso

Las fuentes de información en materia de tenencia de la tierra rural en Colombia son escasas y heterogéneas. Los datos disponibles hasta el momento a partir de información catastral, si bien cuentan con amplia cobertura del territorio nacional, presentan altos niveles de desactualización. La información de las oficinas de instrumentos públicos no se encuentra consolidada ni completamente digitalizada. Las agencias encargadas de temas de tierras en el país cuentan con sus propias fuentes de información que les permiten adelantar sus actividades misionales, pero que no son interoperables. Otras aproximaciones a las formas de tenencia provienen de información complementaria, a partir de censos y encuestas, que permiten observar el panorama general de la tenencia de la tierra en el país. La tabla 1 muestra una revisión general de las diferentes fuentes de información sobre tenencia y las limitaciones de acceso a dichas fuentes.

Tabla 1. Limitaciones para el acceso a la información sobre tenencia de la tierra rural según fuente

Fuente	Tipo de datos	Tipo de fuente	Limitaciones
Notariado y registro	Principal	Registro administrativo	Información dispersa en las ORIP. No se encuentra en bases de datos estructuradas de manera integral
Catastro jurídico fiscal/multipropósito	Principal	Registro administrativo	Información actualmente almacenada en forma asimétrica de acuerdo con la estructura de cada catastro descentralizado. Además, presenta importantes niveles de desactualización. El catastro multipropósito está en desarrollo por lo que no se encuentra implementado el modelo de datos LADM_COL
Registros e instrumentos del sector rural	Principal	Registro administrativo	Información disponible a niveles agregados, generalmente municipales, por cada instrumento y de acuerdo con las necesidades misionales de la entidad que administra el registro. No es interoperable, pero cuenta con llaves para poder serlo
Censos agropecuarios	Complementaria	Primaria	Los microdatos se encuentran disponibles, sin embargo, la información sobre tenencia es poco informativa; se reduce a una pregunta en el cuestionario
Otras operaciones estadísticas	Complementaria	Primaria	Los resultados tienen coberturas de bajo nivel de agregación (departamento o región), por lo que no permiten hacer análisis territoriales detallados. Los microdatos se encuentran disponibles, sin embargo, la información sobre tenencia es poco informativa; se reduce a una pregunta en el cuestionario

Fuente: elaboración propia.

5.2 Fuentes principales

La información sobre tenencia de la tierra en Colombia se encuentra principalmente asociada a los registros catastrales, a la información del registro de instrumentos públicos y a la integración de estos dos registros. Así mismo, se produce un importante acervo de información por parte de las entidades relacionadas con el manejo de tierras rurales en el país. En esta sección se hace una revisión de la información disponible en materia de tenencia de la tierra rural en estos tres tipos de fuentes, y se hace una revisión de la incorporación de este tema en el catastro multipropósito.

Información catastral

Se entiende el *catastro* como 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 (Decreto 148 de 2020).

La información consignada en los registros catastrales refleja la realidad física de los inmuebles alrededor de tres componentes:

- **La información física:** Corresponde a la representación geométrica, la identificación de la cabida, los linderos y las construcciones de un inmueble.
- **La información jurídica:** Hace referencia a la relación jurídica de tenencia de la tierra.
- **La información económica:** Es el valor o avalúo catastral del inmueble.

En relación con la tenencia de la tierra, el componente jurídico de la información catastral registra la relación jurídica de tenencia entre el sujeto activo del derecho, sea propietario, poseedor u ocupante, con el inmueble. Esta relación se encuentra consignada a través de la relación entre el código predial del inmueble y la identificación del propietario, poseedor u ocupante. De acuerdo con lo establecido en la Resolución 70 de 2011⁷³ (art. 66), en los documentos catastrales se anota al propietario o poseedor así (IGAC, 2011):

- **La persona natural:** Los nombres y apellidos completos de conformidad con la cédula de ciudadanía o de extranjería. A falta de estos, el registro civil de nacimiento u otro documento de identificación. Además, se relacionará el número de los mencionados documentos o el Número Único de Identificación Personal (NUIP).
- **La persona jurídica:** La razón social de conformidad con el documento de su inscripción o registro y el Número de Identificación Tributaria (NIT).
- **Las entidades de naturaleza pública nacional o internacional:** El nombre oficial de la misma, según su acto de creación o constitución y el Número de Identificación Tributaria (NIT), si lo requiere.

Además, contempla las siguientes particularidades que se reflejan en la información de tenencia contenida en las bases catastrales:

- **Baldíos:** Cuando se trate de terrenos baldíos se inscribirán a nombre de la nación.

73 Ver nota 10.

- **Ejidos:** Cuando se trate de terrenos ejidos se inscribirán a nombre de la entidad territorial de la unidad orgánica catastral correspondiente.
- **Resguardos indígenas:** Se inscribirán a nombre del respectivo resguardo, de acuerdo con los actos administrativos de constitución, adición o modificación y demás documentos de identificación, expedidos por el Incoder o la entidad que haga sus veces.
- **Reservas naturales nacionales:** Cuando se trate de terrenos de reservas naturales nacionales se inscribirán a nombre de la nación.
- **Tierras de las comunidades negras:** Se inscribirán en el catastro conforme al acto administrativo expedido por la entidad legalmente autorizada a nombre de la respectiva comunidad.
- **Vacante:** Los predios vacantes se inscribirán provisionalmente como tales y se informará a los bancos inmobiliarios correspondientes o en su defecto al representante legal de la entidad territorial.
- **Propiedad horizontal y multipropiedad:** Se inscribirán a nombre del propietario o propietarios sean personas naturales o jurídicas, en tantas fichas cuantos predios figuren en la escritura pública registrada que las autorizó y teniendo en cuenta los coeficientes de copropiedad o participación definidos en el respectivo reglamento.
- **Parques cementerios:** Se inscribirán tantos predios como folios de matrícula existan.
- **Bienes de uso público:** Se inscribirán de acuerdo con los correspondientes títulos de propiedad, si existieren, y la reglamentación vigente en cada unidad orgánica catastral.

Una aproximación a la clasificación de los propietarios o poseedores de las zonas rurales realizada por la UPRA muestra la distribución en la información catastral de la vigencia 2020 para la zona rural. A partir de la información jurídica de tenencia, se identifica que el 96 % de los predios rurales corresponde a personas naturales o jurídicas.

Tabla 2. Número de propietarios o poseedores según tipo para la vigencia catastral 2020

Tipo de propietario	Número de propietarios o poseedores	%
Personas naturales o jurídicas privadas	6.258.902	96,0
Predios fiscales	119.399	1,8
Instituciones del Estado	70.245	1,1
Religiosos	7.700	0,1
Minorías	6.819	0,1
Parques naturales	914	0,0
Otros	15.800	0,2
Sin información	39.923	0,6
Total	6.519.702	100

Fuente: UPRA a partir de registros catastrales, vigencia 2020.

A pesar de contar con un acervo de información de amplia cobertura, la información catastral presenta altos niveles de desactualización, particularmente en la zona rural, por lo que la información disponible en algunos casos no resulta confiable. La tabla 3 muestra los niveles de actualización catastral con corte en la vigencia 2020. Se observa que el 81 % de los municipios tienen más de cinco años de desactualización en la información catastral rural.

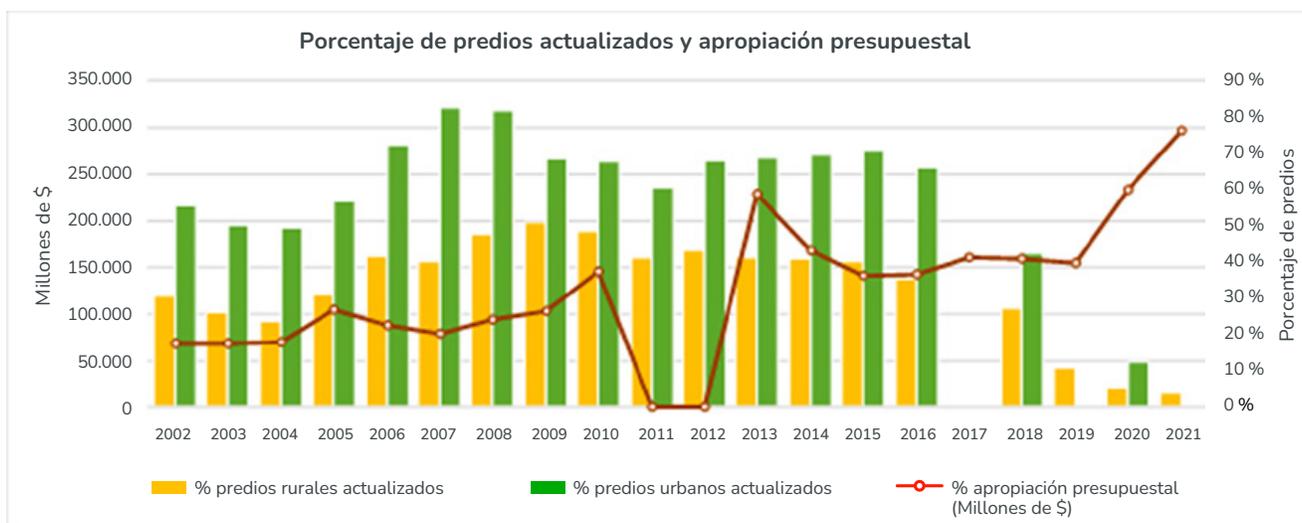
Tabla 3. Número de municipios y porcentaje según niveles de actualización catastral rural

Rango de actualización	Municipios	%
Menos de 5 años	134	11,9%
Entre 5 y 10 años	373	33,2%
Más de 10 años	535	47,7%
No formado	80	7,1%
Total	1.122	100%

Fuente: IGAC (2020) y catastros descentralizados.

De otro lado, aun cuando la apropiación presupuestal de 2020 y 2021 fue más alta que los años anteriores, para la vigencia 2021 cerca del 93 % de los predios rurales se encuentran desactualizados y cerca del 3 % aún no han sido aún formados.

Figura 10. Porcentaje de predios desactualizados y apropiación presupuestal 2002–2021



Fuente: DNP, IGAC, SNR & ANT (2020), Programa para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano. Contrato de Préstamo BID n.º 4856/OC-CO y BIRF n.º 8937-CO. Estados financieros consolidados al 31 de diciembre de 2021.

Considerando que la información catastral es una de las principales fuentes de información a nivel predial, que permite identificar cualquier tipo de tenencia de la tierra (propietarios, poseedores y ocupantes) se constituye en un insumo estratégico que contribuye a la seguridad jurídica del derecho de la propiedad inmueble, y de acuerdo con el estado actual del catastro, se puede concluir que el país enfrenta un gran reto en materia de información que dé cuenta de las formas de tenencia para la toma de decisiones, priorización y focalización de programas de regularización de la propiedad y planes de ordenamiento social.

5.2.1 El catastro multipropósito

Dentro de los avances que buscan hacer más eficiente el uso de la información catastral, se encuentra la implementación de un catastro multipropósito. A partir de 2015, de acuerdo con lo ordenado en la Ley 1753 se promueve la implementación de un catastro con enfoque multipropósito con el fin de disponer de información predial que contribuya a la seguridad jurídica del derecho de la propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.

En 2019, la Ley 1955 definió una nueva organización para la gestión catastral como servicio público orientado a ejecutar las operaciones técnicas y administrativas para lograr la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, mediante la adopción de los procedimientos que se adopten en el marco del catastro con enfoque multipropósito.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 148 de 2020, la información del catastro multipropósito (CM) debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios (D 148/2020). Dentro de los beneficios de la implementación de este instrumento, se destacan los siguientes:

- Facilita la toma de decisiones y la construcción de políticas públicas en el territorio.
- Constituye la base para la elaboración o revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).
- Fortalece las finanzas públicas mediante la creación de oportunidades de recaudo y la implementación de otros mecanismos de captura de valor.
- Permite el análisis e impacto de la implementación de instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo territorial.
- Constituye la línea base para el diseño e implementación de estrategias masivas para la formalización, regularización o legalización de la propiedad.
- Favorece el desarrollo del mercado inmobiliario, generando seguridad y confianza en sus transacciones.
- Facilita el diseño e implementación de políticas públicas asociadas a la debida atención y prevención de riesgos y desastres.
- Permite contar con información veraz y confiable para la construcción de redes e infraestructuras asociadas a servicios públicos.

La figura 11 muestra la organización de la gestión catastral a partir del enfoque multipropósito. Sobresalen actores tradicionales como IGAC y la SNR, así como la ANT, y surgen nuevos actores como los gestores y los operadores catastrales.

Figura 11. Organización de la gestión catastral con enfoque multipropósito

160



Fuente: UPRA (2021).

La implementación de esta estrategia, en términos de la información, se vuelve operativa a través del modelo de administración de tierras LADM, el cual fue adoptado mediante la Resolución Conjunta SNR-4218 IGAC 499 de 2020 y que se encuentra reflejado en el modelo extendido de catastro registro del Modelo LADM_COL, que es un estándar para la interoperabilidad de la información del catastro y registro.

Particularmente, el modelo LADM_COL, dentro del paquete de derechos, responsabilidades y restricciones (DRR) se deben registrar las instancias de los derechos que un interesado ejerce sobre un predio. Dentro de este paquete, se encuentra la forma de relación del interesado con respecto al predio alrededor de tres formas de tenencia: posesión, ocupación y dominio. Los siguientes esquemas muestran la estructura proyectada del modelo LADM_COL respecto a este paquete de datos.

Figura 12. Estructura del paquete de derechos, responsabilidades y restricciones del LADM_COL

PAQUETE: DERECHOS, RESPONSABILIDADES RESTRICCIONES (DRR)

Clase.COL_DRR					
Clase abstracta que agrupa los atributos comunes de las clases para los derechos (rights), las responsabilidades (responsabilities) y las restricciones (restrictions).					
Atributo	Alias	Descripción	Obligación / Condición	Tipo de Dato	Dominio
Description	Descripción	Descripción asociada al derecho, la responsabilidad o la restricción.	0..1	String	

Clase.LC_Derecho					
Clase que registra las instancias de los derechos que un interesado ejerce sobre un predio. Es una especialización de la clase COL_DRR del propio modelo.					
Atributo	Alias	Descripción	Obligación / Condición	Tipo de Dato	Dominio
Tipo	Tipo	Forma de relación del interesado con respecto al predio según su forma de tenencia (posesión, ocupación o dominio).	1	Domain	LC_DerechoTipo
Fraccion_Derecho	Fracción de derecho	Indica la fracción del derecho en relación a la forma de tenencia y el área que esta ocupa dentro de la extensión del predio. Expresado en tanto por uno (0.0000000000 a 1.0000000000).	1	Numeric	
Fecha_Inicio_Tenencia	Fecha de inicio de tenencia	Fecha de inicio de tenencia del interesado con respecto al predio.	0..n	Date	

Clase.LC_Restriccion					
Restricción legalmente constituida y registrada que afecta el derecho de una persona en relación con el predio.					
Atributo	Alias	Descripción	Obligación / Condición	Tipo de Dato	Dominio
Tipo	Tipo	Tipo de Restricción que afecta el derecho.	1	Domain	LC_RestriccionTipo

Dominio	Nombre	Alias	Descripción
LC_DerechoTipo	Dominio	Dominio	El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. (Art. 669 CC): 0100 0101 0102 0103 0106 0107 0108 0109 0110 0111 0112 0113 0114 0115 0116 0117 0118 0119 0120 0121 0122 0124 0125 0126 0127 0128 0129 0130 0131 0132 0133 0135 0137 0138 0139 0140 0141 0142 0143 0144 0145 0146 0147 0148 0150 0151 0152 0153 0154 0155 0156 0157 0158 0159 0160 0161 0163 0164 0165 0166 0167 0168 0169 0171 0172 0173 0175 0177 0178 0179 0180 0181 0182 0183 0184 0185 0186 0187 0188 0189 0190 0191 0192 0193 0194 0195 0196 0197 0198 0199 01003 01004 01005 01006 01007 01008 01009 01010 01012 01013 01014 0301 0307 0321 0332 0348 0356 0374 0375 0376 0377 0906 0907 0910 0911 0912 0913 0915 0917 0918 0919 0920 0924 0935 0959 0962 0963
	Ocupacion	Ocupación	En el ámbito de la gestión catastral, es el polígono que representa el asentamiento de personas naturales o jurídicas dentro de un terreno baldío, el cual puede contar o no con construcciones y/o edificaciones.
	Posesion	Posesión	En el ámbito de la gestión catastral, es el polígono que representa el asentamiento de personas naturales o jurídicas, con ánimo de señor y dueño sobre un predio privado, el cual puede contar o no con construcciones y/o edificaciones.

Es importante señalar que hasta el momento de la elaboración de este diagnóstico se encuentran habilitados por el IGAC 34 gestores catastrales y que solo el 23 % de los municipios (261 municipios) están bajo la jurisdicción de alguno de estos gestores. Es decir, que, de las 1.121 unidades orgánicas de catastro, falta por delegar la gestión de 860. Así mismo, se puede establecer que ninguno de los gestores catastrales tiene aún implementado el modelo LADM_COL.

Notariado y registro de instrumentos públicos

Otra fuente básica de información sobre tenencia es el registro de instrumentos públicos. Este registro se encuentra en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), las cuales se encuentran vigiladas y controladas por la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).

El registro de la propiedad inmueble es un servicio público prestado por el Estado por funcionarios denominados registradores de instrumentos públicos, que tiene por objetivos los siguientes:

- Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil.
- Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces.
- Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.

El archivo de registro se compone de la matrícula inmobiliaria, los radicadores de documentos y certificados, los índices de inmuebles y propietarios, el archivo de documentos antecedentes, el libro de testamentos y el libro de actas de visita (Ley 1579 de 2012):

- **Matrícula inmobiliaria:** Es un folio destinado a la inscripción de los actos, contratos y providencias relacionados en el art. 4, referente a un bien raíz, el cual se distinguirá con un código alfanumérico o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando. Además, señalará, con cifras distintivas, la oficina de registro, el departamento y el municipio, corregimiento o vereda de la ubicación del bien inmueble y el número único de identificación predial en los municipios que lo tengan o la cédula catastral en aquellos municipios donde no se haya implementado ese identificador. Indicará también, si el inmueble es urbano o rural, designándolo por su número, nombre o dirección, respectivamente y describiéndolo por sus linderos, perímetro, cabida, datos del acto administrativo y plano donde estén contenidos los linderos, su actualización o modificación y demás elementos de identificación que puedan obtenerse. En la matrícula inmobiliaria constará la naturaleza jurídica de cada uno de los actos sometidos a registro, así: tradición, gravámenes, limitaciones y afectaciones, medidas cautelares, tenencia, falsa tradición, cancelaciones y otros.
- **Radicadores:** Se llevará en cada oficina de registro un radicador para la anotación sucesiva e ininterrumpida de los documentos allegados al registro y de las solicitudes de certificados sobre la situación jurídica de los inmuebles. Se llevarán, en forma separada para unos y otros, por medios sistematizados y tendrán vigencia anual, con notas de apertura y cierre suscritas por el respectivo registrador. Los radicadores se clasificarán en:
 - o **Radicador de documentos:** En este se relacionarán a diario todos los títulos y documentos que se presenten directamente en la ORIP o que se reciban por medios electrónicos de las

notarías, despachos judiciales o entidades públicas con firma digital, en estricto orden de radicación, con indicación de la fecha y turno. El diario radicador contendrá como mínimo los siguientes datos: fecha y hora de recibo del documento; número de orden correspondiente a este dentro del año calendario, en forma continua; la naturaleza del título, con su distintivo y fecha; la mención de la oficina y lugar de origen y la mención del folio de matrícula en que el título haya sido registrado, o inadmitido, según el caso, todo con su respectiva fecha, nombre o código de identificación del funcionario que recibe.

- o **Radicador de certificados:** Es el registro consecutivo de las solicitudes de certificados sobre la situación jurídica de los inmuebles que se receptionan a diario en las ORIP, o ante estas por intermedio de entidades u organismos delegados para tal fin y que contiene, como mínimo, la fecha de radicación, turno, número de matrícula inmobiliaria y fecha y hora de expedición.
- **Índices:** Los índices se conformarán con la información sobre los inmuebles matriculados y los titulares del derecho inscrito, el cual se llevará en forma sistematizada.
 - o Los índices de consulta de inmuebles rurales y urbanos deberán permitir la búsqueda por cada uno de los municipios, veredas o corregimientos que compongan el círculo registral, por cédula catastral, nombre, carrera, calle, avenida, diagonales y transversales, en el orden de la nomenclatura de cada una de tales vías, cuando se trate de bienes inmuebles.
 - o Los índices de los titulares de derecho sobre bienes raíces inscritos en el registro se llevarán en forma sistematizada, y deberán permitir la búsqueda por nombre o documento de identidad o NIT.
- **Archivo de los documentos antecedentes:** Los instrumentos públicos radicados para su inscripción se deberán mantener en medios físicos o documentales, magnéticos o tecnológicos para su seguridad y conservación. Previa solicitud y pago de los derechos respectivos, salvo las exenciones consagradas en la ley, el registrador expedirá copia de los documentos e instrumentos que reposan en el archivo de la oficina. La expedición de copias de escrituras públicas corresponde a las notarías.

Teniendo en cuenta lo anterior, la información consignada en el registro permite no solo identificar la forma de tenencia de cada predio, sino también, la dinámica de transacciones realizadas sobre los inmuebles, convirtiéndose en una fuente fundamental para cualquier ejercicio de análisis sobre las formas de tenencia de la tierra en el país.

A pesar de la relevancia de esta información, no es posible encontrar un registro administrativo que consolide la información de las diferentes ORIP de forma digital, que permita su procesamiento y análisis. Así mismo, no existe una adecuada coordinación entre la información catastral y registral, a pesar de que las ORIP están obligadas a suministrar a las autoridades catastrales competentes, dentro de los diez primeros días de cada mes a través de medios técnicos o electrónicos que ofrezcan seguridad y agilidad, los documentos o títulos relativos a las mutaciones o modificaciones de la descripción física de los bienes inmuebles.

El catastro multipropósito busca subsanar estas deficiencias, a través de la integración catastro-registro. Para la interoperabilidad entre la SNR y el IGAC, en marzo de 2022 inicia la implementación del **Sistema de Interrelación Catastro Registro (Sicre)** que ofrece los siguientes servicios de intercambio de información:

164

Tabla 4. Servicios desarrollados en el Sistema de Interrelación Catastro registro (Sicre)

Servicios desarrollados	Función del servicio que ofrece la SNR
Consulta de propietarios segregados	Información referente a cambios en los predios (segregaciones o mutaciones) del último propietario del bien inmueble y la información de la transferencia hecha y con cabida y linderos.
Actualización catastral	Permite la actualización de datos catastrales en los sistemas de información registrales, puntualmente sobre los datos de: número predial nuevo, número predial antiguo, dirección, avalúo.
Consulta de novedades masivas (por rango de fecha)	Agiliza procesos de actualización de matrículas inmobiliarias entre el IGAC y la SNR, este servicio retorna un listado de matrículas, con transacciones en firme realizadas en los sistemas de información registral de la SNR de acuerdo con un rango de fechas, en donde se filtran las fechas en las que queda en firme la transacción.
Consulta de modelo de intercambio registral (folio uno a uno)	Consulta puntal de la información registral disponible en los sistemas de información de información SIR y folio de la SNR, de acuerdo con diferentes criterios de búsqueda (Nupre, matrícula inmobiliaria, número predial antiguo, número predial nuevo) basado en el modelo de aplicación de intercambio catastro y registro V1.0.

Fuente: SNR (2022).

Mediante la interrelación de la información catastral y registral se busca disponer de información actualizada y real, que brinde confianza y fortalezca la seguridad jurídica de la tierra, y al mismo tiempo reduzca los tiempos de trámite.

El paquete de datos de derechos, responsabilidades y restricciones en el componente de integración del registro incorpora esta necesidad. La figura 13 muestra la estructura de este paquete, donde se destaca las categorías de tenencia del atributo Tipo: dominio, falsa tradición, nuda propiedad, derecho propiedad colectiva y usufructo.

Figura 13. Estructura del paquete de derechos, responsabilidades y restricciones del LADM_COL integración registro

Clase CR_Transacción		Define el cambio de la titularidad del derecho en registro entre las partes interesadas que hacen parte de la transición inmobiliaria		
Atributo	Descripción	Obligación /Condición	Tipo de dato	Dominio
Vigencia	Corresponde al año de entrega de información	0..1	Numérico	
Mes	Corresponde al mes de entrega de información	0..1	Numérico	
Cambio_Nombre	Identificar converdades o falso si la transacción constituye un cambio de nombre	0..1	Booleano	

Clase_COL_DRR		Clase abstracta que agrupa los atributos comunes de las clases para los derechos (rights)		
Atributo	Descripción	Obligación /Condición	Tipo de dato	Dominio
Descripción	Descripción del derecho, la responsabilidad o la restricción	0..1	String	

Clase.CR_DRR		Es la clase que hace referencia a los derechos, restricciones y responsabilidades que existen entre algún o algunos interesados frente a un predio		
Atributo	Descripción	Obligación /Condición	Tipo de dato	Dominio
Naturaleza_jurídica	Es el tipo de descripción por la cual se hacen las inscripciones en registro de acuerdo con lo contemplado en el art. 8 de la ley 1579 de 2012	0..1	String	
Código_Naturaleza_Jurídica	Es el número asignado en el registro a cada sujeto a registro	0..1	String	
Naturaleza_Complemento	Es el comentario que puede hacer cada calificador para dar claridad a cada inscripción registral	0..1	String	
Fecha_Anotación	Es la fecha en la cual se culmina el trámite registral y queda sentado el documento en la matricula inmobiliaria		Date	

Clase.CR_Derecho		Clase que registra las instancias de los derechos que un interesado ejerce sobre un predio		
Atributo	Descripción	Obligación /Condición	Tipo de dato	Dominio
Tipo	Derecho que se ejerce	1	Domain	CR_DerechoTipo
Fracción_Derecho	Indica la fracción del derecho en relación al tipo de derecho del predio	1	String	

Clase.CR_Restricción				
Atributo	Descripción	Obligación /Condición	Tipo de dato	Dominio
Tipo	Son los tipos de restricciones de acuerdo con la naturaleza del registro colombiano	1	Domain	CR_RestriccionTipo

Clase.CR_Hipoteca				
Restricción legalmente constituida y registrada que afecta el derecho de una persona en relación con el predio				

Clase.CR.Responsabilidad				
Es la obligación de hacer algo relacionado con el predio				
Atributo	Descripción	Obligación /Condición	Tipo de dato	Dominio
Tipo	Los tipos se desarrollan por el origen de la responsabilidad	1	Domain	CR_ResponsabilidadTipo

Dominio	Nombre	Descripción
CR_Tipo derecho	Dominio	El dominio que se llama también propiedad es el derecho real de una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra la ley o contra derecho 0100,0101,0102,0103,0104,0105,0106,0107,0108,0109,0110,0111,0112,0113,0114,0115,0116,0117,0118,0119,0120,0121,0122,0123,0124,0125,0126,0127,0128,0129,0130,0131,0132,0133,0134,0135,0136,0137,0138,0139,0140,0141,0142,0143,0144,0145,0146,0147,0148,0149,0150,0151,0152,0153,0154,0155,0156,0157,0158,0159,0160,0161,0162,0163,0164,0165,0166,0167,0168,0169,0170,0171,0172,0173,0174,0175,0176,0177,0178,0179,0180,0181,0182,0183,0184,0185,0186,0187,0188,0190,0191,0192,0193,0194,0195,0196,0198,0199,01003,01004,01005,01006,01007,01008,01009,01010,01011,01012,01013,01014,01015,01016,01017,0301,0307,0317,0321,0332,0348,0356,0374,0375,0376,0377,0906,0907,0910,0911,0912,0913,0915,0917,0918,0919,0920,0924,0935,0962,0963
	Falsa_Tradición	Es la inscripción en la Oficinas de Registros Públicos, de todo acto de transferencia de un derecho incompleto que se hace a favor de una persona, por parte de quien carece el derecho del dominio sobre determinado inmueble: 0601,0602,0603,0604,0605,0606,0607,0608,0609,0610,0611,0612,0613,0614,0615,0616,0617,0619,0620,0621,0622,0136,0508,0927
	Nuda_Propiedad	La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad (art.669CC): códigos 0302,0308,0322,0349,0379
	Derecho_Propiedad_Colectiva	Es la propiedad de toda una comunidad sea indígena o negra. Adjudicación Baldíos en propiedad colectiva a comunidades negras, Adjudicación Baldíos Resguardos Indígenas, Constitución de resguardo indígena, Ampliación de resguardo indígena. Códigos_ 0104, 0105,01001,01002
	Usufructo	El derecho de un usufructo es un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia, y de restituir a su dueño, si la cosa no es fungible; o con cargo de volver igual cantidad y calidad del mismo género, o de pagar su valor si la cosa es fungible. (art.823 CC): Códigos 0310,0314, 0323,0333,0378,0380,0382,0383

Fuente: Modelo LADM_COL – IGAC

Registros e instrumentos administrados por la ANT

Dentro de la implementación de las políticas públicas orientadas al Ordenamiento Social de la Propiedad, se desarrollan diversos procesos de administración, formalización y acceso a tierras que involucran la revisión, recopilación y actualización de información sobre las formas de tenencia de la tierra rural por parte de las distintas entidades adscritas al MinAgricultura.

De manera particular, la ANT tiene un conjunto de atribuciones establecidas por la ley, alrededor de las cuales tiene la necesidad de acopiar información de la tenencia de la tierra. En esta sección se hace énfasis en diversos instrumentos utilizados por estas agencias, buscando determinar la información sobre tenencia que es generada en el desarrollo de sus funciones.

5.2.2 Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO)

El RESO es una herramienta administrada por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la ANT donde se consigna públicamente a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización en los términos establecidos en el Decreto Ley 902 de 2017.

Esta herramienta constituye la principal fuente de información sobre personas que pretenden ejercer su derecho al acceso y la seguridad jurídica sobre un predio. En tal sentido, es una importante fuente de información sobre tenencia, por medio de la cual se puede identificar sujetos con pretensiones de adjudicación o formalización de la propiedad. Dentro de los sujetos de ordenamiento se pueden establecer las siguientes categorías en el RESO:

- Los solicitantes de tierras admitidos en RESO pueden tener acceso a tierra mediante un sistema de calificación, por medio del cual se asigna un puntaje de acuerdo con un conjunto de variables para determinar condiciones de vulnerabilidad económica y social.
- Los ocupantes de baldíos que buscan regularizar la forma de ocupación del mismo.
- Los ocupantes de predios informales que buscan acceder a proceso de formalización de la propiedad a través de la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición.
- Los pueblos y comunidades étnicas para los cuales se establece un módulo especial.

La información consignada en este registro es diligenciada a través del formulario de inscripción de sujetos de ordenamiento (FISO). El FISO consta de siete secciones donde se indaga por información de diferentes áreas temáticas a los solicitantes: 1) identificación de la solicitud, 2) información general de la persona aspirante, 3) información del grupo familiar, 4) verificación de antecedentes de beneficios en el programa de tierras, 5) relación jurídica o de hecho del solicitante con el predio, 6) identificación general del predio y 7) caracterización del solicitante.

Figura 14. Módulos de relación jurídica e identificación del predio en el FISO

V. RELACION JURIDICA O DE HECHO DEL SOLICITANTE CON EL PREDIO

29. ¿Su solicitud está dirigida a legalizar la situación jurídica que tiene con un predio? (Afijación o formalización del predio) SI NO Si la respuesta es NO, pasar a la pregunta 40

30. Indique si ya inició el trámite de legalizar la situación del predio SI NO Si la respuesta es NO, pasar a la pregunta 31

31. ¿Año que entró? _____

32. Fecha de la solicitud DD MM AAAA 33. Número de solicitud o radicado _____

34. ¿Ha habido ya expropiación? SI NO Si la respuesta es NO, pasar a la pregunta 36 En caso afirmativo ¿desde qué fecha? DD MM AAAA

35. Clase de explotación (Cualquiera de ellas):
 Habitacional Comercial Ganadero Consumo Forestal Otro ¿Cuál? _____

36. ¿Existen, su cónyuge o compañero(a) permanente, expropiación de predio(s) expropiado(s)? SI NO
 En caso afirmativo ¿Cuál es el tipo de derecho que tiene sobre el(s) predio(s)? Es propietario(a) del predio Paga por el uso del predio
 Otro ¿Cuál? _____

VI. IDENTIFICACION GENERAL DEL PREDIO

(Información del barrio / llave QR)

Datos de identificación del predio

37. Número identificatorio único _____ Número predio antiguo _____

Número predio actual _____ Número de finca en matrícula inmobiliaria _____

Datos de ubicación del predio

38. Departamento: _____ Municipio: _____

Vereda: _____ Compendio: _____ Censo poblado: _____

Divisiones del predio _____ Nombre del predio: _____

¿El predio pertenece a otro de mayor extensión? SI NO En caso afirmativo, indicar el nombre del predio de mayor extensión

Nombre del predio: _____

39. Área del predio objeto de la solicitud (m²) _____

40. ¿Existen conflictos? SI NO Si la respuesta es NO, pasar a la pregunta 41

Seleccionar tipo(s) de conflicto(s) identificados:
 (Puede haber más de uno)

Sucesión sin asientos de honorarios Fincas con ordenamientos territoriales
 En posesión o usufructo Usucapción
 Por acciones Seguridad para comprar el predio
 Otro ¿Cuál? _____

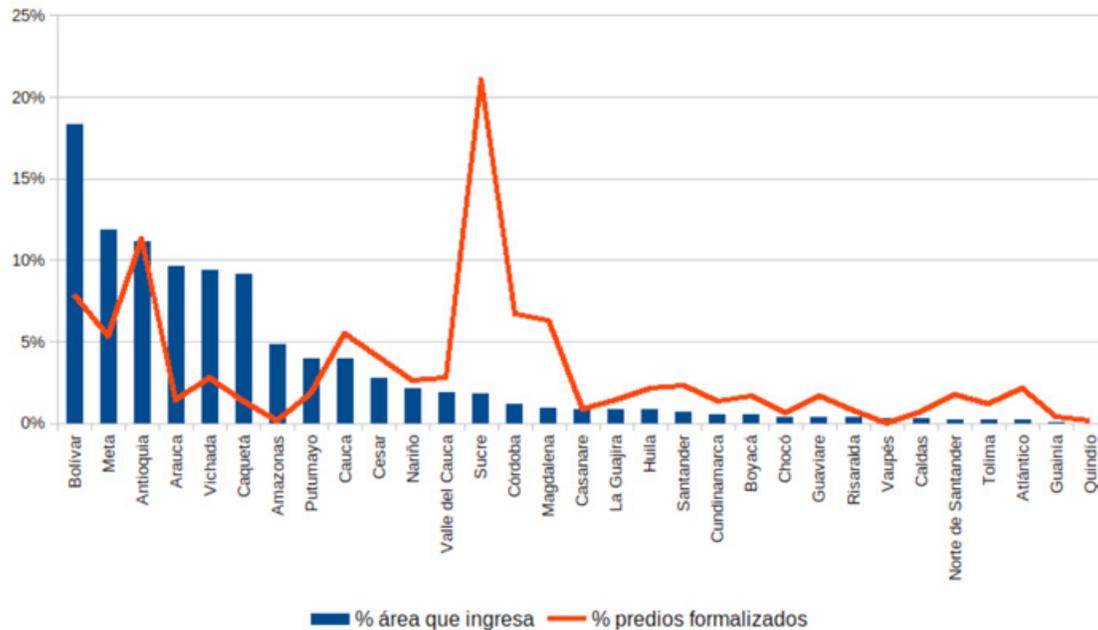
Fuente: Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la ANT.

5.2.3 Fondo de Tierras

El Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral es un fondo especial conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas. Para acceder al Fondo de Tierras el solicitante deberá estar registrado en RESO y cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017. Además, se establece que la asignación de derechos sobre las tierras de la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral debe respetar un estricto orden de priorización, de forma que las personas que presenten mayores condiciones de vulnerabilidad económica y social, y que por consiguiente hayan obtenido mayores puntajes en el RESO, recibirán tierra en primer lugar.

De acuerdo con cifras de la ANT con corte a 2021, el Fondo de Tierras dispuso 15.051 predios que abarcan 1.454.898 hectáreas. El 76,1 % del área corresponde a terrenos baldíos, el 19,2 % corresponde a predios fiscales patrimoniales y el 4,7 % a baldíos reservados. La mayor parte del área dispuesta en el Fondo de Tierras se encuentra en el departamento de Bolívar (18,4 %), mientras que se observa un mayor porcentaje de predios formalizados por el fondo de tierras en el departamento de Sucre (21,1 %).

Figura 15. Porcentaje de área y predios dispuestos en el fondo de tierras en el periodo 2016-2021



Fuente: ANT (2021).

5.2.4 Inventario nacional de baldíos

A través de la orden quinta de la sentencia T-488 de 2014, la Corte Constitucional ordenó, en su momento al Incoder, elaborar el Plan Nacional de Clarificación, por medio del cual “puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país”.

Así mismo, identificó falencias estructurales en la implementación de la política de acceso y regularización de tierras, las cuales las categorizó en dos problemas principales (MinAgricultura, 2021):

- 1) Falta de información actualizada y completa, sobre las calidades reales de los beneficiarios, sobre la naturaleza jurídica de los bienes, e incertidumbre sobre áreas adjudicadas.
- 2) Inexistencia de un inventario de baldíos, lo que dificulta los procesos de formalización de la propiedad privada, que puede generar excesiva concentración inequitativa de tierras.

A pesar de la normativa existente y de los avances en los procesos de adjudicación de predios baldíos, en la actualidad no es posible contar con una identificación plena de los predios baldíos en el país, por lo que no hay un repositorio que los permita identificar completamente.

El Observatorio de Tierras Rurales de la ANT tiene información pública a nivel municipal sobre la cantidad y área de predios baldíos adjudicados a personas naturales y entidades de derecho público, desde el 2016.

Tanto el número de predios como el área adjudicada a personas naturales muestran un descenso en el periodo de 2016 a 2021, con un pico especialmente notorio en el año 2016 donde se adjudicaron 18.923 predios y 628 mil hectáreas. En el periodo en total se adjudicaron 49.229 predios baldíos, equivalentes a 1.178.143 ha.

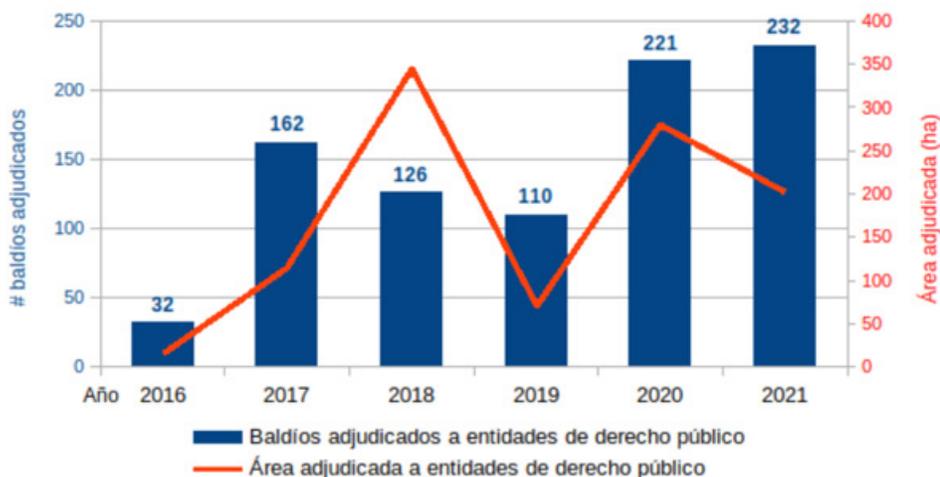
Figura 16. Número de predios baldíos y área adjudicada a personas naturales en el periodo 2016-2021



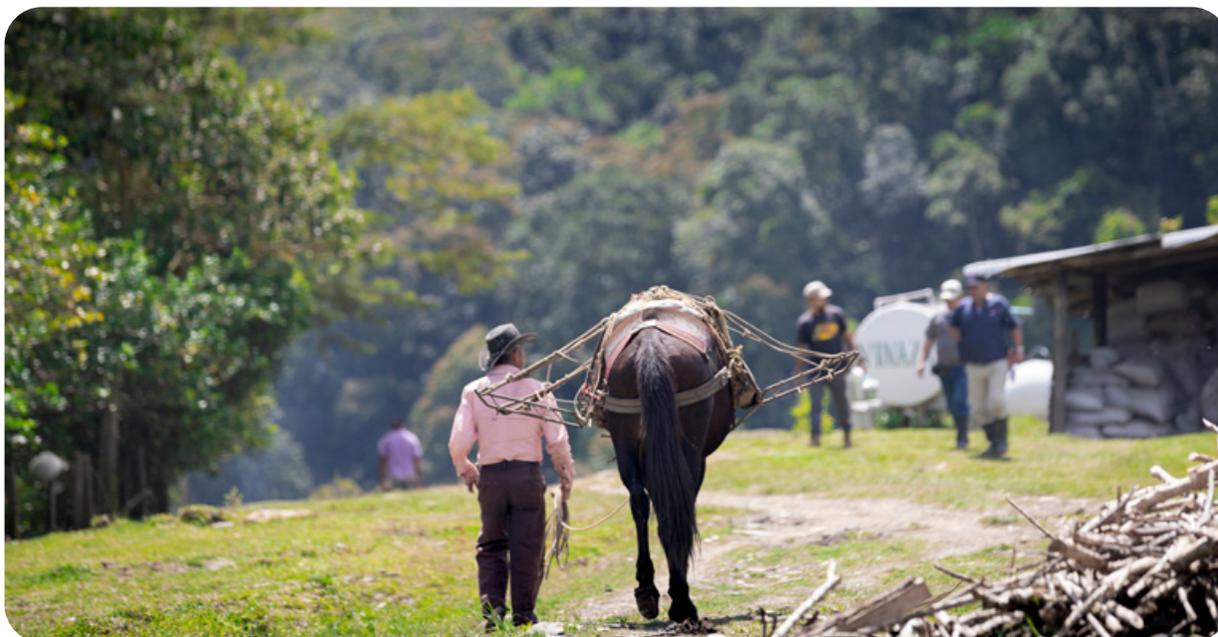
Fuente: Observatorio de Tierras Rurales de la ANT (2021).

En términos de la adjudicación a entidades de derecho público, el comportamiento es creciente en el periodo 2016-2021. En los años 2020 y 2021 se incrementó de manera importante la adjudicación de baldíos a entidades de derecho público. El año 2018 nuevamente sobresale por presentar un pico en el área adjudicada.

Figura 17. Número de predios baldíos y área adjudicada a entidades de derecho público en el período 2016-2021



Fuente: Observatorio de Tierras Rurales de la ANT (2021).



5.2.5 Registro de inmuebles rurales (RIR)

El RIR es el instrumento para la identificación, caracterización e ingreso de los predios que potencialmente pueden ser adquiridos por los beneficiarios del subsidio integral de acceso a tierras (SIAT), el subsidio integral directo de reforma agraria (Sidra) y el subsidio integral de reforma agraria (SIRA) (Res. 740/2017).

Este programa pretende facilitar la postulación de los predios rurales del país, por sus propietarios o sus representantes, y posibilitar la adquisición de estos por parte de los beneficiarios de los subsidios de tierras otorgados por la ANT. Con este registro se optimiza el tiempo y los recursos, tanto para oferentes como beneficiarios de los subsidios de tierras.

Dentro de las características de la conformación del RIR se destaca:

- La gradualidad (artículo 95): El RIR se conformará de manera gradual atendiendo la focalización del barrido predial y catastro multipropósito.
- La interoperabilidad (artículo 96): El RIR será interoperable con los sistemas de información de catastro y registro que permitan determinar las condiciones jurídicas y físicas de los predios de forma actualizada.
- La rogación (artículo 97): La inscripción en el RIR procederá a solicitud de los propietarios interesados en ofertar su predio de naturaleza privada para ser ingresado en RIR y potencialmente adquirido mediante el SIAT.

También es importante señalar que la citada norma insta a la ANT a conformar el RIR, con los predios que cumplen todos los requisitos necesarios para ser adquiridos con los recursos del subsidio:

- Predios privados identificados física, jurídica y técnicamente en el barrido predial integral bajo el catastro multipropósito, cuyos propietarios manifiesten la intención ser inscritos.

- Predios presentados por sus propietarios a través invitaciones públicas o convocatorias.
- Predios postulados por los sujetos del RESO seleccionados para el SIAT.

El avance en la construcción de este instrumento hasta la elaboración de este diagnóstico ha sido incipiente, por lo que no se tienen datos de predios inscritos en el registro.

172

5.2.6 Sistema Integrado de Tierras (SIT)

El SIT es el sistema sobre el cual se gestiona toda la información misional de la ANT, mediante la automatización de procesos por medio de un gestor de flujos de trabajo que facilita la integración de los diferentes procesos de la entidad para el cumplimiento de sus funciones. El SIT ha sido construido bajo cinco pilares fundamentales: la interoperabilidad, la integración con el modelo LADM, la integración con la información geográfica, la gestión de flujos de trabajo y la integración de información documental. El principal beneficio del SIT es la integralidad de los sistemas de información de tierras, ya que esta herramienta al centralizar la información permite afectar positivamente los tiempos de los diferentes procesos y la operatividad de los usuarios de la ANT.

En la actualidad, el SIT ya se encuentra en funcionamiento en la ANT; sin embargo, no se encuentra completamente implementado, por lo que algunos de los módulos previstos no están disponibles para su uso. Además, se sabe que el sistema dispone de información de los procesos de formalización desde el año 2020, particularmente la información sobre tenencia de la tierra recopilada en la etapa de pre- viabilización y que parte de los aspectos indagados en el FISO.

Así mismo, se ha podido establecer que el SIT, si bien se puede entender como un repositorio de información, funciona de manera más general como un sistema de gestión documental y de los procesos que adelanta la ANT en relación con sus funciones misionales.

También se ha podido establecer que, si bien el registro de información de los procesos de formalización permite incorporar la identificación de los predios a través del folio de matrícula inmobiliaria y del número predial, la información aun no es interoperable con registros administrativos base como el catastro y el registro de instrumentos públicos.

5.2.7 Observatorio de Tierras Rurales (OTR)

El Observatorio de Tierras Rurales es un instrumento del MinAgricultura articulado a la ICDE y a la Infraestructura de Datos Espaciales del sector agropecuario (IDE Agro), construido para facilitar la comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario, sus causas y efectos en los fenómenos de: concentración, fraccionamiento antieconómico e informalidad en la propiedad y tenencia de predios rurales. El OTR permite al MinAgricultura y sus entidades adscritas y vinculadas, el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de tierras rurales en el marco de sus competencias institucionales.

Se puede entender el OTR como un tablero de control que permite entregar reportes agregados sobre las diferentes actividades misionales de la ANT. En tal medida, existe un importante acervo de información sobre tenencia de la tierra en este repositorio; sin embargo, esta no se encuentra de manera detallada y en tal medida no logra integrarse a las fuentes principales como el catastro y registro de instrumentos públicos.

La tabla 5 resume el diagnóstico de la información sobre tenencia de la tierra en cada uno de los módulos y submódulos del OTR.

Tabla 5. Diagnóstico de información de tenencia sobre la estructura de reportes del OTR

Módulo	Submódulo	Información de tenencia
Mercado de tierras	Estudios	Tiene información de dinámica del mercado formal de tierras rurales en Colombia. Al contar con información de transacciones del mercado inmobiliario, parte de microdatos que incluyen información de tenencia sobre los predios tranzados. Sin embargo, la información en los estudios se encuentra agregada y no tiene cobertura completa para el país.
	Pobreza y desigualdad	Tiene información agregada del índice de Gini en departamentos beneficiados por programas de acceso a tierras y del índice de pobreza multidimensional en departamentos beneficiados por adjudicación de baldíos. No asocia información de tenencia.
	Presunta informalidad	Relaciona el dato agregado por departamento y municipio correspondiente al grado de presunta informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia para la vigencia 2019 en concordancia con la metodología UPRA (Neva & Prada, 2020). Parte de información predial y la identificación de predios con indicios de alguna situación de informalidad.
	Factores productivos	Contiene una visión territorial de las dimensiones ambientales, económicas, socioculturales e institucionales, las cuales inciden en la capacidad para generar dinámicas empresariales, desde una perspectiva territorial. La información disponible hace referencia a dos elementos territoriales: la frontera agrícola y la infraestructura de riego. No se observa información relativa a tenencia asociada a este componente.
Ordenamiento social de la propiedad rural	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)	Permite evaluar las fases en las que se encuentran los planes de ordenamiento de la propiedad rural (POSPR) en los municipios focalizados por el Comité Técnico y programados por la Dirección General de la ANT. Permite discriminar entre municipios priorizados, municipios con POSPR formulados y aprobados y municipios con POSPR en implementación. No se observa información sobre tenencia de la tierra en los reportes disponibles para este componente.
	Unidad Agrícola Familiar (UAF)	En este componente se puede identificar la condición de aptitud biofísica que ofrecen los suelos para el desarrollo de líneas y sistemas productivos que posibilitan la estimación de la UAF. Además, permite verificar la condición de adjudicabilidad de las tierras que administra la ANT, bajo parámetros de UAF aplicable a diversos procedimientos de acceso a tierras en modalidad individual, a escala general. No presenta información sobre tenencia de la tierra.

Acceso a tierras y adjudicación de baldíos	Baldíos	Tiene la información de baldíos y áreas adjudicados por municipio a personas naturales, entidades de derecho público y a personas naturales en zonas PDET. La información se encuentra agregada a nivel municipal, por lo que no es interoperable con otras fuentes principales.
	Programa de subsidio integral de tierras	Se muestra información de los subsidios otorgados a población rural, para la generación de proyectos agrarios productivos y para la compra de predios rurales. Incluye el número de familias beneficiadas, los predios y el área regularizados por municipio desde 2016. Si bien incorpora información sobre tenencia, al nivel de agregación en el que se encuentra no resulta interoperable.
	Procesos para comunidades étnicas	Contiene la información de las áreas tituladas a comunidades indígenas y territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, indicando el área regularizada, las familias y personas beneficiarias. Contiene información agregada sobre la tenencia de la tierra en territorios de comunidades étnicas.
	Bienes fiscales patrimoniales	Incluye la información de predios y área regularizada, así como de familias y personas beneficiarias de los procesos de adjudicación de compra directa y programas especiales y de la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales. La información sobre tenencia se encuentra agregada a nivel municipal desde 2017.
	Fondo de Tierras	Contiene la información del área dispuesta en el fondo de tierras por municipio desde el año 2016. En relación con la tenencia incluye, también de forma agregada, la cantidad de predios formalizados.
Formalización de la pequeña y mediana propiedad privada rural	Seguridad jurídica	Hace referencia a la información de la evolución y estado actual de los procesos que buscan garantizar la seguridad jurídica sobre la propiedad rural. En términos de tenencia, incluye información de predios y áreas formalizadas y familias beneficiarias por municipio.
Contextos territoriales y diálogo social	Videos	Esta sección contiene información sobre los contextos territoriales que inciden en la implementación de las políticas y programas de tierras en Colombia. Se encuentra desplegado en contenidos multimedia (vídeos y pódcast) relacionados con experiencias en los territorios, por lo que no representa información estructurada de tenencia de la tierra.

Fuente: elaboración propia.

5.2.8 Registro de figuras especiales de ordenamiento

Dentro del conjunto de datos abiertos dispuestos para consulta por parte de la ANT, se encuentran los registros de figuras especiales de ordenamiento como lo son las zonas de reserva campesina, los resguardos indígenas y los consejos comunitarios. Como parte del diagnóstico sobre información de tenencia, en esta sección se hace una revisión de cada uno de estos registros administrativos.

• Registro de zonas de reserva campesina (ZRC)

Las ZRC constituyen una figura jurídica cuyos objetivos son la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, la eliminación de su concentración y el acaparamiento de tierras baldías, la adquisición o implantación de mejoras, el fomento de la pequeña propiedad campesina y la prevención de la

descomposición de la economía campesina del colono y la búsqueda de su transformación en mediano empresario (Ordóñez Gómez, 2012).

En la actualidad se encuentran creadas siete zonas de reserva campesina en el país:

- Arenal Morales
- Cuenca río Pato y valle de Balsilla
- Guaviare
- Cabrera
- Perla amazónica
- Valle del río Cimitarra
- Montes de María
- La Tuna (Santa Rosa, Cauca)

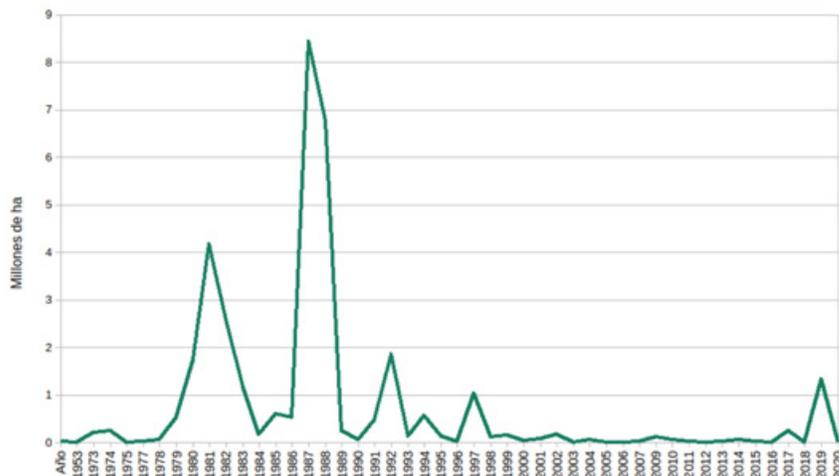
La información pública ofrecida por la ANT permite identificar para cada ZRC el polígono para su ubicación geográfica, lo que a su vez permite asociar los predios que se encuentran dentro de estas. Sin embargo, la información de tenencia para predios en ZRC se limita a la contenida en las bases catastrales, por lo que se establece como una fuente de información limitada.

• **Registro de resguardos indígenas**

Se entienden los resguardos indígenas como una institución legal sociopolítica de origen colonial, conformada por un territorio reconocido de una comunidad de ascendencia amerindia, con título de propiedad inalienable, colectiva o comunitaria, regido por un estatuto especial autónomo, con pautas y tradiciones culturales propias (ANT).

Dentro de la información pública de la ANT, se registran 788 resguardos indígenas que ocupan 34,4 millones de hectáreas del territorio nacional, las cuales representan el 30 % del área continental del país.

Figura 18. Evolución anual del área en resguardos indígenas legalizada



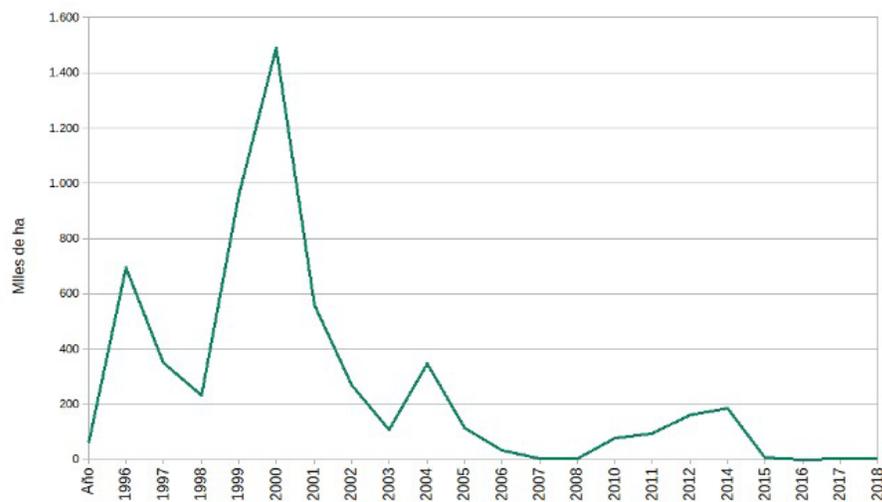
Fuente: datos abiertos de la ANT (2020).

• Registro de consejos comunitarios

Se entienden los consejos comunitarios negros como el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan la conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. Las comunidades negras se organizan como consejo comunitario para solicitar ante el Estado la dotación de tierras en su favor, reglamentada en la Ley 70 de 1993, y en los Decretos 1745 de 1995 compilado en el 1066 de 2015 (ANT).

De acuerdo con la información abierta de la ANT, existen 210 consejos comunitarios titulados, con un área total de 5,7 hectáreas. Sobresale el año 2001 como el de mayor cantidad de área titulada a consejos comunitarios, superficie que fue entregada a 22 de estas figuras de ordenamiento.

Figura 19. Evolución anual del área en resguardos indígenas legalizada



Fuente: datos abiertos de la ANT (2018).

Como en el caso de los resguardos indígenas, la titulación otorga el derecho de dominio sobre el territorio por lo que se entiende definida la forma de tenencia en dicho territorio.

Figura 21. Solicitudes al Rupta según tipo de solicitud. Corte septiembre de 2022



Fuente: portal Datos Abiertos (2022).

5.2.10 Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente (RTDAF)

El RTDAF se crea a través de la Ley 1448 de 2011 como un instrumento para la restitución de tierras a que se refiere dicha ley. En el RTDAF se inscriben las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas, así como su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el periodo durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

Según cifras reportadas por la URT al portal de Datos Abiertos del Gobierno, con corte a septiembre de 2022 al RTDAF se habían realizado 137.549 solicitudes de inscripción. De estas, el 41,4 % corresponden a solicitudes de derecho de propiedad, el 25,6 % a solicitudes de posesión y el 15,4 % a derechos de ocupación. No se encuentra otra información de detalle relacionada con la tenencia asociada a los predios involucrados en las solicitudes de este registro.

Figura 22. Solicitudes al Rupta según tipo de solicitud. Corte septiembre de 2022



Fuente: portal Datos Abiertos (2022).

5.2.11 Registro general de usuarios (RGU)

El RGU de la ADR tiene el listado de las asociaciones y de los usuarios de proyectos y distritos de adecuación de tierras, manejados por la entidad. Cada asociación de usuarios del distrito de adecuación de tierras registra, a través de un formulario, información de las características sociodemográficas de los usuarios, las características de los predios, el tipo de servicio (riego, drenaje, protección contra inundaciones) y otra información productiva.

Dentro de la información de las características de los predios de cada usuario se incluye la ubicación, el área según coberturas, la identificación (folio de matrícula y número catastral) y la condición jurídica. La condición jurídica se almacena a partir de tres categorías de formas de tenencia:

- **Propietario:** Persona natural o jurídica que cuenta con el respectivo título (Escritura Pública, Resolución de Adjudicación o Sentencia Judicial donde se pueda constatar la última adquisición o transferencia del Derecho de Dominio) y su inscripción en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria (certificado de tradición y libertad con expedición no superior a 30 días calendario, sin perjuicio de las verificaciones que haga la ADR).
- **Poseedor y ocupante:** Persona natural o jurídica que cuenta con el título o los documentos que pretenda hacer valer donde acredite la posesión pública pacífica e ininterrumpida por un término no inferior a cinco (5) años. La posesión pública, pacífica e ininterrumpida se acreditará a través de los medios probatorios previstos en el Código General del Proceso.
- **Tenedor:** Persona natural o jurídica que dispone con el respectivo contrato de arrendamiento o comodato, cuya duración no sea inferior al horizonte del proyecto ya sea de mediano o largo plazo. En el presente caso la Agencia realizará el análisis preliminar de los contratos existentes o de los que se pretendan suscribir para el desarrollo del proyecto.

No se encuentra información pública agregada o desagregada que permita establecer las formas de tenencia de los usuarios registrados en el RGU, sin embargo, queda establecido la existencia de esta en los repositorios de la ADR.

5.2.12 Registro interno de bienes extintos y bienes del Frisco

El Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), sociedad de economía mixta del orden nacional autorizada por la ley, de naturaleza única y sometida al régimen del derecho privado, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes o su equivalente, con el objetivo de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad.

En la información pública de la SAE no es posible determinar el inventario de inmuebles existentes en registro. Sin embargo, es posible determinar que hay un stock de bienes inmuebles en la zona rural que se encuentran administrados por este fondo.

180

5.3 Fuentes complementarias

Complementario a la información catastral, registral y la que es generada por las entidades encargadas del manejo de tierras en el país, existe información de diferentes operaciones estadísticas, cuya recolección, procesamiento y análisis se encuentra en cabeza del Departamento Administrativo Nacional de Estadística; el DANE.

Dentro de este conjunto de fuentes se destaca las operaciones estadísticas de tipo censal y las encuestas probabilísticas. Los censos tienen como propósito recoger información sobre todo el universo de estudio. Las encuestas probabilísticas, por su parte, buscan obtener estimaciones que permitan inferir los resultados a la población, a partir de una muestra representativa del universo.

Herrera (2006) reconoce que los censos agrícolas son un medio apto para obtener información sobre la tenencia, pero para que estos puedan ser de utilidad para el funcionario encargado de formular políticas es necesario incorporar preguntas sobre el régimen de tenencia de la parcela, si tiene o no tiene título, si el título está o no a nombre del ocupante, si la parcela está o no registrada y el sexo del ocupante.

En esta sección se hace una revisión de las operaciones estadísticas disponibles, para las cuales se cuenta con algún tipo de información sobre tenencia de la tierra. Primero se revisa la información censal disponible, posteriormente las encuestas de hogares de más amplia difusión donde se indaga por estos temas y finalmente se hace una revisión a la ficha del Sisbén IV.

Encuestas de hogares

Las encuestas realizadas en hogares tradicionalmente han incorporado el régimen de tenencia de la tierra dentro del conjunto de preguntas asociadas a la vivienda, por lo que es posible contar con series históricas del comportamiento de esta variable a partir de las distintas aplicaciones de estas operaciones estadísticas.

No obstante, la principal limitación está relacionada con los niveles geográficos sobre los cuales resulta representativo el análisis de esta información. Lo primero que se debe señalar es que la generalidad de las encuestas de hogares que realiza el DANE tiene cobertura nacional y permite obtener estimaciones para la zona rural en un nivel nacional. El segundo aspecto para resaltar es que cada encuesta tiene una representatividad territorial diferente, por lo que es necesario revisarlas de manera independiente.

La gran encuesta integrada de hogares (GEIH) es la operación estadística muestral de mayor representatividad en el país. Su propósito principal es obtener información sobre el mercado laboral, permitiendo calcular indicadores macroeconómicos de empleo. Permite obtener resultados a nivel departamental en cada año, así como para las ciudades capitales y tiene mediciones trimestrales.



La encuesta nacional de calidad de vida (ENCV) está orientada a medir las condiciones de vida de los colombianos. A partir de 2019, la ENCV permite obtener resultados departamentales y para las capitales de departamento, mientras que en años anteriores la representatividad es a nivel de regiones: Antioquia, Bogotá, San Andrés, Valle del Cauca, Caribe, Oriental, Central, Pacífica y Orinoquía-Amazonía.

La encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH), antes encuesta nacional de ingresos y gastos, es una investigación que se realiza aproximadamente cada diez años para actualizar la información estadística relacionada con la suma de los recursos económicos recibidos y la forma en que estos se usan. Permite obtener resultados en cinco regiones: Atlántica, Oriental, Central, Pacífica y capitales de departamentos de la Amazonía y Orinoquía. También permite obtener resultados para todas las capitales de departamento en el país.

Como caso particular se incluye la encuesta nacional agropecuaria (ENA), que tiene como objetivo estimar el uso del suelo, el área, la producción y el rendimiento de los principales cultivos transitorios, permanentes, árboles frutales dispersos, el área en pastos y forestal, la producción de leche y el inventario pecuario. La población objetivo se ubica en la zona rural dispersa y tiene representatividad para los 32 departamentos del país.

En términos generales, las encuestas incluyen una pregunta relacionada con la forma de tenencia de la tierra y tienen información histórica que permite analizar la evolución del fenómeno en el tiempo. Las categorías de tenencia entre las encuestas de hogares son similares, mientras que en la ENA solamente permite distinguir la propiedad del arrendamiento.

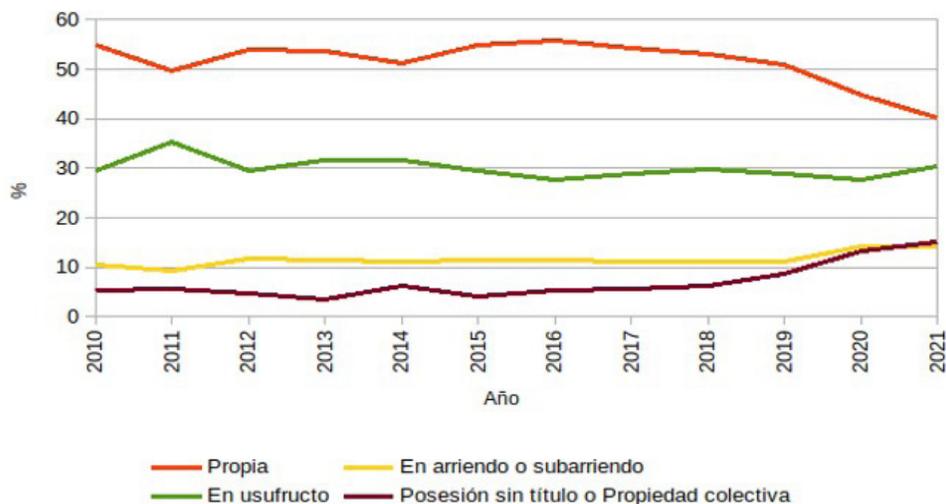
Tabla 6. Preguntas sobre tenencia de la tierra en operaciones estadísticas de tipo encuesta probabilística

Operación estadística	Preguntas	Opciones de respuesta
Gran encuesta integrada de hogares	C9. La vivienda ocupada por este hogar es:	1. Propia, totalmente pagada 2. Propia, la están pagando 3. En arriendo o subarriendo 4. En usufructo 5. Posesión sin título (ocupante de hecho) o propiedad colectiva 6. Otra
Encuesta nacional de calidad de vida	K1. La vivienda ocupada por este hogar es:	1. Propia, totalmente pagada 2. Propia, la están pagando 3. En arriendo o subarriendo 4. Con permiso del propietario/a, sin pago alguno (usufructuario/a) 5. Posesión sin título (ocupante de hecho) 6. Propiedad colectiva
Encuesta nacional de presupuestos de los hogares	C10. La vivienda ocupada por este hogar es:	1. Propia, totalmente pagada 2. Propia, la están pagando 3. En arriendo o subarriendo 4. En usufructo 5. Posesión sin título (ocupante de hecho) o propiedad colectiva 6. Otra
Encuesta nacional agropecuaria	26.1. ¿Cuál es la forma de tenencia predominante de la UPA o la EA?	1. Propia 2. Arrendada 3. Otra 4. No informa

Fuente: elaboración propia a partir de metadatos del DANE.

De acuerdo con cifras de la ENCV, las formas de tenencia en la zona rural del país (incluye centros poblados y rural disperso) muestran poca dinámica en el periodo 2010–2021. Se observa una leve caída de la propiedad de la tierra rural y un aumento de la posesión sin título (ocupantes de hecho) o propiedad colectiva.

Figura 23. Formas de tenencia de la tierra en zona rural para el periodo 2010-2021



Fuente: formulario de solicitud de inicio de trámite en Rupta, URT (2022).

Censos

En la zona rural, se identifican dos operaciones estadísticas a través de las cuales se recopila información sobre las formas de tenencia de la tierra: los censos nacionales de población y los censos agropecuarios. En los censos de población se indaga sobre la forma de tenencia donde habita el hogar, mientras que en los censos agropecuarios se hace referencia a la forma de tenencia de la UPA en los predios que ocupa.

En el censo nacional de población y vivienda (CNPV) 2005, se incluyó una pregunta específica sobre la forma de tenencia del hogar, mientras que en el más reciente CNPV 2018 no se incorporó ninguna pregunta que indagara por este aspecto. En los censos agropecuarios realizados en los años 1960, 1970 y 2014 se incluyó sistemáticamente la pregunta sobre tenencia de la tierra, con algunas diferencias en las opciones de respuesta.

Es importante resaltar que los censos agropecuarios tienen cobertura en las zonas rurales dispersas donde se encuentran unidades de producción con actividades agropecuarias, excluyendo de esta forma los inmuebles con actividades no agropecuarias.

Tabla 7. Preguntas sobre tenencia de la tierra en operaciones estadísticas de tipo censal

Operación estadística	Preguntas	Opciones de respuesta
Censo nacional de población y vivienda 2005	10. ¿Su hogar:	1. ¿Vive aquí en arriendo o subarriendo? 2. ¿Vive aquí en su vivienda propia? 3. ¿Vive en esta vivienda con permiso del propietario, sin pago alguno? 4. ¿Vive en esta vivienda por tenencia o posesión sin título, o propiedad colectiva? 5. ¿Vive aquí en otra situación?
Censo nacional agropecuario 2014	39. ¿Cuál es la forma de tenencia de la tierra de este predio?	1. Propia 2. Arriendo 3. Aparcería 4. Usufructo 5. Comodato 6. Ocupación de hecho 7. Propiedad colectiva 8. Adjudicatario o comunero 9. Otra forma de tenencia 10. No sabe
Censo agropecuario 1970	Régimen de tenencia	1. Propiedad 2. Arrendamiento 3. Colonato 4. Aparcería 5. Otras formas 6. Más de una forma de tenencia
Censo agropecuario 1960	Régimen de tenencia	1. Propias 2. Tomadas en arrendamiento 3. Ocupadas sin título 4. Otra forma 5. Más de una forma de tenencia

Fuente: elaboración propia a partir de metadatos del DANE

Sisbén IV

Como un caso particular se encuentra la información que se consigna a través del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). El Sisbén permite clasificar a la población de acuerdo con sus condiciones de vida e ingresos. Esta clasificación se realiza a partir de la información consignada en un cuestionario, la cual se utiliza para calcular un puntaje que permite ordenar la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Dentro del conjunto de características que se encuentran en la ficha del Sisbén está la forma de tenencia.

El Sisbén se puede considerar un censo de la población con las condiciones socioeconómicas más precarias. En tal sentido presenta amplia cobertura en la zona rural del país.

Tabla 8. Preguntas sobre tenencia de la tierra en el Sisbén IV

Preguntas	Opciones de respuesta
La vivienda ocupada por este hogar es	1. En arriendo o subarriendo
	2. Propia, la están pagando
	3. Propia, totalmente pagada
	4. Con permiso del propietario
	5. Posesión sin título, ocupante de hecho

Fuente: formulario Sisbén IV, DNP (2021).

5.4 Herramientas para la gestión de información

La oferta de información disponible o en construcción se encuentra contemplada en diferentes herramientas, sobre las cuales se hace un breve recorrido a continuación.

186

Sistema nacional unificado de información rural y agropecuaria (SNUIRA)

El SNUIRA es una estrategia del Estado que busca ordenar, gestionar y gobernar la información sectorial, con el propósito de optimizar su aprovechamiento y propiciar una mejor toma de decisiones. Alrededor del SNUIRA se configura el ecosistema digital de actores, políticas, procesos, tecnologías, servicios, sistemas de información, información y datos que buscan una transformación digital continua en los asuntos agropecuarios y el desarrollo rural (UPRA, SNUIRA, 2023).

Para lograrlo, se avanza en procesos de reconocimiento y caracterización de distintas fuentes de información, de tal manera que se identifique claramente qué datos se producen, quién los genera, de qué manera, con qué estándares y con qué frecuencia y puedan articularse en torno a la producción y uso de información agropecuaria como lo son la Mesa Estadística Sectorial; el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agroindustrial (Pectia), y la infraestructura de datos espaciales del sector.

La información de tenencia de la tierra se encuentra contemplada en el marco del SNUIRA, ya que hace parte del servicio del diccionario de datos, que es el instrumento centralizado de información que es el punto de partida para la gestión de interoperabilidad con las entidades públicas del sector y permite identificar y caracterizar la información del sector, así como del catálogo de servicios de información, ya que contempla la información relativa a predios y baldíos. De otro lado, la información de dinámica y comportamiento del mercado de tierras rurales en Colombia hace parte de los avances en el marco del Laboratorio de ciencia de datos del sector que se adelanta con el Ministerio de las TIC.

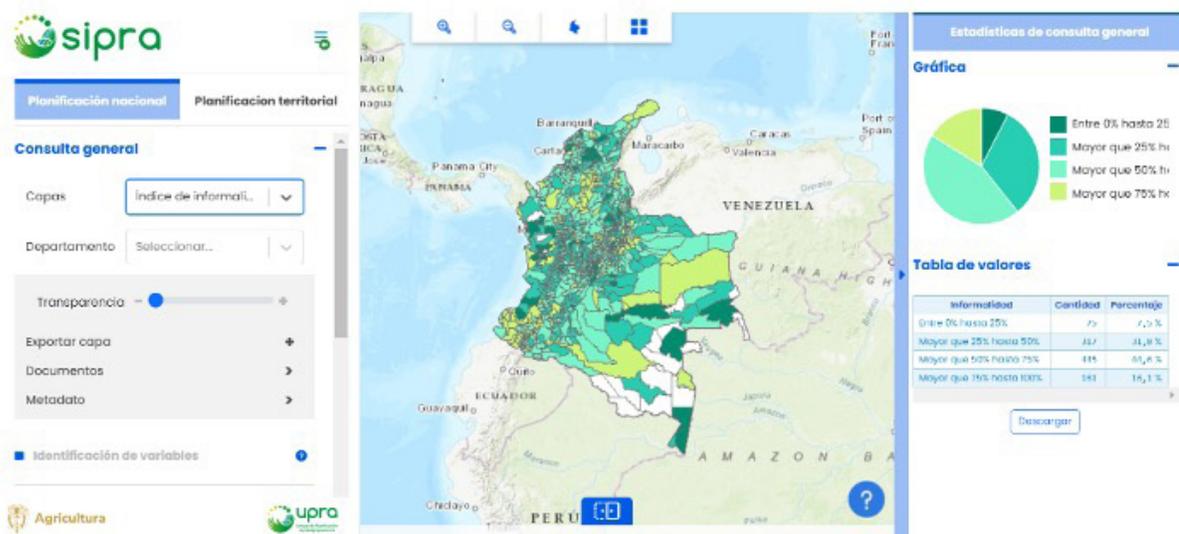
Sistema de información para la planificación rural agropecuaria (Sipra)

El Sipra es un servicio de consulta y descarga gratuita para uso libre de la información geográfica que se genera de los análisis que realiza la UPRA como soporte a la planificación rural agropecuaria, la cual se considera pública (Ley 1712/2014). Entre la información que es posible consultar, se encuentra la relacionada con capas de frontera agrícola, distritos de riego, índice de informalidad departamental y municipal, zonas de aptitud para diferentes cadenas productivas, áreas de referencia para las Zidres, áreas para el mercado de tierras, distritos de riego, áreas potenciales para adecuación de tierras, áreas que probablemente presente Agricultura Familiar. “Así las cosas, en el Sipra se consolida información territorial relacionada con la disposición y uso de las tierras del país” (UPRA, Gestión de información agropecuaria, 2023).

En materia de tierras, el Sipra permite la consulta del estado de presunción de informalidad en la tenencia de la tierra, la cual se representa mediante el índice de informalidad, el cual se encuentra disponible a nivel municipal y departamental, para las vigencias 2014 y 2019.

Figura 24. Vista de la consulta del Índice de informalidad en el Sipra

187



Fuente: Sipra (2023).

Sistema de información para la gestión de riesgos agropecuarios (Sigra)

El Sigra es una iniciativa liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Finagro y la UPRA, la cual involucra a todas las entidades del renglón agropecuario, al DANE, al Ideam, a los gremios de la producción y una importante participación de la cooperación técnica del Fondo de Prosperidad para Colombia y del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), que tiene como fin gestionar información para generar conocimiento en las instituciones y actores del sector y así poder soportar la toma de decisiones en la gestión de los riesgos que afectan al sector agropecuario, tales como los riesgos agroclimáticos, sanitarios, de mercado y financieros (UPRA, Gestión de información agropecuaria, 2023).

Su implementación ha pretendido aportar beneficios para la toma de decisiones desde la prevención, mitigación, alerta, preparación y adaptación a los riesgos que puede enfrentar la producción agropecuaria. La información es presentada mediante boletines técnicos por cadenas productivas y, en el proceso de concepción, la información de tenencia de la tierra ha sido uno de los elementos contemplados.

Red de información y comunicación del sector agropecuario colombiano (Agronet)

Agronet centraliza y difunde información del sector para apoyar la toma de decisiones mediante la interacción y coordinación con otras unidades de gestión de información sectorial nacional y regional, tales como instituciones descentralizadas, entidades gubernamentales, centros de investigación, universidades y proyectos de campo en ejecución a cargo de diferentes organizaciones nacionales o internacionales, de tal manera que integra diferentes sistemas de información agropecuaria y facilita la consulta en un solo punto de acceso que busca responder a la demanda de información de los usuarios que requieren datos de manera oportuna y sintética para la toma de decisiones orientadas al mejoramiento de la productividad y la seguridad alimentaria basadas en información (UPRA, Gestión de información agropecuaria, 2023).

Agronet contiene nueve módulos para consulta de información agropecuaria, que incluyen reportes y boletines dispuestos para cada tema. Si bien, los datos concretos sobre tierra o tenencia de la tierra no se encuentran visibles, el portal es una ventana potencial para la difusión de información de tenencia de la tierra, particularmente desde lo relativo a créditos, o costos de producción entre los que eventualmente se encuentra lo relativo al arrendamiento de tierras (Agronet, s. f.).

Figura 25. Módulos de información estadística del sector agropecuario de Agronet



Fuente: sitio web de Agronet.

Red colaborativa de infraestructura agropecuaria (Recia)

Recia busca proveer información directamente a productores, extensionistas agropecuarios, entidades tomadoras de decisión y academia para promover el desarrollo individual y colectivo de las cadenas productivas del campo colombiano, mediante una plataforma integrada por extensionistas agropecuarios y en donde se socializan diferentes proyectos, especialmente del sector agropecuario (UPRA, 2023).

Recia es un medio para la generación de espacios de participación entre diversos actores, los cuales pueden aportar de manera voluntaria información georreferenciada que permita consolidar los elementos de infraestructura agropecuaria, que se refiere a seis grandes temas: (1) infraestructura de servicios logísticos, 2) infraestructura de servicios para la producción, 3) infraestructura de producción, 4) infraestructura para el almacenamiento y alistamiento, 5) infraestructura para la transformación e 6) infraestructura para la comercialización, y 40 subtemas más específicos como lo relativo a plataformas logísticas, nodos de abastecimiento, centros de transporte terrestre, zonas de actividades logísticas, entre otras.

La captura de información se realiza por medio de formulario tipo encuesta, diseñado por la UPRA y Agrosavia y mejorado con el apoyo de la Red Linkata, que se refiere a información fundamental para el sector agropecuario que alimentan entidades que componen la Mesa de Estadísticas Agropecuarias, de tal manera que, en la primera fase de construcción, se lograron 217 registros para 16 departamentos.

Sistema nacional de información catastral (Sinic)

El Sinic es la herramienta prevista por la ley para que los gestores catastrales realicen los reportes de información a las bases catastrales que consolida la entidad reguladora, es decir, el IGAC. Esta se levanta a partir de los procesos de formación, actualización, conservación y difusión catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito, la cual debe ser reportada de manera oportuna, completa, precisa y confiable, conforme con los mecanismos definidos por la autoridad reguladora.

La información que deben reportar los gestores catastrales se refiere a los procesos de gestión catastral, tales como formación, actualización y conservación. Dichos procesos tienen el propósito de identificar e incorporar de manera permanente en la base catastral los cambios que sufran los predios en su componente físico, jurídico y económico, a fin de contar con un catastro actualizado. Así mismo, se debe registrar la información relativa a los procedimientos del enfoque multipropósito: 1) el barrido predial masivo, 2) integración con el registro, 3) incorporación de datos de informalidad en la propiedad, 4) actualización permanente e integridad de los trámites inmobiliarios, 5) interoperabilidad e integración de capas no parcelarias, 6) servicios digitales, 7) e innovación y evolución continua (IGAC, 2022).

Sin embargo, el Sinic aún no se encuentra completamente implementado, y en la actualidad se encuentra en su fase de diseño y desarrollo, por lo que fue necesario establecer un mecanismo de transición para que los gestores catastrales puedan realizar el reporte de la información que generan. Este mecanismo permitirá de forma transitoria la consolidación de la información catastral a nivel nacional, e implementará opciones de consulta de forma progresiva para las diferentes entidades que requieran acceso. Lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.1.7 del Decreto 1170 de 2015, y el Acuerdo 01 de 2021 “Por el cual se adopta el reglamento operativo del Comité Técnico Asesor para la Gestión Catastral”, al que se puso en consideración de dicho comité el proyecto de resolución “Por medio de la cual se establece una herramienta transitoria para el reporte y entrega periódica de información catastral por parte de los gestores catastrales”, la cual fue debidamente aprobada (IGAC, 2022).

Observatorio inmobiliario catastral (OIC)

El OIC es el instrumento para:

la identificación, gestión, estandarización, integración, análisis y síntesis de información para la comprensión, monitoreo, generación, divulgación, uso y apropiación de conocimiento en torno a las dinámicas del mercado inmobiliario, que contribuya a la toma de decisiones, especialmente aquellas que conduzcan al mejoramiento del servicio público catastral y la generación de políticas públicas territoriales. (IGAC, OIC, 2023)

Los análisis de la dinámica inmobiliaria contemplan los inmuebles rurales, por lo tanto, el OIC se constituye en una herramienta de gran potencial para disponer y consultar información relativa a la tierra rural del país, de acuerdo con los avances en la actualización catastral rural, así como para generar insumos para la gestión catastral en los procesos de formación, actualización, conservación y difusión, de tal manera que se contribuya al aprovechamiento de la información catastral y a la mejora del servicio público catastral (IGAC, OIC, 2023).

Repositorio de datos maestros (RDM)

El RDM es una herramienta tecnológica que permitirá gestionar los datos maestros catastrales y registrales. Con ella se busca contar con la información a nivel de predio que se deriva de la adopción del modelo extendido catastro-registro y el modelo de intercambio de datos catastrales y de registro, así como los sistemas misionales y las estrategias institucionales del IGAC y la SNR. De tal manera que en este repositorio también se centralizan los objetos de cartografía básica y objetos territoriales dispuestos por entidades estatales adscritas a la política de catastro multipropósito.

El alcance definido para el RDM considera la implementación de un visor que presente de manera única los datos catastrales y registrales maestros de un predio, suministrados por los gestores catastrales y la SNR, respectivamente, de tal manera que sea posible revisar la información sobre derechos de tenencia (formal e informal), limitaciones de dominio (p. ej.: hipotecas, nuda propiedad, servidumbres) y afectación por restricciones (p. ej.: protección forestal, área de explotación minera, área de conservación ambiental), así como especificar la información de trámites radicados sobre un predio por medio de la sincronización entre el RDM y la VUT (DNP, 2022).

La arquitectura de la solución tecnológica corresponde al DNP, de tal manera que se permita el detalle de los procesos, flujos de datos, arquitectura de software del RDM, para que se configure como el punto único de verdad de la realidad predial del territorio colombiano.

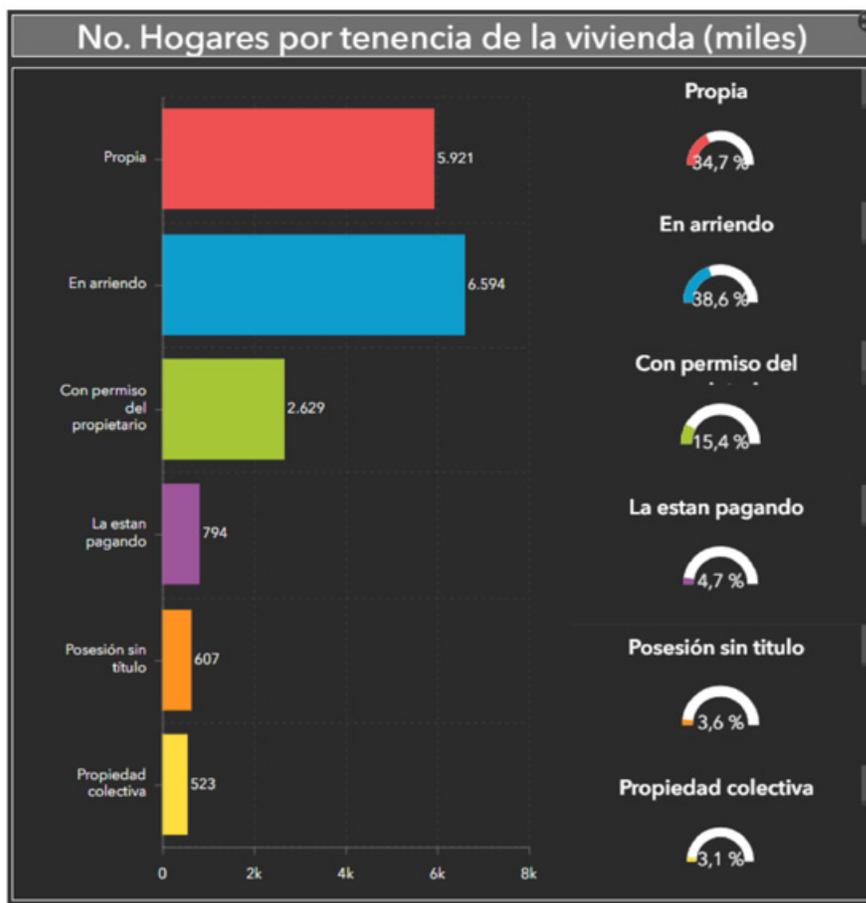
Tableros de control de la UPRA

La UPRA ha puesto a disposición de los usuarios información estratégica del sector agropecuario para la consulta mediante tableros de control en la página web de la entidad, en los cuales es posible encontrar información relativa a:

- Resultados de los principales programas del MinAgricultura.
- Indicadores y avances de las mujeres rurales en Colombia.
- Estadísticas de las condiciones de vida de la población y hogares rurales del país.
- Datos macroeconómicos del sector.
- Oferta agrícola y pecuaria de los departamentos.
- Indicadores de cumplimiento a los programas de la política pública agropecuaria.

La información relativa a la tenencia de la vivienda se encuentra en el módulo de información rural general, en el que se incluye información de condiciones de vida de la población rural del país. Los resultados generales se obtienen a partir de la ECV que genera el DANE.

Figura 26. Reporte sobre tenencia de viviendas en los tableros de control de la UPRA



Fuente: DANE (2020), consultado UPRA (2023).

5.5 Balance demanda-oferta

El análisis del balance entre la demanda y la oferta de información de tenencia de la tierra se desarrolla alrededor de los procesos identificados en la demanda y la información que se ha logrado identificar en la revisión de la oferta. Es importante señalar dos aspectos importantes de este análisis:

- 1) La información de demanda se diagnostica de manera amplia para cada uno de los procesos, incorporando en algunos casos información que no necesariamente es de tenencia de la tierra, pero que sí aporta en la implementación de los diferentes procesos de tierras.
- 2) La información identificada en el análisis de la oferta no agota necesariamente todas las fuentes, y algunas fuentes no se han podido diagnosticar de manera muy detallada, debido a las restricciones en términos de disponibilidad y reserva estadística de los datos.

Con esto presente, se han identificado 169 necesidades de información desde la demanda que se agrupan en seis grandes procesos principales como se muestra en la tabla 9. De acuerdo con los hallazgos, se ha podido establecer que se satisface la demanda de 43 necesidades de información (25,4 %), para 36 (21,3 %) no se satisface y para 90 (53,3 %) se satisface parcialmente. El proceso principal que tiene mayores carencias en materia de información es la gestión jurídica de tierras donde, de las 12 necesidades de información, solo se identificó información completa desde la oferta en 1 y en 12 parcialmente.

Tabla 9. Cantidad de necesidades de información identificadas en la demanda de información de tenencia por proceso principal, según si existe oferta

Proceso principal	Sí	No	Parcialmente	Total
Acceso a tierras	10	10	21	41
Administración de tierras	9	11	15	35
Gestión del ordenamiento social de la propiedad	5	9	20	34
Gestión jurídica de tierras	1	1	12	14
Territorios étnicos	4	0	5	9
Uso eficiente del suelo y adecuación de tierras	14	5	17	36
Total	43	36	90	169

Fuente: elaboración propia.

El análisis por proceso muestra que en promedio para cada proceso se atiende completamente la demanda en un 24 %, y se atiende parcialmente en un 53,7 %. También se destaca que de los 24 procesos identificados para 4 (el 17 %) la oferta permite cubrir menos del 60 % de la demanda, para 12 (el 50 %), la oferta permite cubrir entre el 60 % y el 80 % de la demanda y para 8 (el 33 %) la oferta permite cubrir más del 80 % de la demanda.

Tabla 10. Cantidad de necesidades de información identificadas en la demanda de información de tenencia por proceso, según si existe oferta

Proceso	Sí	No	Parcialmente	Total
Adecuación de tierras	3	3	6	12
Adjudicación de baldíos	4	2	3	9
Administración de predios fiscales patrimoniales y predios baldíos	2	2	4	8
Adquisición directa de tierras	2	2	5	9
Análisis de distribución de las tierras	1	3	4	8
Créditos para acceso a tierras	2	2	5	9
Dinámicas del mercado de tierras rurales	1	3	4	8
Estrategias de ordenamiento social departamental	0	0	4	4
Expropiación de tierras	0	3	1	4
Figuras especiales de ordenamiento social de la propiedad	3	1	5	9
Formalización de propiedad privada	1	0	7	8
Frontera agrícola (FA)	3	0	1	4
Medición de la informalidad	0	1	1	2
Objetivos de Desarrollo Sostenible	2	1	3	6
Otorgamiento de derechos de uso	3	2	2	7
Planes de Ordenamiento Productivo de cadenas priorizadas	3	0	3	6
Procesos administrativos agrarios de tierras	1	3	3	7
Reconversión productiva agropecuaria (RPA)	4	1	4	9
Restitución de tierras (URT)	0	0	4	4
Ruta de implementación de los POSPR	1	2	5	8
Subsidios para acceso a tierras	1	2	6	9
Territorios étnicos	4	0	5	9
Zonas que atiende la ART	1	2	2	5
Zonificación de aptitud	1	1	3	5
Total	43	36	90	169

Fuente: elaboración propia.

A manera de conclusión, se ha podido establecer que existen importantes vacíos de información sobre tenencia de la tierra que permitan cubrir adecuadamente la demanda de información en esta importante temática. Así mismo, se destaca que, si bien un importante acervo de información identificada en la oferta permite atender algunos aspectos de la demanda, la cubre de forma parcial, por lo que es necesario avanzar en la estructuración de sistemas de información amplios, unificados y de calidad que permitan usar la información de tenencia de la tierra para la toma de decisiones de política pública.

Capítulo 6.

Lineamientos y estrategias
para fortalecer la información
de tenencia de la tierra rural

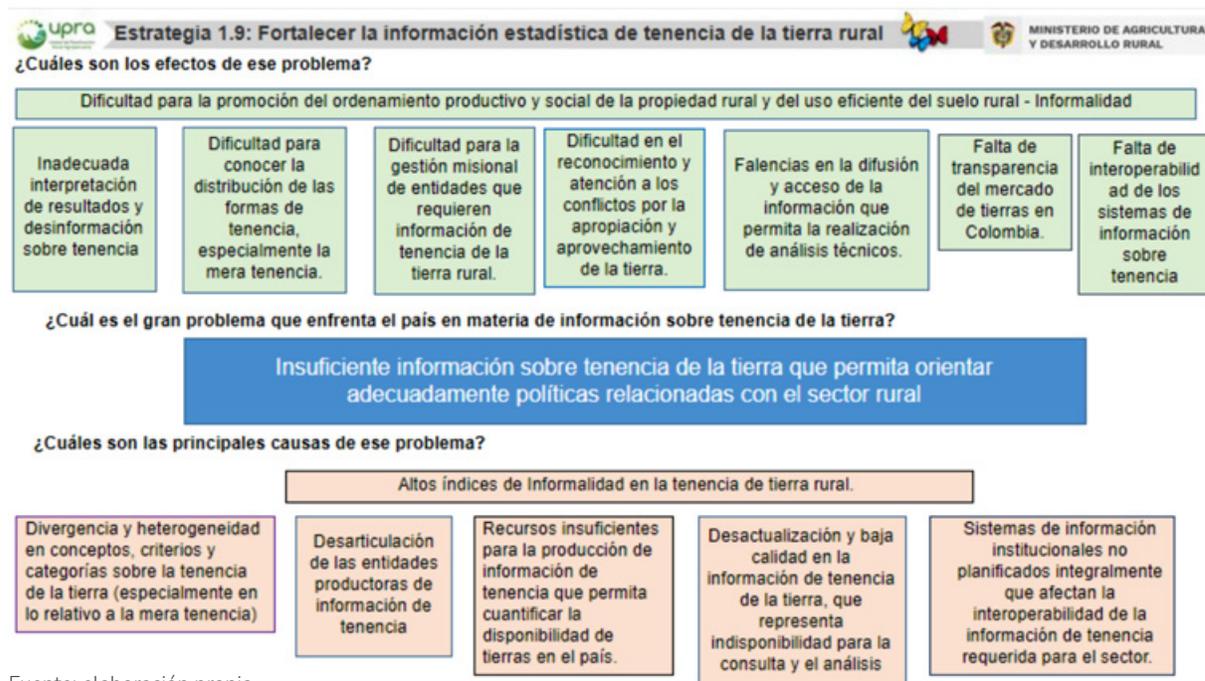


El planteamiento de los lineamientos que se proponen en este capítulo se realizó siguiendo la metodología de cadena de valor (DNP, 2019). En la primera parte de este capítulo, se presenta el árbol de problemas y sus causas con el fin de plantear los objetivos generales y específicos que van a orientar las estrategias y actividades para fortalecer la información sobre tenencia de la tierra rural en Colombia. En la segunda parte, se presentan las actividades y productos. Resulta pertinente mencionar que las actividades se organizan y se integran sobre estrategias que corresponden a los objetivos planteados en el primer apartado.

6.1 Definición de objetivos, visión, principios y valores para el mejoramiento de la información sobre tenencia de la tierra rural

Como se observa en la figura 27, se identifican siete causas del problema principal, a saber, la insuficiente información sobre tenencia de la tierra que permita orientar adecuadamente las políticas relacionadas con el sector rural. Sobre estas, se realizó un taller el día 11 de agosto de 2022 en el que participaron representantes de entidades del sector público y privado quienes discutieron y ofrecieron diferentes propuestas para superar cada una de ellas.

Figura 25. Árbol de problemas de la información sobre tenencia de la tierra



Fuente: elaboración propia.

Continuando con la metodología de cadena de valor es necesario tomar en cuenta las situaciones negativas que se derivan del árbol de problemas y que se discutieron en las mesas de trabajo, y transformarlas en los objetivos específicos que pretenden alcanzarse con la política. Los resultados se presentan en la tabla 11.

Tabla 11. Definición de objetivos específicos según la metodología de cadena de valor

Causas / problemas	Objetivos
Divergencia y heterogeneidad en conceptos, criterios y categorías sobre la tenencia de la tierra.	Recopilar y unificar los diferentes conceptos, definiciones, criterios y categorías sobre la tenencia de la tierra rural.
Desarticulación de las entidades productoras de información sobre tenencia.	Articular las entidades productoras de información sobre tenencia de la tierra para su generación y disposición oportuna.
Desactualización y baja calidad en la información de tenencia de la tierra que representa indisponibilidad para la consulta y el análisis.	Diseñar un modelo de información que adopte estándares de calidad para la producción de estadísticas sobre la tenencia de la tierra rural y oriente los procesos de levantamiento de datos, y los demás procesos de gestión de la información.
Sistemas de información institucionales no planificados integralmente que afectan la interoperabilidad de la información de tenencia de la tierra requerida por el sector.	Adecuar la disposición de la información en el marco de la estrategia SNUIRA para avanzar en la interoperabilidad y el manejo integrado de la información sobre tenencia de la tierra.
Recursos insuficientes para la producción y disponibilidad de información de tenencia.	Disponer de recursos humanos, financieros y tecnológicos para la producción y el manejo de información de calidad sobre tenencia de la tierra rural.
Altos índices de informalidad en la tenencia de la tierra rural.	Caracterizar los territorios de acuerdo con los resultados de las mediciones de la informalidad en la tenencia de la tierra para promover la formalización de la tierra en Colombia.

Fuente: elaboración propia.

Para la formulación del objetivo general de la política se toma la problemática principal y, en coherencia con los objetivos específicos, se propone un objetivo amplio que las abarque y a su vez, corrija el problema evidenciado. El resultado se presenta en la tabla 12, en esta propuesta, el objetivo general se formula en articulación con una visión, unos principios y valores que también se presentan a continuación.

Tabla 12. Definición de objetivos generales según la metodología de cadena de valor

Problema	Objetivo general
Información insuficiente sobre tenencia de la tierra que permita orientar adecuadamente las políticas relacionadas con el sector rural.	Contar con información de calidad y oportuna sobre tenencia de la tierra rural que permita orientar adecuadamente las políticas públicas relacionadas con el sector rural y la difusión de esta.

Fuente: elaboración propia.

Objetivo general

Contar con información de calidad y oportuna sobre la tenencia de la tierra rural que permita orientar adecuadamente las políticas públicas relacionadas con el sector rural y la difusión de esta.

198

Objetivos específicos

1. Recopilar y unificar los diferentes conceptos, definiciones, criterios y categorías sobre la tenencia de la tierra rural.
2. Articular las entidades productoras de información sobre tenencia de la tierra para su generación y disposición oportuna.
3. Diseñar un modelo de información que adopte estándares de calidad para la producción de estadísticas sobre la tenencia de la tierra rural y oriente los procesos de levantamiento de datos, y los demás procesos de gestión de la información
4. Adecuar la disposición de la información en el marco de la estrategia SNUIRA para avanzar en la interoperabilidad y el manejo integrado de la información sobre tenencia de la tierra.
5. Disponer de recursos humanos, financieros y tecnológicos para la producción y manejo de información de calidad sobre tenencia de la tierra rural.
6. Caracterizar los territorios de acuerdo con los resultados de las mediciones de la informalidad en la tenencia de la tierra para promover la formalización de la tierra en Colombia.

Los lineamientos para el fortalecimiento de la información de la tenencia de la tierra se orientan al cumplimiento de estos objetivos específicos, por lo que se expresan en los mismos términos en este capítulo.



Visión

En cinco años, el sector agropecuario contará con información de tenencia de la tierra, completa, oportuna, actualizada y disponible para la consulta permanente de los diferentes actores del sector público, privado y de cooperación internacional. Lo logrará a través de la consolidación del SNUIRA, la articulación con la política de catastro multipropósito y la definición de un modelo de gestión de la información sobre tenencia de la tierra. La información obtenida tendrá cobertura nacional y se desagregará por género y poblaciones étnicas, en coherencia con el enfoque diferencial. Contará con interoperabilidad entre los diferentes sistemas, para el aprovechamiento de todos los usuarios.

Principios y valores

- 1. Interés público:** Promover la prevalencia de lo público sobre lo privado a través de mecanismos de levantamiento, consulta y manejo de la información que sea de uso público y conduzca a la formulación de políticas públicas pertinentes, programas, estrategias y proyectos del sector rural.
- 2. Gobernanza sobre la información de la tenencia de la tierra:** Apoyar la cultura de la formalidad, el acceso equitativo a la tierra y el aprovechamiento productivo de predios rurales mediante la comprensión conceptual, disposición y difusión de información de calidad sobre la tenencia de la tierra rural.
- 3. Progresividad:** Consolidar de manera progresiva información sobre la tenencia de la tierra hasta lograr datos para todo el país en acompañamiento a la implementación de las políticas de ordenamiento social de la propiedad, catastro multipropósito, el Sistema de Administración del Territorio.
- 4. Publicidad:** Lograr una difusión de la información amplia, transparente y oportuna que facilite los propósitos de formalización de predios y la participación ciudadana y comunitaria.
- 5. Colaboración:** Continuar con el sentido colaborativo que ha tenido la formulación del PES. Los productores de información deberán colaborar armónicamente para garantizar que la información sobre tenencia de la tierra rural se provea y se difunda.
- 6. Enfoque de género y étnico:** Asegurar que la información sobre la tenencia de la tierra se encuentre desagregada por género y por grupos étnicos para evidenciar brechas que pudieran estar afectando a la mujer rural y a las diferentes comunidades étnicas.
- 7. Transparencia:** Manejar la información según lo dispone la Ley 1712 de 2014 cumpliendo criterios de fiabilidad, seguridad y confidencialidad.

6.2 Estrategias, productos y actividades propuestas para el mejoramiento de la información sobre tenencia de la tierra rural

200

A continuación, se presentan las actividades y productos de la cadena de valor. Metodológicamente, a cada objetivo se le asocia una estrategia o más, que agrupa los productos y actividades que permiten cumplir el objetivo propuesto.

Lineamiento 1. Recopilar y unificar los diferentes conceptos, definiciones, criterios y categorías sobre la tenencia de la tierra rural

Estrategia 1.1. Integración conceptual

Promoción de la adecuada articulación entre los productores de información, reconociendo los objetivos particulares por los que se levanta la información de la tenencia de la tierra, pero garantizando que la información responda a conceptos, definiciones y criterios unificados.

Existen diversas fuentes de información sobre tenencia de la tierra (catastro multipropósito, censos agropecuarios, encuestas de calidad de vida, entre otros) que en algunos casos producen y recogen registros administrativos y en otros, dependen principalmente de un informante o encuestado que provee la información. Así mismo, en algunos casos el productor de la información tiene un enfoque económico y de aprovechamiento productivo del suelo rural y en otros, principalmente uno jurídico o físico. Toda esta heterogeneidad, como se menciona en el árbol de problemas, dificulta el objetivo general de contar con información clara y oportuna sobre tenencia de la tierra.

Esta estrategia en consecuencia, consolida acciones para el acercamiento, sensibilización y participación de los actores que producen información sobre la tenencia de la tierra rural, la vinculación de entidades del orden nacional responsables de la generación de información como el DANE y MinTIC, y la apertura de espacios de trabajo que permitan lograr la unificación conceptual.

Teniendo en cuenta el esfuerzo institucional que se ha realizado en torno al modelo LADM_COL, y al SAT, se prioriza la discusión sobre el diccionario de conceptos de este con el fin de garantizar una integración conceptual y que, en el marco del catastro multipropósito, se consolide información sobre la tenencia de las tierras rurales con un enfoque productivo y social amplio y pertinente para los diferentes actores del sector rural.

Productos

- Documento con conceptos, criterios y categorías sobre la tenencia de la tierra rural unificados.
- Inventario de fuentes y tipos de información.
- Mapeo de actores productores de información consolidado.

- Modelo de articulación con el modelo LADM_COL y conceptos claves integrados en la política de catastro multipropósito.
- Mesa interinstitucional de actores productores y usuarios de información sobre tenencia de la tierra conformada.

Actividades

- Identificar los productores de información y organizar la oferta y demanda actual de información.
- Adelantar colaborativamente un inventario de la información que se produce y la potencial demanda de información en el que se incluya el sector privado y de cooperación internacional.
- Conformar espacios que permitan el intercambio de conocimiento y la unificación de conceptos (mesa técnica o equipo coordinador) y definición de los roles que las entidades deben desempeñar en el proceso.
- Garantizar la integración conceptual con los términos de tenencia de la tierra rural de catastro multipropósito. En los casos que sea necesario, trabajar articuladamente para que los conceptos manejados por ellos integren las diferentes dimensiones productivas y sociales de la tenencia de la tierra rural que sean relevantes para el sector.
- Formalizar el documento de conceptos, definiciones, criterios y categorías sobre la tenencia de la tierra rural.

Lineamiento 2. Articular las entidades productoras de información sobre tenencia de la tierra para su generación y disposición oportuna

Estrategia 2.1. Articulación sectorial

Se busca que todas las entidades adscritas y vinculadas al sector logren una clara articulación sectorial con el fin de contar con información estandarizada frente a la tenencia de la tierra rural. Las entidades delegadas tendrán que asumir el liderazgo para el desarrollo de las estrategias propuestas en el presente documento y para la vinculación de otros actores como el sector privado y de cooperación internacional que produzcan o utilicen información sobre la tenencia de la tierra.

Productos

- Documentos de diagnóstico sobre el estado actual de los sistemas de información de las entidades productoras de la información de tenencia de la tierra.
- Reporte de seguimiento a la implementación de las acciones de mejora identificadas para fortalecer el acceso y la disposición de la información de tenencia.
- Acuerdo de los actores institucionales públicos y privados del sector rural, que incluya la determinación de roles para la gestión de la información sobre tenencia de la tierra.
- Lineamientos para la sensibilización y trabajo conjunto con entidades territoriales que sean habilitadas como gestores catastrales, además de la Agencia Nacional de Tierras, y la Unidad de Restitución de Tierras para la gestión de la información sobre tenencia de la tierra rural.

- Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial de la ART con criterios y procedimientos de análisis de la información de tenencia de la tierra rural acordes a la presente propuesta.

Actividades

- Concertar la oferta y demanda de información de tenencia de la tierra.
- Establecer el plan de actividades para identificar el estado actual de la información de tenencia de la tierra y de los sistemas que disponen esta información.
- Reconocer los roles, organización, procedimientos, soporte tecnológico, etc., que tienen las entidades del sector para la producción de información sobre tenencia de la tierra.
- Vincular oficinas de planeación y de TIC de las entidades del sector para garantizar un trabajo interinstitucional concertado y útil para las entidades participantes.
- Promover la participación de gremios y organizaciones productoras de información de tenencia de la tierra rural.

Estrategia 2.2. Articulación intersectorial

Esta estrategia se enfoca en las entidades del orden nacional que no están adscritas al sector agropecuario pero que levantan y gestionan información relacionada con la tenencia de la tierra, principalmente DNP, SNR e IGAC como líderes de la política de catastro multipropósito, DANE y ART⁷⁴. Con esta estrategia se busca una clara articulación entre la información de tenencia de la tierra requerida para la formulación de políticas del sector rural y la que se levanta en el catastro multipropósito y el modelo LADM_COL.

El modelo LADM_COL contiene un conjunto de parámetros de levantamiento de información catastral, jurídica y económica de predios urbanos y rurales, razón por la cual se trata de un espacio prioritario para la articulación interinstitucional que necesita la presente estrategia.

Bajo la política de catastro multipropósito, se ha logrado la habilitación de gestores catastrales, es decir, entidades territoriales que pueden adelantar los procesos catastrales⁷⁵. En esta estrategia estos actores también son relevantes en el sentido que municipios y departamentos van a ser productores de información sobre la tenencia de la tierra rural.

Además, se identifica la necesidad de articular la ART, ya que los PDET tienen como pilar 1 el ordenamiento social de la propiedad rural. Por esa razón, la entidad tiene capacidad de (i) sensibilizar y capacitar usuarios de la información y (ii) gestionar proyectos relacionados con la formalización de la propiedad. Es así como se trata de uno de los actores clave de esta estrategia.

Productos

- Información de tenencia de la tierra rural armonizada con el modelo LADM_COL, las estrategias de catastro multipropósito y el SAT.

⁷⁴ Se considera pertinente recordar que, aunque ART estuvo adscrita al sector actualmente hace parte de la Presidencia de la República.

⁷⁵ Los procesos catastrales son: formación catastral, actualización, conservación y difusión.

- Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial de la ART con criterios y procedimientos de análisis de la información de tenencia de la tierra rural acordes a la presente propuesta.
- Lineamientos para la sensibilización y trabajo conjunto con entidades territoriales que sean habilitadas como gestores catastrales, además de la Agencia Nacional de Tierras, y la Unidad de Restitución de Tierras para la gestión de la información sobre tenencia de la tierra rural.

Actividades

- Articular los estándares de levantamiento de información del modelo LADM_COL con los requeridos para la formulación de proyectos y políticas del sector agropecuario promovidos en este documento, mientras se construye el Sistema Nacional de Gestión Catastral (SINIC), que consolidará la información catastral a nivel nacional.
- Garantizar la articulación con el Sistema de Administración del Territorio que se concibe en los términos del CONPES 4007 de 2020.
- Fortalecer la articulación con la ART y aportar al pilar de ordenamiento social de la propiedad rural de los PDET los elementos requeridos para la gestión integral de la información sobre tenencia de la tierra en los territorios donde interviene.
- Incorporar transversalmente estándares definidos por DANE, MinTIC, DNP y el Archivo General de la Nación, entre otros, para el levantamiento y manejo de información.

Estrategia 2.3. Gobernanza local

Con esta estrategia se busca la participación de gobiernos locales (gobernaciones y alcaldías) en la actualización y uso de la información de tenencia de la tierra, así como el fortalecimiento de las capacidades locales para obtener y gestionar esta información, especialmente, cuando se promuevan procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito en estos municipios o departamentos.

Productos

- Capacitaciones y mesas de trabajo con autoridades locales con responsabilidades en la gestión de la información sobre tenencia de la tierra rural.

Actividades

- Acompañar y sensibilizar gobernaciones y alcaldías que estén habilitados como gestores catastrales o se encuentren en proceso de hacerlo.
- Capacitar funcionarios de secretarías de planeación y de agricultura de las alcaldías municipales con funciones relacionadas con la administración de la información de la tenencia de la tierra rural para la gestión integral de esta información.

Lineamiento 3. Diseñar un modelo de información que adopte estándares de calidad para la producción de estadísticas sobre la tenencia de la tierra rural y oriente los procesos de levantamiento de datos, y los demás procesos de gestión de la información

Estrategia 3.1. Modelo para la gestión de la información

Diseño de un modelo orientado a la interoperabilidad de los sistemas en el que la captura de datos esté estandarizada y los procesos, procedimientos e instrumentos de levantamiento y actualización de información sobre tenencia de la tierra estén articulados.

Además, el modelo debe incluir mecanismos de seguimiento, así como definir momentos de evaluación y ajuste para evidenciar posibles errores y riesgos de seguridad y en lo posible, incorporar criterios para la actualización de la información que no genere riesgos de pérdida de datos.

El modelo se formula adaptado a la medición de la informalidad en la tenencia de la tierra, incorporando indicadores y bases de datos con las que debería contar el sector y que en el momento son insuficientes o no se están reportando, orientado por conceptos integrados de la tenencia de la tierra rural y diseñado sobre las diferentes necesidades de información de las entidades del sector y externas a este que levantan, administran o disponen de información relacionada con la tenencia de la tierra.

Finalmente, el modelo debe contar con los manuales de operación de consulta fácil y ampliamente conocidos por los productores de información sobre tenencia de la tierra rural.

Productos

- Modelo para la gestión de información para garantizar la disposición y acceso a la información identificada en la oferta y demanda.

Actividades

- Identificar vacíos de información sobre tenencia de la tierra rural y realizar la gestión para el levantamiento de la información con la que debería contar el sector y que en el momento son insuficientes o no se están reportando (ejemplo, inventario de baldíos, predios y áreas asociados a las diferentes formas de tenencia).
- Definir los mecanismos a través de los cuales se compartirá la información sobre tenencia de la tierra rural, considerando los lineamientos de MinTIC, los lineamientos de la Infraestructura de datos espaciales ICDE y los estándares de calidad del DANE.
- Evaluar los procesos, procedimientos e instrumentos actuales que utilizan los diferentes sistemas de información a la luz de los conceptos, definiciones y criterios integrados en la estrategia 2.
- Formular el modelo de gestión de la información sobre tenencia de la tierra rural que contemple la adopción de estándares de calidad para la información alfanumérica y espacial.
- Producir procesos, procedimientos e instrumentos acordes al modelo propuesto.

- Promover la apropiación del modelo entre los productores de información con fines de lograr su sostenibilidad en el largo plazo.
- Validar el modelo en términos de determinar si satisface demandas de información sobre la tenencia de la tierra rural.
- Definir los mecanismos de evaluación y ajuste del modelo.
- Definir responsables de la gestión de la información de tierras.
- Articular los estándares de levantamiento de información del modelo LADM_COL con los requeridos para la formulación de proyectos y políticas del sector agropecuario promovidos en este documento, mientras se construye el Sistema Nacional de Gestión Catastral (Sinic), que consolidará la información catastral a nivel nacional.
- Garantizar la articulación con el Sistema de Administración del Territorio (SAT) que se concibe en los términos del CONPES 4007 de 2020.
- Fortalecer la articulación con la ART y aportar al pilar de ordenamiento social de la propiedad rural de los PDET los elementos requeridos para la gestión integral de la información sobre tenencia de la tierra en los territorios donde interviene.
- Incorporar transversalmente estándares definidos por DANE, MinTIC, IGAC, DNP y el Archivo General de la Nación, entre otros, para el levantamiento y manejo de información.

Lineamiento 4. Adecuar la disposición de la información en el marco de la estrategia SNUIRA para avanzar en la interoperabilidad y el manejo integrado de la información sobre tenencia de la tierra

Estrategia 4.1. Interoperabilidad

Entendiendo el Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria (SNUIRA) es una estrategia de Estado que busca ordenar, gestionar y gobernar la información sectorial, con el propósito de optimizar su aprovechamiento y propiciar una mejor toma de decisiones, se busca aprovechar los avances que tiene el sector en materia de interoperabilidad para garantizar el cumplimiento del marco normativo que dispone el Gobierno nacional a través del MinTIC.

Productos

- Plan de interoperabilidad sectorial actualizado según las necesidades de información en torno a tenencia de la tierra.
- Instrumentos del SNUIRA (catálogo de sistemas de información, catálogo de servicios de intercambio de información y diccionario de datos) actualizados en función de la información referida a tenencia de la tierra.

Actividades

- Actualizar el plan de interoperabilidad sectorial según las necesidades de información en torno a tenencia de la tierra.
- Actualizar los instrumentos del SNUIRA en función de la información referida a tenencia de la tierra.

Estrategia 4.2. Difusión y uso de la información

Divulgación amplia y promoción del uso de la información sobre tenencia de la tierra rural. Se busca con esta estrategia que, los diferentes actores utilicen esta información en la formulación de planes y proyectos relacionados con el acceso y uso de la tierra, y, de otro lado, que sea fácil de consultar para otros usuarios como podría serlo la academia, organizaciones sociales y expertos nacionales e internacionales.

Productos

- Herramientas de divulgación y promoción del uso de la información sobre tenencia de la tierra rural.

Actividades

- Promover el uso de la información para políticas públicas y de apoyo a las estrategias productivas, orientado al uso eficiente del suelo rural, por ejemplo, zonificaciones de aptitud, frontera agrícola y planes de ordenamiento productivo.
- Diseñar tutoriales, piezas de divulgación, capacitaciones que apoyen el uso del SNUIRA y del módulo de tenencia de la tierra rural, que promueva la cultura de la formalidad en la tenencia.
- Articular la divulgación de la información sobre tenencia de la tierra con escenarios y estrategias de difusión que se adelanten en el marco de la política de catastro multipropósito, el modelo LADM_COL, el SAT o de manejo de la información promovidos por el DANE.
- Promover la creación de una red informativa de la tenencia de la tierra, con criterios de aprovechamiento y gestión del conocimiento.

Lineamiento 5. Disponer de recursos humanos, financieros y tecnológicos para la producción y manejo de información de calidad sobre tenencia de la tierra rural

Estrategia 5.1. Gestión de recursos

Esta estrategia busca que se cuente con financiación adecuada y con criterios para la asignación de recursos en línea con la estrategia 6 del PES. Se considera que la gestión articulada de las entidades del nivel nacional con procesos estandarizados y parametrizados puede generar menores costos, así como capacidades para compartir la gestión conjunta de tecnología.

En caso de que se evidencie, con la implementación de las otras estrategias, que información relevante sobre la tenencia de la tierra no está siendo recolectada, esta estrategia debe gestionar recursos que incluyan el levantamiento de información que aún no está siendo levantada. Así mismo, en los casos en que se evidencie que se está recabando información incompleta o de baja calidad.

Productos

- Estimación de recursos humanos y financieros adecuados para la gestión de información en casos en que esta sea insuficiente, incompleta o de baja calidad.

Actividades

- Promover que desde las oficinas de planeación y de sistemas de las diferentes entidades adscritas al sector se destinen recursos en sus planes anuales para la financiación de actividades relacionadas con la gestión de información sobre tenencia de la tierra.
- Identificar otras fuentes de financiación como cooperación internacional, alianzas público-privadas, sector privado, etc., cuando sean necesarios recursos adicionales.
- Apropiación de los recursos para ejecutar las acciones que fortalezcan la gestión de la información sobre la tenencia de la tierra rural en los sistemas de las entidades vinculadas en la estrategia y permitan su sostenibilidad.

Lineamiento 6. Consolidar información para caracterizar los territorios de acuerdo con los resultados de indicadores y factores que permitan promover la formalización de la tierra en Colombia

Estrategia 6.1. Promover acceso y difusión de indicadores de formalidad de tierras

Promoción para el acceso y la difusión de información de tenencia que permita la medición y el seguimiento de la informalidad en la tenencia de la tierra.

Productos

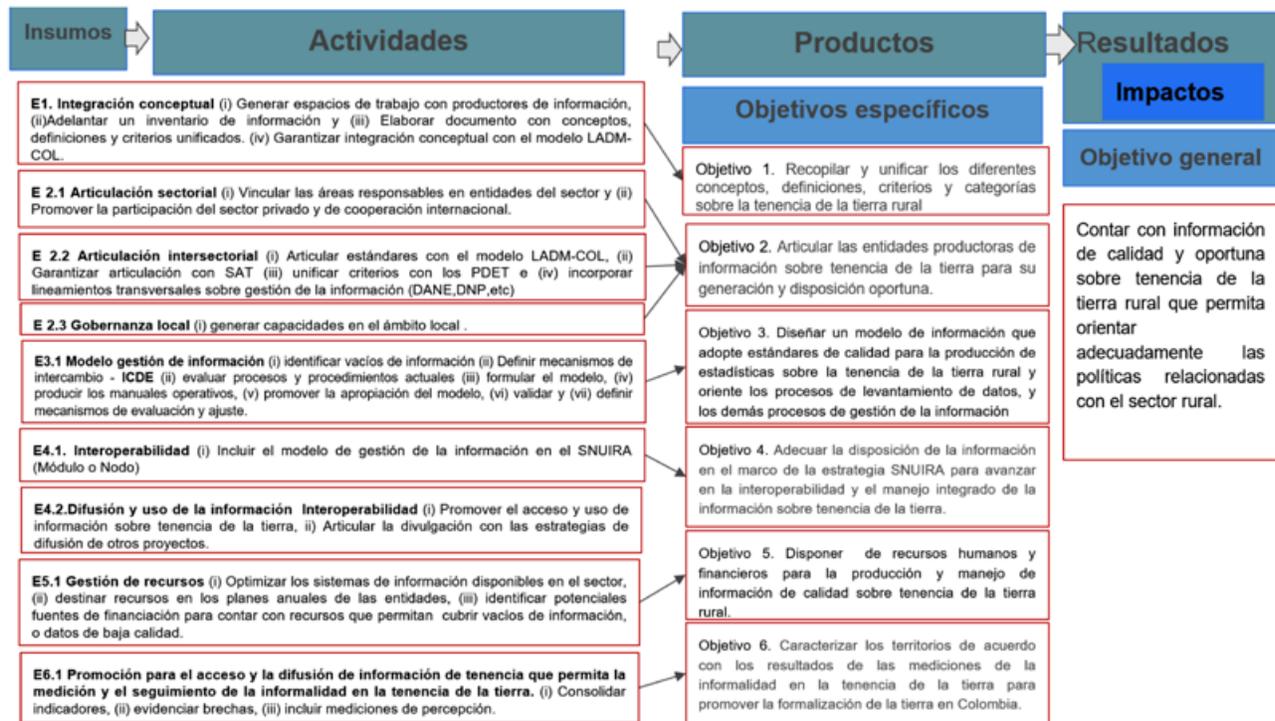
- Propuesta de indicadores y niveles de desagregación para medir la informalidad de la tenencia de la tierra según la diversidad de los territorios y municipios del país.
- Información articulada con índices internacionales sobre tenencia de la tierra rural como el Prindex.
- Material para la difusión de los elementos conceptuales en materia de tenencia de la tierra y de los resultados de la medición de la informalidad en la tenencia de la tierra y la seguridad jurídica que promueva la formalidad de la tenencia.

Actividades

- Consolidar una batería de indicadores para la medición en la informalidad en la tenencia de la tierra.
- Definir niveles de desagregación que permitan evidenciar brechas en la tenencia de la tierra por género y poblaciones étnicas.
- Generar lineamientos y orientaciones metodológicas para obtener la información requerida para el cálculo de indicadores de percepción de la seguridad jurídica de la tenencia.
- Diseñar y difundir material que contribuya al impulso de la formalidad en la tenencia de la tierra, que incluya elementos conceptuales y los resultados de las mediciones de informalidad.

Como síntesis del capítulo, en la figura 28 se presenta la cadena de valor obtenida.

Figura 28. Cadena de valor de la tenencia



Fuente: elaboración propia.

Referencias



Asamblea Constituyente de Colombia de 1991. (1991). Constitución Política de la República de Colombia.

Álvarez, G. (2022). Swisstierrascolombia. <https://cursos.swisstierrascolombia.com/>

ANT. (2017). *Procedimiento de Constitución de Zonas de Reserva Campesina.* ADMTI-P-001. Bogotá: Agencia Nacional de Tierras.

ANT. (2017). *Procedimiento para la selección de beneficiarios y adjudicación de predios no ocupados.* <https://lc.cx/uRFR6y>

ANT. (2018). Acuerdo número 58 de 2018 "Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables".

Arango, M. (2014). *La tierra en la historia de Colombia,* Academia colombiana de ciencias económicas. (A. C. Económicas, Ed.) Bogotá: Colección Aportes.

Banco Mundial. (2014). Resultados del sector: <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/15/land-policy-results-profile>

CConst, T-537/1992, S. Rodríguez. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-537-92.htm>

CConst, C-066/1993, J. Hernández. https://lc.cx/6w9i_X

CConst, T-572/1994, A. Martínez. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-572-94.htm>

CConst, C-595/1995, C. Gaviria. <https://lc.cx/KIGdJ0>

CConst, C-183/2003, A. Beltrán. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-183-03.htm>

CConst, C-150/2005, J. Araújo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-150-05.htm>

CConst, C-189/2006, R. Escobar. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-189-06.htm>

CConst, T-760/2007, C. Vargas. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-760-07.htm>

CConst, C-666/2010, H. Sierra. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-666-10.htm>

- CConst, C-644/2012.** A. Guillén. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-644-12.htm>
- CISA. (2024).** *Inventario de ofertas de bienes inmuebles.* Obtenido de Central de inversiones - CISA: <https://inmuebles.cisa.gov.co/PortalComercializacion/#/landing>
- Código Civil Colombiano. (1887).** art. 2200. Diario Oficial de Colombia.
- Colmenares, G. (1979).** *Historia económica y social de Colombia. Popayán una sociedad esclavista. La Carreta inéditos.*
- Colombia. (3 Ago. 1994).** L 160. *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.* DO 41.479. <https://lc.cx/clV5Qf>
- Comisión de Empalme del Sector Agropecuario. (2022).** *Informe completo de empalme del sector agrario: Diagnóstico y recomendaciones del empalme del sector agro "hacia un nuevo campo colombiano".* Bogotá: Presidencia de la República.
- Congreso de Colombia. (1821).** "Sobre enajenación de tierras baldías y creación de oficinas de agrimensor".
- Congreso de Colombia. (1975).** Ley 6 de 1975 *Por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra.*
- Congreso de la República. (2014).** Ley 1708 de 2014. *Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio.*
- CONPES 3616. (2009).** *Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.*
- CONPES 3859. (2016).** *Política para la adopción e implementación de un Catastro.* Bogotá.
- CONPES 3951. (2018).** *Concepto favorable financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.*
- CONPES 3958. (2019).** *Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito.*
- CONPES 3958. (2019).** *Estrategia para la implementación de la política pública de Catastro Multipropósito.* <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>
- CONPES 4007. (2020).** *Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio.*

- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. (2022).** *ICCD/COP(15)/19 Seguimiento de los marcos de políticas y las cuestiones temáticas: tenencia de la tierra.* Abiyán: Naciones Unidas.
- Cortés, C. F., Lagos, L., Maluendas, A., Manrique, J., Ríos, M., Rubiano, C., & Hincapié, J. (2020).** *Distribución de la propiedad rural. Colombia 2017.* Bogotá: UPRA.
- Crav. (s.f.).** *ConquistadeAmérica.* <https://www.timetoast.com/timelines/conquista-de-america-125637d0-21aa-4a28-a728-9a1629e6f3c4>
- DNP. (2016).** *CONPES 3859: Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.* Bogotá.
- DNP. (25 de julio de 2022).** *Catastro multipropósito.* Obtenido de Interoperabilidad: <https://catastro-multiproposito.gov.co/acerca-de/Paginas/Interoperabilidad.aspx>
- DNP. (2023).** *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.* <https://lc.cx/qrMLUO>
- Erba, D. (2016).** *El Catastro Territorial en América Latina.* Obtenido de El Blog de Diego Erba: <https://geo.sofexamericas.com/resumen/2016/3.pdf>
- FAO. (2003).** *Estudios sobre tenencia de la tierra 3 Tenencia de la tierra y desarrollo rural.* Roma.
- Fórum Brasileiro de Economia Solidária. (2011).** *Via Campesina rechaça políticas alimentares do G20.* <https://fbes.org.br/2011/06/22/via-campesina-rechaca-politicas-alimentares-do-g20/>
- Franco Cañas, A. M., & De los Rios Carmenado, I. (Julio-Diciembre de 2011).** *Reforma Agraria en Colombia: Evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual». Cuad. Desarrollo Rural, n° 8 (67):, 93-119.*
- Gamboa, J. (2016).** *Los muiscas, grupos indígenas del nuevo reino de Granada. Una nueva propuesta sobre su organización sociopolítica y su evolución en el siglo XVI.* Obtenido de Museo del Oro: <https://www.youtube.com/watch?v=NAJ-EM5h4N0&t=1532s>
- Garay Salamanca, J. L. (2013).** *Derecho real de Superficie. Antecedentes teóricos y consideraciones de Economía política sobre su adopción en el caso de Colombia.* Madrid.
- Global Land Alliance. (2018).** *PRIndex. Methodological Report 2017.*
- Herrera, M. (2006).** *El Estado de la Información sobre Tenencia de la Tierra para la Formulación de Políticas de Tierra en América Latina.* Oficina de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Organización de los Estados Americanos. .

- ICDE. (2017).** *Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales*. Obtenido de Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales: <http://www.icde.org.co/quienes-somos/antecedentes>.
- ICDE. (s.f.).** *Fortalecimiento de la ICDE: el modelo IGIF*. Obtenido de La Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales - ICDE: <https://www.icde.gov.co/sobre-nosotros/marco-normativo>
- IGAC. (2011).** *Resolución 70 de 2011 Resolución por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral*.
- IGAC. (2022).** *Catastro multipropósito*. Obtenido de Herramienta transitoria para el reporte y entrega periódica de información catastral por parte de los gestores catastrales: <https://www.igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/reporte-de-informacion-catastral>
- IGAC. (2023).** *OIC*. Obtenido de Observatorio Inmobiliario Catastral: <https://www.igac.gov.co/es/contenido/observatorio-inmobiliario-catastral>
- IGAC y SNR. (2018).** *Por la cual se adopta el modelo común de intercambio LADM_COL*.
- IGAC y SNR. (2020).** *Por el cual se adopta el Modelo Extendido del Catastro Registro Modelo LADM_COL*.
- IGAC-SNR. (2016).** *Conceptualización y Especificaciones para la Operación del Catastro Multipropósito V.2.1.1*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Superintendencia de Notariado y Registro.
- Incoder. (2014).** ACUERDO 349 DE 2014.
- Kalmanovitch, S., & López, E. (2005).** *Tierra, conflicto y debilidad del Estado en Colombia*. Obtenido de Observatorio de la Economía Latinoamericana 44,: www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/
- Lafont Pianetta, P. (2015).** *Manual de Derecho Privado Contemporáneo*. Tomo III Derecho de Bienes. Librería Ediciones del Profesional.
- Londoño, F., Guerrero, G., Flórez, A., Gamboa, I., Aguilar, D., Neva, N., . . . Cañón, P. (2021).** *Bases conceptuales, metodológicas y lineamientos de la reconversión productiva agropecuaria*. Bogotá: UPRA.
- Luzonstrait. (2024).** *Expansión europea en América y España*. https://lc.cx/qTsp_E
- Machado, A., & Vivas, J. (2009).** *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.

- Martorelli, S. (2015).** *Los trabajadores en las obras de arte. Propuesta para el día del trabajador. Mi Sala Amarilla.* <https://salaamarilla2009.blogspot.com/2015/04/los-trabajadores-en-la-pintura.html>
- MinAgricultura. (2011).** Decreto 4145 de 2011, por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones.
- MinAgricultura. (26 de mayo de 2017).** Resolución 128 de 2017. 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. Bogotá.
- MinAgricultura. (2018).** Resolución 261 de 2018. Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para su identificación general.
- MinAgricultura. (2021).** Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.
- Melo, J. O. (1978).** *Historia de Colombia: el establecimiento de la dominación española.* Bogotá: Oveja Negra.
- Menegus, M. (1994).** Los títulos primordiales de los pueblos de indios. *Revista de historia moderna*, No. 20, 209 p.
- Molina López, L., & Barreto Montero, L. F. (2018).** Catastro en la Construcción de Paz. Catastro y Planificación Territorial: Desafíos para implementar los acuerdos de la Habana. *Revista de Ingeniería*, (46), 60-69.
- Naciones Unidas. (2022).** *Seguimiento de los marcos de políticas y las cuestiones temáticas: tenencia de la tierra.* Convención de Lucha contra la Desertificación. Conferencia de las Partes. Marcos de políticas y cuestiones temáticas.
- Neva Díaz, N. J. (2014).** *Bases Conceptuales Procesos de Regularización de la Propiedad Rural y Acceso a Tierras.*
- Neva, J., Contreras, J., Cortés, P., Fernández, Á., Garrido, P., & Montes, N. (2020).** *Estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural en el departamento del Huila.* Bogotá: UPRA.
- Neva, N., & Prada, R. (2020).** *Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2019.* Bogotá: UPRA.
- Observatorio de Tierras. (2014).** *Releyendo Informes.* <https://lc.cx/lc-eMh>
- Ordóñez Gómez, F. (2012).** *Zonas de reservas campesinas: elementos introductorios y de debate.* ILSA, Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos. Bogotá.

- Patiño, V. M. (1997).** *La tierra en la América equinoccial*, Libro VI. Obtenido de banrepcultural.org: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/latierra/libro6-1.htm>
- Peña Huertas, R. (2014).** *Evolución normativa de los derechos de propiedad 1820-2013*. https://lc.cx/Z_AgT5
- PNUD. (2011).** *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*. New York.
- Presidencia de la República. (2017).** *Decreto Ley 2336 de 2017*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2017 B).** Ley 902 de 2017 "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras". Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia. (2020).** Decreto 1330, 2020 "Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras".
- Prindex. (2018).** *Colombia Securing Land and Property Rights*.
- Ramirez Rodríguez, J. (2006).** *Conclusiones sobre reforma agraria*. Recuperado de <https://www.monografias.com/trabajos40/reforma-agraria/reforma-agraria>.
- Ramos Rodríguez, L. (2003).** La Modernización del Catastro Colombiano. *Revista de Ingeniería*, (18), 156-166.
- Rubino, F. (2024).** La Encomienda. *Revista digital de Historia y Ciencias Sociales*. <https://lc.cx/-ZibXt>
- SAE. (2021).** *Venta masiva de bienes inmuebles*. Cuaderno de venta. . Obtenido de Sociedad de Activos Especiales. Trámites: <https://www.saesas.gov.co/?idcategoria=41505>
- SAE. (s.f.).** *Mecanismos de administración de activos SAE*. Dirección para la democratización de activos inmuebles rurales. Sociedad de Activos Especiales.
- SNR. (2014).** *Consulta 1477 de 2014 ante la Oficina Asesora Jurídica*. De la Superintendencia de Notariado y Registro .
- SNR, O. (2014).** *Consulta 1477 de 2014*. Embargo de derechos de Falsa Tradición. Superintendencia de Notariado y Registro.

- SRN. (2022).** *El IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro habilitarán una plataforma para el registro masivo de predios en el país.* <https://lc.cx/kPxhd2>
- UPRA. (2015).** *Mercado de tierras rurales productivas en Colombia, caracterización, marco conceptual, jurídico e institucional.* Bogotá, D.C.
- UPRA. (2015).** *Propuesta Metodológica para el Análisis de la Tenencia de la Tierra a Nivel Nacional y Regional.* Documento de trabajo. Bogotá: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.
- UPRA. (2016).** *Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia: propuesta metodológica.* Bogotá: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.
- UPRA. (2016).** *Guía de formalización de la propiedad rural por barrido predial.* Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.
- UPRA. (2023).** *Obtenido de SNUIRA:* <https://upra.gov.co/es-co/Paginas/snuira.aspx>
- UPRA. (2023).** *Gestión de información agropecuaria.* <https://upra.gov.co/planificaci%C3%B3n-del-ordenamiento-agropecuario/gesti%C3%B3n-de-informaci%C3%B3n-agropecuaria>
- UPRA. (18 de mayo de 2023).** *La UPRA socializó la Red Colaborativa de Infraestructura Agropecuaria:* <https://upra.gov.co/es-co/saladeprensa/Paginas/La-UPRA-socializ%C3%B3-la-Red-Colaborativa-de-Infraestructura-Agropecuaria.aspx>
- UPRA, & Cabeza Massiris. (2013).** *Elementos para la formulación de lineamientos, criterios e instrumentos de gestión del territorio para usos agropecuarios.* Contrato 091 de 2013.
- UPRA, Universidad del Rosario, & MinAgricultura. (2017).** *Contratos Agropecuarios. Conceptos y minutas.* Bogotá, Colombia: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.
- Velásquez Jaramillo, L. G. (2000).** *Bienes.* Bogotá: Temis.
- Vélez, L. G. (2012).** *Política y legislación de tierras en Colombia, siglos XIX y XX.* Obtenido de <http://luisguillermovelezalvarez.blogspot.com/2012/03/politca-y-legislacion-de-tierras-en.html>
- Villaveces-Niño, M. J. (2009).** *Una mirada distinta a la política de tierras en Colombia.* Universidad del Rosario.

Anexos



Anexo 1. Glosario

- 1. Aclaración de área:** Es el procedimiento que se debe realizar en los casos donde el área jurídicamente soportada en los títulos de propiedad de un predio no concuerda con la obtenida mediante levantamiento topográfico, en ocasiones puede ser igual o diferir de la incorporada en la base catastral. Este procedimiento busca establecer el área real del inmueble y que esta se unifique en toda la documentación. Debe ser adelantada por el gestor catastral competente.
- 2. Adquisición de tierras:** Facultad que tiene la ANT para adquisición de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio propiedad privada, para dar cumplimiento a los objetivos señalados en la Ley 160 de 1994 y a los fines de utilidad pública e interés social.
- 3. Ampliación de resguardos:** Procede para los resguardos indígenas legalmente constituidos, cuando las tierras fueren insuficientes para su desarrollo económico y cultural o para el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, o cuando en el resguardo no fueron incluidas la totalidad de las tierras que ocupan tradicionalmente o que constituyen su hábitat.
- 4. Anticresis:** Es un contrato por el que se entrega al acreedor una finca raíz para que se pague con sus frutos (CCC, art. 2458).
- 5. Aparcería:** Es un contrato mediante el cual una parte que se denomina propietario acuerde con otra que se llama aparcerero, explotar en mutua colaboración un fundo rural o una porción de este con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación (L 6/1975).
- 6. Aptitud agropecuaria utilizable:** Es el indicador producto de la diferencia de áreas utilizables y no utilizables, dividida en el área total del mismo. Dicho indicador permite la identificación del área potencialmente utilizable en actividades agropecuarias respecto al área total del predio.
- 7. Áreas naturales protegidas Ley 2 de 1959:** Es un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y administrado, a través de medios legales u otros similarmente efectivos, para lograr la conservación de la naturaleza con sus servicios ecosistémicos asociados y valores culturales.
- 8. Áreas no municipalizadas:** Son las áreas que habían sido definidas como corregimientos departamentales y que en la actualidad se encuentran sin una definición de la figura político-administrativa local. En toda Colombia se presenta en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

- 9. Arrendamiento:** Es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado.
- 10. Autoridad tradicional:** Son los miembros de un territorio indígena que ejercen un poder de organización, gobierno, gestión o control social y que con certificados por las comunidades en el proceso de puesta en funcionamiento del territorio respectivo.
- 11. Avalúo comercial:** DEC 1420 (art. 2). Se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más favorable por el cual este se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien.
- 12. Baldío:** Bienes públicos de la nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.
- 13. Cabida o linderos:** Consiste en verificar la correspondencia de las áreas y linderos del predio de interés, descritos en los documentos jurídicos tales como escrituras, certificado de tradición y libertad, resoluciones, actas, sentencias entre otros; comparada con la información gráfica vigente, producto de los procesos de formación, actualización y conservación catastral realizados por la autoridad o gestor catastral competente.
- 14. Cabildo indígena:** Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por esta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.
- 15. Clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano:** Busca determinar la existencia de estos y, en caso de identificar que los mismos existen, se deberá definir su vigencia en la actualidad, con el único fin de viabilizar el proceso de reestructuración, ampliación o de formalización, establecidos en el artículo 85 de la Ley 160 del 1994, reglamentados en el Decreto 2164 de 1995 hoy compilado en el Decreto 1071 del 2015. Este proceso es de carácter declarativo, no constituye por sí solo derechos sobre la tierra y no afecta la propiedad.
- 16. Colindancia:** Cada uno de los linderos que constituyen al territorio indígena en proceso de puesta en funcionamiento y su correspondiente relación física y jurídica con los territorios circundantes al mismo.
- 17. Comodato o préstamo de uso:** Es un contrato en que la una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella, y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso (CCC, art. 2200).

- 18. Comunidad negra:** Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen costumbres tradiciones dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.
- 19. Comunidad o parcialidad indígena:** Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes.
- 20. Consejo comunitario:** Los consejos comunitarios de las comunidades negras son personas jurídicas cuya creación está autorizada por el artículo 5 de la Ley 70 de 1993, que tienen entre sus responsabilidades las de administrar internamente las tierras de propiedad colectiva que se les adjudique, delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas, velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.
- 21. Constitución de resguardos a las comunidades indígenas:** Que poseen sus tierras sin título de propiedad, o las que no se hallen en posesión, total o parcial, de sus tierras ancestrales, o que por circunstancias ajenas a su voluntad están dispersas o han migrado de su territorio. En este último evento, la constitución del resguardo correspondiente podrá hacerse en la zona de origen a solicitud de la comunidad.
- 22. Conducencia, pertinencia y utilidad de los medios probatorios:** i) la conducencia consiste en que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho; ii) la pertinencia, se fundamenta en que el hecho a demostrar tenga relación con los demás hechos que interesan al proceso. iii) la utilidad radica en que el hecho que se pretende demostrar con la prueba no debe estar ya demostrado con otro medio probatorio (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 19 de octubre de 2020).
- 23. Coordenadas geográficas:** Sistema de referencia que utiliza las dos coordenadas angulares latitud (norte y sur) y longitud (este y oeste) para determinar los ángulos laterales en la superficie terrestre.
- 24. Contrato Global de Activos (CGA):** Contrato que se suscribirá entre la SAE S.A.S como administradora del Frisco y en representación de la nación y el adjudicatario o la entidad vehículo (en caso de aplicar), por medio del cual se regulará (i) la transferencia de dominio de los inmuebles, (ii) el valor y forma de pago del valor de los inmuebles, (iii) la formalización de la transferencia de los inmuebles, (iv) las obligaciones del comprador y del vendedor; (v) todas las demás condiciones y términos de la venta masiva; y (vi) todos los lineamientos consignados en el cuaderno de venta.

- 25. Consejo indígena:** Forma de gobierno indígena, conformados y reglamentados a través de sus usos y costumbres, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 330 de la Constitución Política.
- 26. Cruce cartográfico:** Es el procedimiento digital mediante el cual se superpone el plano de levantamiento topográfico de un predio o mejora con las diferentes coberturas oficiales de entidades que puedan tener interés en dicho predio como ANH, parques nacionales, etc.; también se debe realizar contra la información cartográfica catastral, con el fin de revisar que no existan traslapes que afecten otros predios diferentes.
- 27. Cruce y análisis de traslape:** Con las diferentes coberturas de las entidades generadoras de cartografía (ANH, áreas nacionales protegidas, Ley 2, Ley 70, etc.), con el fin de determinar la incidencia de los procedimientos que adelanta la Agencia Nacional de Tierras frente a los proyectos adelantados por las entidades.
- 28. Delimitación:** Es el proceso por medio del cual se garantiza la integridad territorial de los territorios indígenas que se pondrán en funcionamiento, dotándolos de precisión cartográfica y formalizándolos en la organización político-administrativa del país.
- 29. Desembolso:** Se entiende por desembolso al proceso de transferencia de recursos que hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección del Tesoro Nacional a las cuentas de manejo controlado apertura para cada iniciativa comunitaria.
- 30. Deslinde:** Operación en la que se identifica físicamente (terreno) y cartográficamente (mapa) el límite de una entidad territorial.
- 31. Dominio:** El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. Contempla los siguientes derechos reales: dominio o (propiedad, que incluye los poderes de uso, disfrute y disposición), herencia, usufructo, uso o habitación, servidumbres activas, prenda e hipoteca. El primero es un derecho sobre cosa propia. Los demás son derechos sobre cosa ajena (CCC, art. 669).
- 32. Enfoque diferencial para grupos étnicos:** El enfoque diferencial étnico es aquel que identifica y actúa sobre las necesidades diferenciales de atención y protección que deben tener las políticas públicas y el accionar estatal en su conjunto para la protección de los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos que habitan en nuestro país; estos derechos están relacionados con la recuperación y preservación de su identidad e integridad cultural a través de la implementación de prácticas ancestrales y tradicionales, usos y costumbres de acuerdo con las cosmovisiones de cada comunidad étnica, el ejercicio libre de determinación política, social, económica y cultural, el uso de sus lenguas en el territorio nacional; la autoeducación, la posibilidad de tener propiedad y uso colectivo sobre sus territorios ancestrales, la medicina tradicional, entre otros. El enfoque diferencial étnico contempla tres grupos humanos: 1) Pueblos indígenas, 2) Afrocolombianos, negros, palanqueros y raizales y 3) ROM. A través de este enfoque diferencial, se puede reconocer las

comunidades étnicas desde su diversidad y diferencia, permitiendo plantear medidas y acciones diferenciadas buscan que las personas puedan acceder en condiciones de igualdad a los derechos, bienes, servicios y oportunidades sociales, compensar injusticias del pasado

222

- 33. Estudio técnico:** Documento que elabora la ANT, con la participación del Consejo Indígena, el cual es aprobado por el IGAC y que contiene como mínimo los siguientes elementos: la delimitación del territorio en proceso de puesta en funcionamiento, sus linderos y los planos asociados.
- 34. GPS:** Sistema de posicionamiento global, de navegación o por satélite, que permite fijar a escala universal la posición de un objeto.
- 35. Grupo étnico:** Comunidad determinada por la existencia de ancestros y una historia en común. Se distingue y reconoce por tradiciones y rituales compartidos, instituciones sociales consolidadas y rasgos culturales como la lengua, la gastronomía, la música, la danza y la espiritualidad entre otros elementos. Los integrantes de un grupo étnico son conscientes de pertenecer a él, comparten entre ellos una carga simbólica y una profundidad histórica.
- 36. Iniciativa comunitaria:** Se definen las iniciativas comunitarias como el conjunto de actividades que buscan la preservación y fortalecimiento de las prácticas tradicionales y ancestrales, procesos comunitarios, respetando usos y costumbres de las comunidades étnicas, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida para la pervivencia de las mismas.
- 37. Levantamiento topográfico:** Conjunto de procedimientos y operaciones necesarias para determinar las posiciones de puntos sobre la superficie de la tierra, por medio de medidas según tres elementos del espacio (distancia, dirección y elevación) plasmado en un plano.
- 38. Licencias ambientales ANLA:** La licencia ambiental es la autorización que permite ejecutar proyectos, obras o actividades que puedan producir un deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.
- 39. Límites naturales o arcifinios:** Son aquellos demarcados de manera natural por rasgos geográficos, una montaña, el mar, un río, un lago, la selva, etc.
- 40. Mapa oficial:** Representación cartográfica oficial del territorio de la República o una parte de este.
- 41. Mera tenencia:** Se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece (CCC, art. 775).
- 42. Ocupación:** Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional (CCC, art. 685).

- 43. Oferente:** Propietario de predio rural interesado en venderlo a la ANT a través de negociación directa.
- 44. Oferta de compra:** Propuesta formal que realiza la ANT sobre las tierras o mejoras de propiedad de los particulares o de las patrimoniales de las entidades de derecho público, con el fin de destinarlos a la legalización de los territorios de las comunidades étnicas, de acuerdo con el estudio de necesidad de la tierra, siempre y cuando reúnan los requisitos jurídicos, técnicos y topográficos.
- 45. Prescripción:** La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso, y concurriendo los demás requisitos legales. Se prescribe una acción o derecho cuando se extingue por la prescripción (CCC, art. 2512).
- 46. Plano topográfico:** Es la representación gráfica de un terreno en particular debidamente amojonado, referido a las coordenadas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (MAGNA SIRGAS), en el cual se debe incluir el levantamiento de linderos, las construcciones existentes, los accidentes topográficos, la arborización, las vías y alrededores, hasta una distancia de cien (100) metros a la redonda.
- 47. Póliza de cumplimiento:** Garantía de resarcimiento de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento de la comunidad étnica beneficiada, en virtud de las obligaciones generales y particulares que se hayan pactado en la resolución de adjudicación, orden de compra, orden de servicio, etc., conforme las leyes civiles y comerciales que los rigen.
- 48. Posesión:** “Es la tenencia de una cosa con ánimo de señor y dueño sea que el dueño tenga la cosa por sí mismo o por persona que la tenga en lugar y a nombre de él. En este caso existe tanto la intención como el hecho de poseer el bien” (CCC, art. 762).
- 49. Posesión tradicional o ancestral de tierras y territorios de los pueblos indígenas:** Es la ocupación y relación ancestral o tradicional que estos mantienen con sus tierras y territorios, de acuerdo con los usos y costumbres, y que constituyen su ámbito tradicional, espiritual y cultural, en el marco de lo establecido en la Ley 21 de 1991.
- 50. Predio:** Es un inmueble identificado por un único folio de matrícula inmobiliaria, con o sin construcciones o edificaciones, perteneciente a personas naturales o jurídicas. El predio mantiene su unidad, aunque esté atravesado por corrientes de agua pública.
- 51. Propuesta de delimitación:** Documento que en ejercicio del derecho a la libre determinación y en el marco de la aplicación voluntaria del Decreto Ley 632 de 2018, expresa la delimitación que conciben como apropiada las autoridades indígenas del territorio en proceso de puesta en funcionamiento. Esta propuesta, contiene como mínimo: ubicación del territorio y de las comunidades, área aproximada, linderos y colindancias, presencia de centros poblados y ubicación de comunidades, familias o individuos no indígenas existentes dentro del territorio.

- 52. Reconocimiento de mejoras:** El reconocimiento y pago de las mejoras al ocupante de buena fe constituye una de las prestaciones mutuas a que está obligado el demandante en las acciones de restitución de bienes baldíos, instituto jurídico que el legislador ha establecido por evidentes razones de equidad y cuya finalidad, como ocurre en materia civil, "es evitar que se produzca un enriquecimiento sin causa" en favor del propietario del terreno, en este caso de la nación.
- 53. Redacción técnica de linderos:** Descripción de la ubicación del levantamiento topográfico, donde se debe incluir, nombre del predio, fecha de realización del levantamiento, ubicación (vereda, corregimiento, municipio y departamento), adicionalmente debe de tener información detallada de los cambios de colindancias con sus coordenadas.
- 54. Registro presupuestal:** Es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que esta no será desviada a ningún otro fin.
- 55. Resguardo indígena:** Propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la constitución política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.
(D 2164/95, art. 21). Los resguardos indígenas son propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.
- 56. Reserva indígena:** Es un globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado por el Incora a aquellas para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos, para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991. Es un globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado, aquellas, para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos, para los fines previstos en el artículo 63 de la constitución política y la ley 21 de 1991.
- 57. Reestructuración de los resguardos de origen colonial o republicano, previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos:** Mediante esta actuación administrativa, la ANT procederá a estudiar la situación de la tenencia de la tierra en aquellos, para determinar el área de la que se encuentran en posesión o propiedad, a fin de dotar a las comunidades de las tierras suficientes o adicionales, de acuerdo con los usos, costumbres y cultura de sus integrantes.
- 58. Saneamiento:** El saneamiento es un procedimiento por medio del cual la ANT adquiere mejoras que quedaron identificadas en el área de un resguardo indígena formalizado, con el objeto de sanear la propiedad colectiva del mismo.

- 59. Superficies de agua excluidas del plano:** El término excluido del plano, significa que está dibujada en el plano pero que el área no se tiene en cuenta, es decir se excluye esa área de lo que se va a adjudicar.
- 60. Territorio ancestral y/o tradicional:** Son territorios ancestrales y/o tradicionales los resguardos indígenas, aquellas tierras y territorios que históricamente han venido siendo ocupados y poseídos por los pueblos o comunidades indígenas y que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales y espirituales.
- 61. Tenencia:** La tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por si mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él.
- 62. Territorio indígena:** Para los efectos del Decreto Ley 632 de 2018, se constituye en la entidad político-administrativa que se pone en funcionamiento en concordancia con el artículo 286 de la constitución nacional.
Son las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales.
- 63. Titulación de baldíos de la nación:** Se otorgan luego de realizar la respectiva solicitud y haber cumplido con una serie de requisitos que exige la ley, entre ellos, haber ocupado el predio y explotado al menos 2/3 de la superficie de este durante al menos cinco años conforme a la aptitud del suelo, además no debe ser propietario o poseedor de otros predios y debe tener un patrimonio inferior a 1000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 64. Título de origen colonial o republicano:** Son las cédulas y mercedes reales, enmiendas y demás documentos incluyendo lo contemplado en el artículo 12 de la Ley 89 de 1890, con los que la Corona española, en la época de la colonia, o el Estado colombiano en el periodo de la República, les reconocía territorios, de manera total o parcial, a las comunidades indígenas. Es importante mencionar que un título colonial indirecto, son todas aquellas manifestaciones realizadas por la corona española de forma general que respetaba la propiedad colectiva de las comunidades indígenas.”
- 65. Toponimia:** Es la disciplina que se encarga del estudio sistemático de los nombres geográficos. El término toponimia deriva del griego topos: lugar y onoma: nombre.
- 66. Tradición:** La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales (CCC, art. 740).

- 67. Uso eficiente del suelo:** Es el resultado de un proceso planificado de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, el cual tiene como objetivo mejorar la productividad y competitividad del territorio, en equilibrio con la sostenibilidad social, económica y ambiental de los sistemas de producción agropecuaria. Para su determinación, la aptitud de la tierra es un factor determinante para el desarrollo de sistemas productivos, así como comprender las demandas de los mercados agropecuarios, el contexto socioecosistémico y socioeconómico de los territorios, la distribución equitativa de la tierra, y la seguridad jurídica de la tenencia de la misma. (MinAgricultura, 2017)
- 68. Visita ocular:** Diligencia mediante la cual se hace una visita de inspección al territorio descrito en el título colonial o republicano, la cual será ordenada mediante un Auto, a través del cual se señalará la fecha y hora para su realización, y será comunicado a las partes, a los solicitantes, a los terceros que hayan participado y a la Procuraduría Judicial, Ambiental y Agraria especificando los asuntos o aspectos respecto de los cuales versará la misma.
- 69. Zonas de explotación de recursos naturales no renovables:** Son recursos naturales que no puede ser producidos, regenerados o reutilizados a una escala tal que pueda sostener su tasa de consumo. Estos recursos frecuentemente existen en cantidades fijas o son consumidos mucho más rápido de lo que la naturaleza puede recrearlos.

Anexo 2. Referentes normativos

Acuerdos institucionales

- **Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del Incora:** Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina.
- **Acuerdo 310 de 2013 Incoder:** Por el cual se definen los casos excepcionales en los cuales procede el Otorgamiento Directo del Subsidio Integral de Reforma Agraria y su Procedimiento para la Postulación y Asignación.
- **Acuerdo 349 de 2014**
- **Acuerdo 005 de 2016 del Consejo Directivo de la ANT:** Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, sobre el Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA).
- **Acuerdo 58 de 2018 del Consejo Directivo de la ANT:** por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables.
- **Acuerdo 118 de 2020 del Consejo Directivo de la ANT:** El presente Acuerdo tiene por objeto reglamentar la administración y el otorgamiento de derechos de uso de los siguientes terrenos baldíos inadjudicables.

Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social

- **CONPES 2538 de 1991:** Programa de Adecuación de Tierras 1991-2000.
- **CONPES 3616 de 2009:** Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.
- **CONPES 3917 de 2018:** Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres).
- **CONPES 3926 de 2018:** Política de adecuación de tierras 2018 - 2038.
- **CONPES 3958 de 2019:** Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito.
- **CONPES 4007 de 2020:** Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio.

Convenio 169 de la OIT de 1989 sobre Pueblos Indígenas y tribales: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Decretos de la República de Colombia

- **Decreto 2664 de 1994** (Derogado)
- **Decreto 1745 de 1995:** por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones.
- **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 2569 de 2000:** Por el cual los alcaldes municipales, distritales y los gobernadores, crearán los Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en los términos y para los fines previstos en el artículo 7° de la Ley 387 de 1997 y el presente decreto.
- **Decreto 2007 de 2001:** Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7o., 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.
- **Decreto 235 de 2010:** Por el cual se regula el intercambio de información entre entidades para el cumplimiento de funciones públicas.
- **Decreto 2280 de 2010:** Por el cual se modifica el artículo 3° del Decreto 235 de 2010. señalando que, para efectos de formalizar el intercambio de información, de manera ágil, oportuna y confiable, las entidades públicas o los particulares encargados de una función administrativa podrán emplear el mecanismo que consideren idóneo para el efecto, tales como cronograma de entrega, plan de trabajo, protocolo o convenio, entre otros.
- **Decreto 4145 de 2011:** Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto 4633 de 2011:** Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.
- **Decreto 4634 de 2011:** Por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.
- **Decreto 4635 de 2011:** Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
- **Decreto 1377 de 2013:** Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.
- **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.
- **Decreto 1953 de 2014:** Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley que trata el artículo 329 de la Constitución Política.

- **Decreto 1567 de 2014:** Por el cual se establecen los lineamientos generales para la cofinanciación de los proyectos en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.
- **Decreto 2333 de 2014:** Por el cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas acorde con lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del Convenio número 169 de la OIT, y se adicionan los artículos 13, 16 y 19 del Decreto número 2664 de 1994.
- **Decreto 1066 de 2015:** Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.
- **Decreto 1071 de 2015:** Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
- **Decreto 2363 de 2015:** Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura.
- **Decreto 2364 de 2015:** Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.
- **Decreto Ley 2367 de 2015.** Por el cual se crea el "Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural".
- **Decreto 902 de 2017:** Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.
- **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'.
- **Decreto 1330 de 2020:** Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras.
- **Decreto 1824 de 2020:** Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 7 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural", para la clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano de los resguardos indígenas.

Directiva presidencial 02 del 2 de abril de 2019: Con el propósito de avanzar en la transformación digital del Estado e impactar positivamente la calidad de vida de los ciudadanos generando valor público en cada una de las interacciones digitales entre ciudadano y Estado y mejorar la provisión de servicios digitales de confianza y calidad, se imparten las siguientes directrices.

Leyes de la República de Colombia

- **Ley 84 de 1883:** Código Civil de los Estados Unidos de Colombia
- **Ley 200 de 1936:** Es prohibido, tanto a los propietarios particulares como a los cultivadores de baldíos, talar los bosques que preserven o defiendan las vertientes de aguas, sean éstas de uso público o de propiedad particular, y que se encuentren en la hoya o zona hidrográfica de donde aquéllas provengan.

- **Ley 2 de 1959:** No es permitida la explotación de bosques en terrenos baldíos ni en los de propiedad privada que vaya señalando el Ministerio de Agricultura, sin licencia del mismo Ministerio, basada en un concepto técnico, y cualquier producto que se extraiga sin esos requisitos será decomisado.
- **Ley 6 de 1975:** Por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra.
- **Ley 21 de 1991:** Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.
- **Ley 41 de 1993:** Por la cual se organiza el subsector de tierras y se establecen sus funciones.
- **Ley 70 de 1993:** Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. “La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico”
- **Ley 160 de 1994:** Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 387 de 1997:** Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.
- **Ley 388 de 1997** Por medio de la cual el Congreso de la Republica se armonizó y actualizó las disposiciones de la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991, en su artículo 9 se desarrolla lo concerniente a los planes de ordenamiento territorial POT como instrumento de ordenamiento y gestión del territorio.
- **Ley 599 de 2000:** Por la cual se expide el Código Penal.
- **Ley 614 de 2000.** Por medio de la cual el Congreso de la decreta 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 793 de 2002:** Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio.
- **Ley 962 de 2005:** Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.
- **Ley 975 de 2005:** Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.
- **Ley 1151 de 2007:** Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
- **Ley 1437 de 2011:** Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- **Ley 1448 de 2011:** Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 4145 de 2011:** Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1454 de 2011.** Por medio del cual el Congreso de la Republica dicta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en el ámbito nacional, la organización político-administrativa del territorio colombiano, y se modifican otras disposiciones”.

- **Ley 1734 de 2011:** Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- **Ley 1551 de 2012.** Por medio de la cual el Congreso de la Republica dicta normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- **Ley 1561 de 2012:** Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1579 de 2012:** Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1581 de 2012:** Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.
- **Ley 1625 de 2013.** Por medio de la cual el Congreso de la Republica deroga la Ley Orgánica de Planeación Ley 152 de 1994 y se incorporan los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT) como instrumento de ordenamiento territorial para áreas metropolitanas.
- **Ley 1673 de 2013:** Por la cual se reglamenta la actividad del evaluador y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1728 de 2014:** Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1753 de 2015:** Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
- **Ley 1776 de 2016:** Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas De Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES.
- **Ley 1900 de 2018:** Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1930 de 2018:** Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.
- **Ley 1955 de 2019:** Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.
- **Ley 2294 de 2023** – Plan Nacional de Desarrollo.

Sentencias de la Corte Constitucional

- **Sentencia C 126 de 1998:** Declara la exequibilidad de los artículos relativos a las facultades extraordinarias del presidente de la República para la expedición del Código Nacional de Recursos Naturales.
- **Sentencia C 150 de 2005:** El Estado Colombiano no solo tiene la facultad Constitucional propia de protección y preservación del ambiente, sino que cuenta con la posibilidad de establecer relaciones internacionales en materia ecológica, con el mismo objetivo; basado en la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (Art. 226 Constitucional); específicamente dichas relaciones pueden ir encaminadas a la protección de ecosistemas fronterizos.

- **Sentencia C 189 de 2006:** Puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias.
- **Sentencia C 666 de 2010:** Declarar EXEQUIBLE el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 “por la cual se adopta el estatuto nacional de protección de los animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia”
- **Sentencia T 537 de 1992:** El patrimonio de las personas es un derecho fundamental constitucional porque a falta de él, el hombre no podría cumplir su cometido de ser social, ya que lo necesita para realizarse como tal y ha de contar con él para atender por lo menos las exigencias económicas de supervivencia suya y de su núcleo familiar.
- **Sentencia T 760 de 2007:** “la ecologización de la propiedad es producto de la evolución del concepto de Estado, de un parámetro puramente individual (liberal clásico) a un mandato que supera -inclusive- el sentido social de la misma para, en su lugar, formular como meta la preservación de las generaciones futuras, garantizando el entorno en el que podrán vivir”.
- **Sentencia T 488 de 2014:** “El accionante había adquirido el derecho real de dominio de un predio sobre el cual existen serios indicios de ser baldío. Tal decisión desconoce la jurisprudencia pacífica y reiterada no solo de la Sala Plena de la Corte Constitucional, sino de las otras altas Corporaciones de justicia que han sostenido la imposibilidad jurídica de adquirir por medio de la prescripción el dominio sobre tierras de la nación, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994”.
- **SU 288 de 2022**

Anexo 3. Matriz de balance de demanda y oferta

La matriz de balance entre la demanda y la oferta es un instrumento construido para establecer la relación y hacer un diagnóstico general sobre qué tanto la oferta de información sobre tenencia permite cubrir la demanda. La matriz de balance se adjunta en hoja de cálculo a este documento, y tiene los siguientes campos.

Campo en el balance	Descripción
Proceso principal	Corresponde a la clasificación general de temas sobre los que la información de tenencia es requerida, en sintonía con los procesos misionales de la ANT como entidad líder en materia de tierras en el país.
Proceso	Se refiere a subcategorías que definen temas de interés para el sector rural, en los que la información de tenencia de la tierra es requerida. Algunos de tales temas se refieren a procedimientos de gestión de la ANT, la UPRA u otras entidades participantes.
Necesidad de información	Es la necesidad que en materia de tenencia de la tierra se requiere para atender cada uno de los procesos.
VARIABLES o indicadores	Son las variables o indicadores que se pueden identificar desde la demanda de información de tenencia, para atender adecuadamente el desarrollo de cada proceso.
Oferta de información	Es la información identificada que permite atender de forma adecuada o parcial la demanda de información identificada.
Sistema de información / Registro administrativo	Es el sistema de información o registro administrativo que tiene la información, pública o no, que permite atender la demanda identificada.
Herramienta de consulta	Es la herramienta que permite visualizar los datos que se encuentran en la oferta, bien sea en sistemas de información o registros administrativos y de forma agregada o detallada.
Nivel de detalle de la información para consulta	Es el nivel en que se encuentra la información; agregados de entidades territoriales, predios, polígonos de lote, etc.
Atiende	Identifica si la oferta de información existente permite atender la demanda identificada. Se clasifica en tres categorías: sí la atiende, no la atiende, o la atiende parcialmente.
Estado de la información	Son notas adicionales sobre el estado de la información encontrada en la oferta para tener presente en los análisis.

Fuente: elaboración propia.



UPRA

