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**

Documento síntesis

Plan Estadístico Sectorial Agropecuario 2022-2026

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

Documento síntesis

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

UPRA

SEN 2.0
Sistema Estadístico Nacional-Colombia

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

Alexis Vladimir Maluendas
Edith Margarita Ramírez
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. (Documento síntesis)*. Bogotá: UPRA. Recuperado de <URL de ubicación del documento>.

Contenido

Índice de figuras 9

Índice de tablas 11

Índice de siglas y abreviaturas 12

Introducción 15

Capítulo 1: Contexto histórico sobre la tenencia de la tierra en Colombia y evolución de la gestión de la información asociada 18
1.1. Contexto histórico sobre la tenencia y apropiación de la tierra en Colombia 19
1.2. Evolución del catastro en Colombia 20

Capítulo 2. Bases conceptuales relacionadas con la tenencia de la tierra en Colombia 22
2.1 Naturaleza jurídica de los bienes inmuebles rurales 23
2.2 El concepto de tenencia de la tierra 25
2.3 Formas de tenencia de la tierra 26
2.4 Acceso a la tierra y seguridad en la tenencia 28
2.5 Sistema de Administración del Territorio (SAT) 30
2.6 Principios y conceptos de ordenamiento social de la propiedad 32
2.7 Reforma rural integral 33
2.8 Gobernanza de la tierra 33

Capítulo 3: Marco constitucional, jurídico y político sobre tenencia de la tierra 35
3.1 Marco normativo sobre tenencia de la tierra en Colombia 36
3.2 Ordenamiento social de la propiedad 36
3.3 Intercambio de información institucional 37
3.4 Manejo y seguridad de datos en Colombia 38

Capítulo 4. Análisis de necesidades en materia de información sobre tenencia de la tierra en Colombia 40

Capítulo 5. Estado del arte en materia de información de tenencia de la tierra 43
5.1 Fuentes de información y limitaciones de acceso 45

5.2 Fuentes principales 46
5.3 Fuentes complementarias 52
5.4 Herramientas para la gestión de información 53
5.5 Balance demanda-oferta 54

Capítulo 6. Lineamientos y estrategias para fortalecer la información de tenencia de la tierra rural 56
6.1 Definición de objetivos, visión, principios y valores para el mejoramiento de la información sobre tenencia de la tierra rural 58

6.2 Estrategias, productos y actividades propuestas para el mejoramiento de la información sobre tenencia de la tierra rural 60

Referencias 65

Índice de figuras

Figura 1. Fases para el desarrollo de la estrategia 1.9 15

Figura 2. Capítulos del documento 17

Figura 3. Contexto histórico 19

Figura 4. Evolución del Sistema Catastral Colombiano al Sistema de Administración del Territorio y la búsqueda de la interoperabilidad 21

Figura 5. Naturaleza jurídica de los bienes inmuebles rurales 23

Figura 6. Conceptos y consideraciones de organismos internacionales 25

Figura 7. Formas de tenencia 26

Figura 8. Sistema de tenencia de la tierra en Colombia 27

Figura 9. Mecanismos de acceso a la tierra 28

Figura 10. Marco normativo 29

Figura 11. Principios y componentes del Ordenamiento Social de la Propiedad 32

Figura 12. Esquema conceptual y jurídico sobre tenencia de la tierra rural en Colombia 36

Figura 13. Aspectos del ordenamiento territorial. Marco normativo 37

Figura 14. Intercambio de información. Marco normativo 38

Figura 15. Manejo y seguridad de datos. Marco normativo 39

Figura 16. Necesidades de información: temáticas 41

Figura 17. Componentes de información catastral 46

Figura 18. Porcentaje de predios desactualizados y apropiación presupuesta 2002–2021 47

Figura 19. Organización de la gestión catastral con enfoque multipropósito 48

Figura 20. Objetivos del registro de la propiedad 48

Figura 21. Instrumentos vinculados a la tenencia de la tierra que administra la ANT 50

Figura 22. Otros registros que se vinculan a la tenencia de la tierra 51

Figura 23. Encuestas y censos. Información de tenencia 52

Figura 24. Herramientas de gestión de información 53

Figura 25. Árbol de problemas de la información sobre tenencia de la tierra 58

Figura 26. Lineamientos de la estrategia 59

Figura 27. Lineamiento 1. Estrategia 1.1. Integración conceptual 61

Figura 28. Estrategia 2.1. Articulación sectorial 61

Figura 29. Estrategia 3.1. Modelo para la gestión de la información 62

Figura 30. Estrategia 4.1. Interoperabilidad 63

Figura 31. Estrategia 5.1. Gestión de recursos 64

Figura 32. Estrategia 6.1. Promoción acceso y difusión de información 64

Índice de tablas

Tabla 1. Limitaciones para el acceso a la información sobre tenencia de la tierra rural según fuente 45

Tabla 2. Servicios desarrollados en el Sistema de Interrelación Catastro registro (Sicre) 49

Tabla 3. Cantidad de necesidades de información identificadas en la demanda de información de tenencia por proceso principal, según si existe oferta 54

Tabla 4. Cantidad de necesidades de información identificadas en la demanda de información de tenencia por proceso, según si existe oferta 55

Tabla 5. Definición de objetivos específicos según la metodología de cadena de valor 59

Siglas y abreviaturas

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
BID	Banco Interamericano para el Desarrollo
CAR	Corporación Ambiental Regional
CM	Catastro multipropósito
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
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

MinAgricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MinAmbiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
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
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

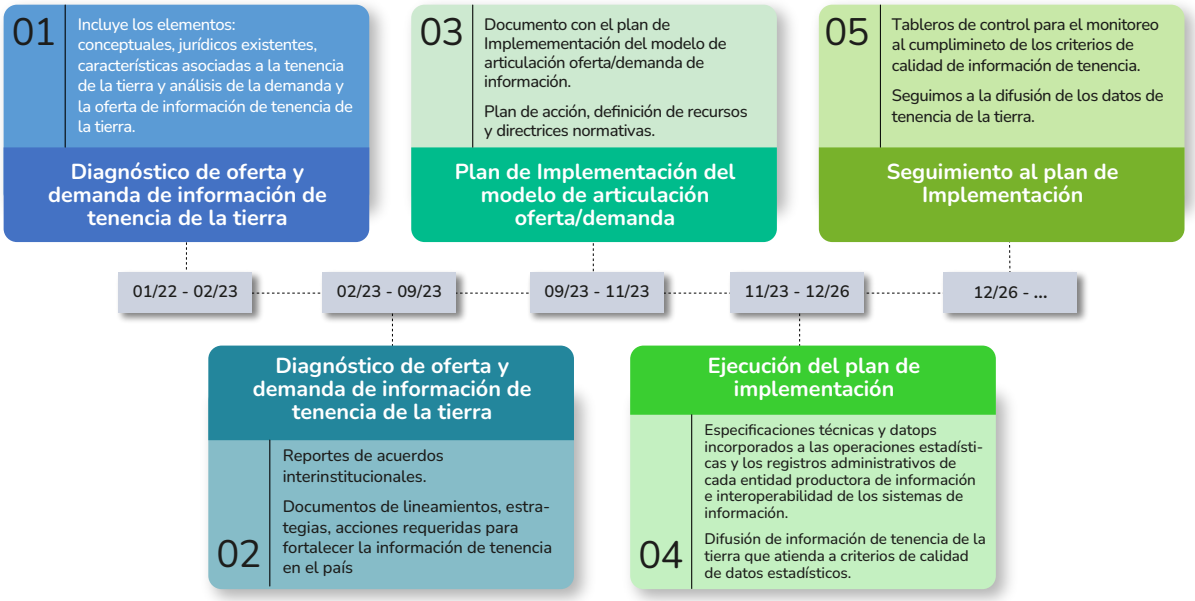
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UAF	Unidad agrícola familiar
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas
UNAT	Unidad Nacional de Tierras Rurales
UPA	Unidad de producción agropecuaria
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
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

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.

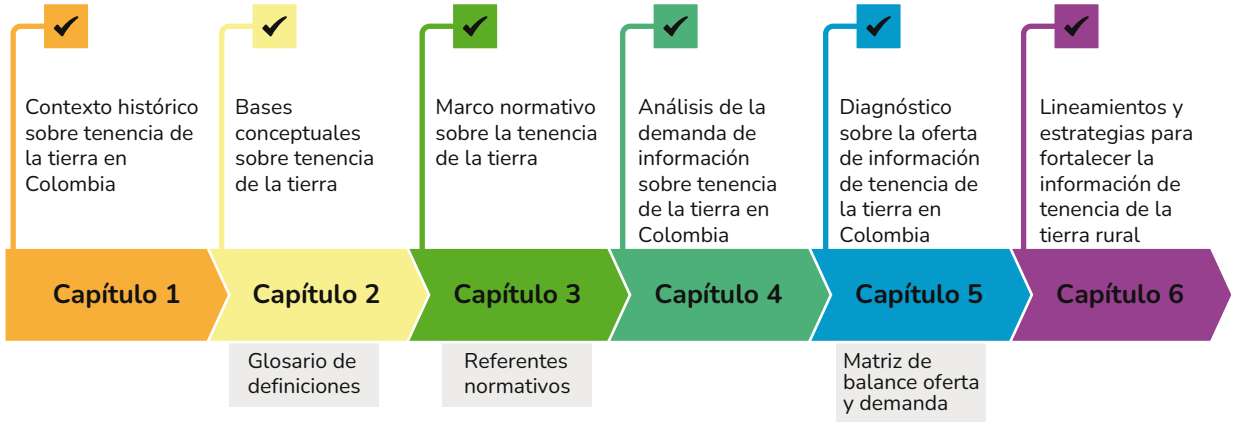
A partir de la articulación conceptual es posible una mejor comprensión sobre los aspectos normativos en torno a la tenencia de la tierra que se presentan en el tercer capítulo, desde diferentes perspectivas, especialmente conceptual, pero también desde las funciones y la oferta institucional, el ordenamiento 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



Fuente: elaboración propia.

Se adiciona a este documento de síntesis un sexto capítulo, en el que se describen los seis lineamientos, las estrategias, productos y actividades vinculadas a cada uno de estos lineamientos. Estos lineamientos fueron construidos a partir de los aportes interinstitucionales.

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.

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

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, la cual incide en la relación con la tierra. Los períodos históricos más representativos de la evolución del proceso histórico en la estructura de la tenencia de la tierra en Colombia se representan en las siguientes ilustraciones:

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

Vida agraria precolombina

- La propiedad existía de manera comunitaria sin delimitación física o demarcación. Se entendía que la tierra no tiene un valor monetario sino un valor de uso, por lo que el propósito de la explotación era el autoabastecimiento y la generación de excedentes para comercializar con otras comunidades (Cañas y De los Ríos, 2011).
- **El cacicazgo, o confederación de cacicazgo**, tenía la función principal de redistribuir los excedentes de bienes y servicios, así como facilitar constantemente la comercialización de los mismos (Gamboa, 2016).

La conquista y la colonia

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

Los instrumentos de apropiación y formalización de la propiedad de la tierra fueron:

Capitulaciones de Santa Fe: Acuerdo firmado por Cristóbal Colón y los reyes católicos, para autorizar la apropiación de las tierras descubiertas y adquiridas en vida y con esto la imposición de ciudades, jerarquías y cultura.

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). El encomendero debía entregar a las cajas reales la tercera parte del total de la tributación.

Cabildos de las ciudades: Una de las funciones era distribuir la tierra para las haciendas españolas que no solo favorecían a los encomenderos.

Cédulas reales: La cédula real mandaba que todos los poseedores de tierras y otras fincas de la Corona, bien lo fuesen por compra, por composición o por arrendamiento, exhibiesen las escrituras o títulos de propiedad para saber quiénes eran deudores, sin excepción de personas, tanto del Estado secular como del eclesiástico o de otras religiones (Roberto Junguito, 2022).

Conformación de los primeros resguardos: Se dio por el decrecimiento acelerado de la población indígena, cuando el repartimiento de indios pierde vigencia en las economías de encomenderos y comerciantes.

Independencia

Alto costo de financiamiento de la independencia y nuevas formas y mecanismos de repartición de la tierra.

- **Desamortización de bienes de manos muertas**
- **Resguardos y ejidos municipales**
- **Decreto de 1829.** Censo de episodios de la historia de la agricultura en Colombia, las tierras baldías de la República y se prohibió la explotación de los bosques.
- **1830.** Enajenación de tierras baldías a cambio de vales de la deuda interna en pública subasta.
- **1832.** Reglamentación de la parcelación de resguardos indígenas y se dispuso que ningún indígena pudiera vender su parcela antes de diez años.
- **1873.** Concesión de baldíos a nuevos pobladores para el pago de deuda pública y para la compensación a las empresas para la apertura de nuevas vías.
- **1884.** Ensayo de 1884 *Problemas agrícolas*, la más importante causa del atraso era la mala distribución de la propiedad territorial y "la prodigalidad con que se han distribuido las tierras baldías dando con ello origen a la formación de latifundios o predios de inmensa extensión". (Junguito, 2022).

Siglo XX

- **Ley 56 de 1905.** Establece el concepto de *uso productivo de los baldíos*, obligando a trabajar al menos la mitad de la extensión de cada adjudicación.
- **Ley 110 de 1912.** La propiedad de los baldíos se adquiere por el cultivo o su ocupación con ganados, pero le impone el deber de obtener del Gobierno la respectiva adjudicación.
- **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 período 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".
- **Ley 100 de 1944.** Se estableció una relación legal de 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)
- **Ley 135 de 1961.** Se retoma con fuerza el problema de la redistribución, se compartimentó el mercado en tres.
- **Ley 1 de 1968.** 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.
- **Ley 160 de 1994.** Apoyó 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.

Fuente: elaboración propia.

1.2 Evolución del catastro en Colombia

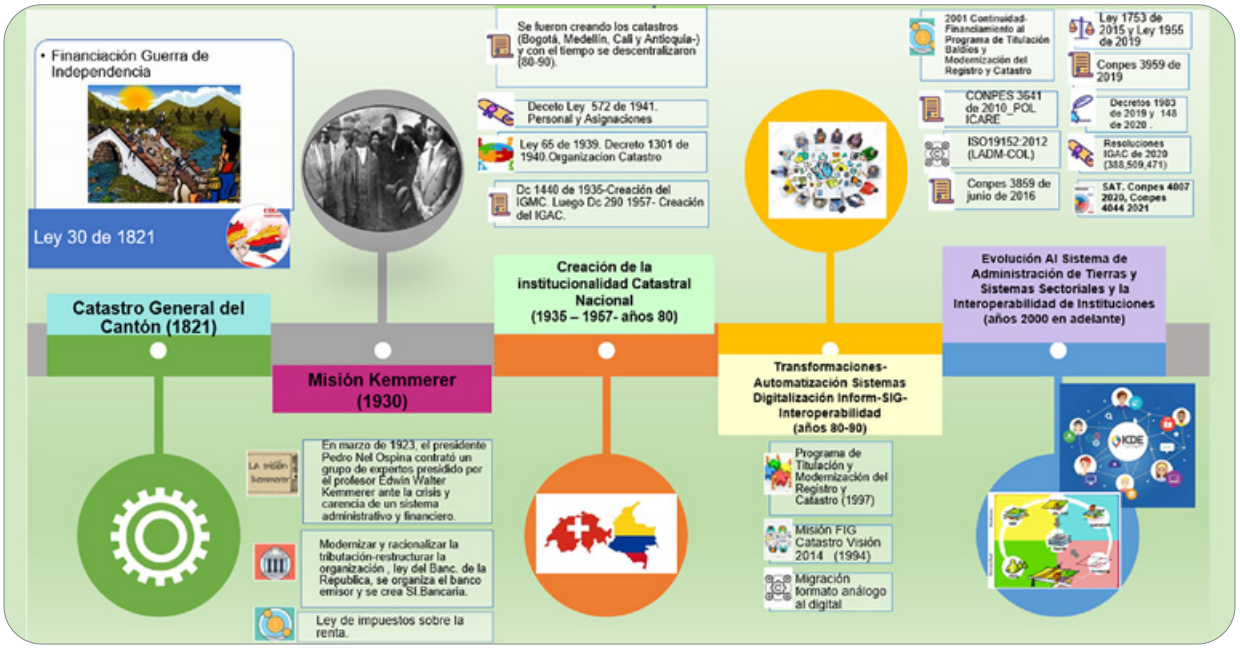
En este contexto histórico, existe una relación directa entre la actualización de la información predial y las formas de tenencia de la tierra. Por eso, es necesario describir la evolución del catastro en Colombia. El catastro surge, en principio, de la necesidad de un financiamiento territorial y cumple 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 multifinalitario 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 (RRR)[1]
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).

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 4.

Figura 4. 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).

En la actualidad el país se encuentra transitando en la implementación del catastro multipropósito con planteamientos nuevos, como la habilitación de gestores y operadores catastrales. En esta implementación se reconoce a la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) como un ecosistema fundamental para la integración, el acceso, la disposición y el aprovechamiento de la información necesaria para la gestión y operación catastral (CONPES 3958, 2019).

1 Este estándar internacional para la administración de tierras es un modelo conceptual que esquematiza la relación entre las personas y la tierra, basándose en tres principales entidades: parte interesada (sujeto), objeto de derecho (objeto territorial: unidad espacial y su geometría) y derecho, relación que vincula a la persona con el objeto y que en la norma se define como RRR.

Capítulo 2.

Bases conceptuales relacionadas con la tenencia de la tierra en Colombia

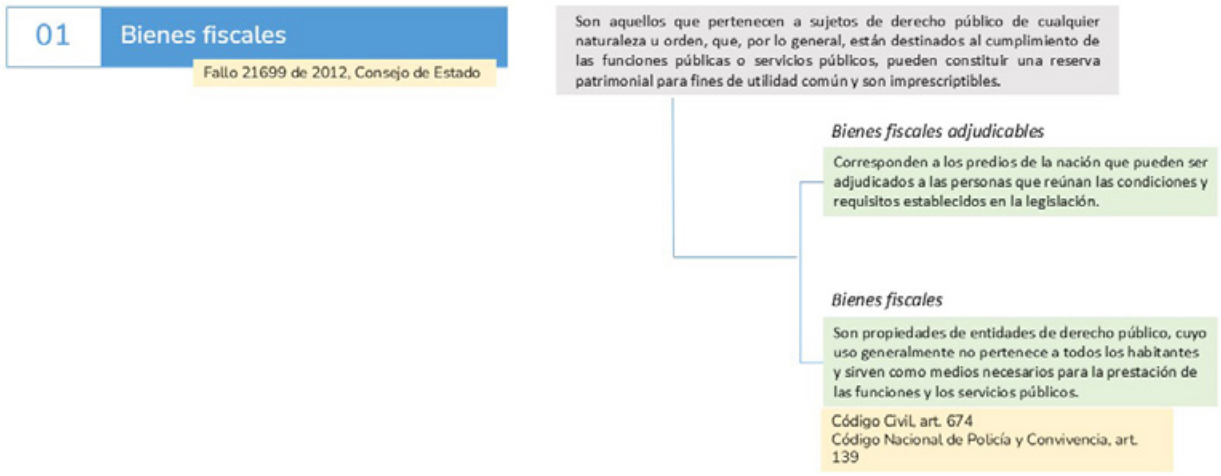
Este capítulo pretende abordar el desafío que da origen a la formulación de la Estrategia 1.9 del PES, el cual inicialmente planteó la necesidad de unificar las categorías de la tenencia de la tierra rural expresada como “Divergencia y heterogeneidad en conceptos, criterios y categorías sobre la tenencia de la tierra”. A continuación, se consolidan las reflexiones y definiciones en los que la UPRA ha avanzado en ejercicio de sus funciones misionales.

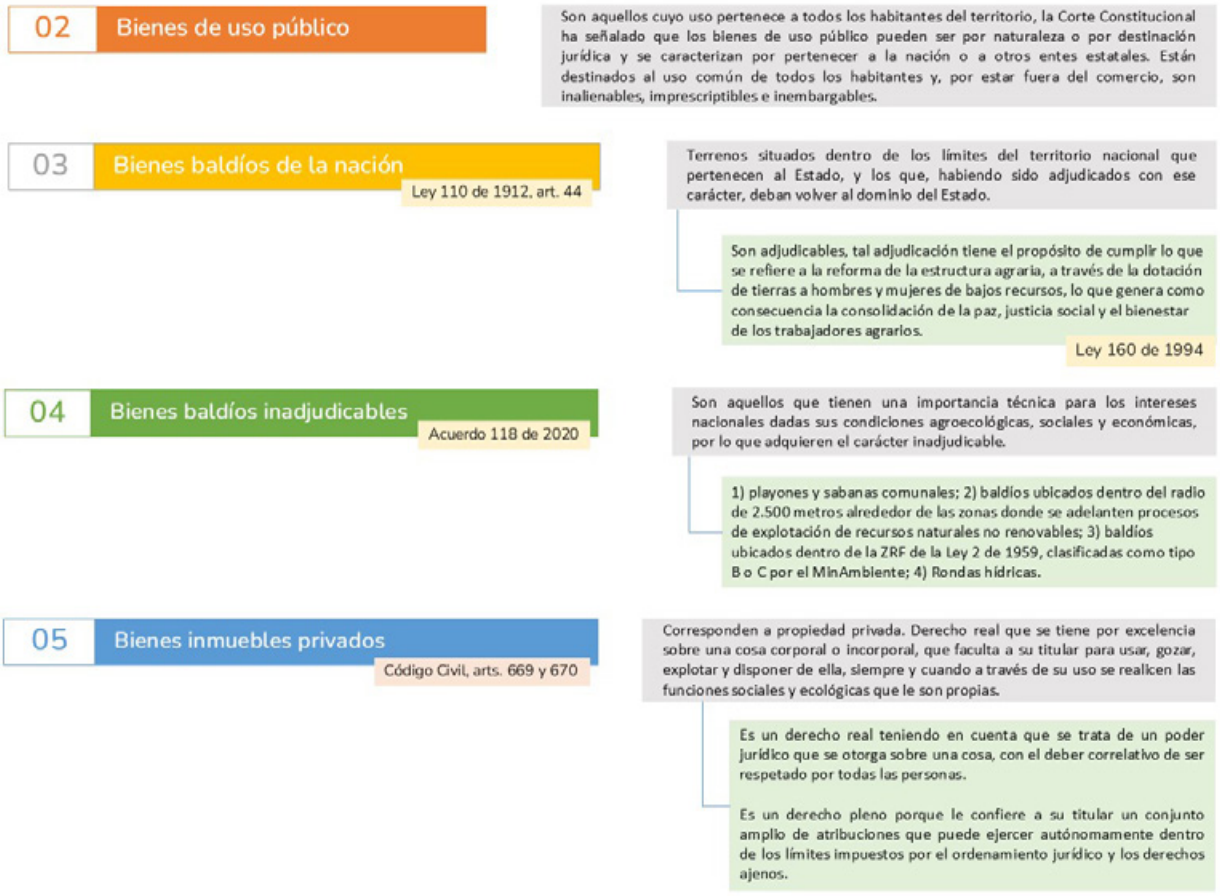
2.1 Naturaleza jurídica de los bienes inmuebles rurales

La comprensión de las diversas relaciones de tenencia de bienes inmuebles rurales exige un análisis previo de las diferentes categorías de estos bienes contempladas por el ordenamiento jurídico colombiano, entre las que figuran: los bienes fiscales patrimoniales, los bienes de uso público, los bienes baldíos de la nación, los bienes baldíos inadjudicables, (caracterizados por ser imprescriptibles, inalienables e inembargables) y los bienes inmuebles privados.

En la figura 5, se presentan los conceptos, el marco normativo que lo define:

Figura 5. Naturaleza jurídica de los bienes inmuebles rurales





Fuente: elaboración propia.

2.2 El concepto de tenencia de la tierra

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 dos preguntas fundamentales: ¿quién tiene la tierra? y ¿cómo se tiene la tierra? El quién tiene la tierra está enfocado en identificar cuáles son los grupos de personas que pueden existir en el análisis de información (de naturaleza pública o privada, si son relaciones comunales o individuales) y estos a su vez cómo se relacionan con la tierra (propiedad, posesión, ocupación y mera tenencia).

En Colombia, el esquema de TDT constituye una 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. A continuación, una recopilación de los conceptos y consideraciones frente a la tenencia de la tierra expuestos por los organismos internacionales.

Figura 6. Conceptos y consideraciones de organismos internacionales

Informe de Desarrollo Humano	Convención de Lucha contra la Desertificación	Directrices Voluntarias de Gobernanza de Responsable de la Tenencia de la Tierra (DVTT)	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	Banco Mundial
“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.	“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).	Promueven el respeto y el reconocimiento de todos los titulares legítimos de derechos de tenencia y 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 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” (FAO, 2003).	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 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).				

Fuente: elaboración propia.

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.

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** está asociado con la posibilidad de vender, afectar, gravar o desmembrar sus atributos.

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. Para definir esta propiedad se requiere de dos elementos: el título y el modo (CCC, arts. 764, 765, 673). A continuación, se presentan estas relaciones de manera general para que sirvan de marco de referencia para comprender las formas de tenencia:

Figura 7. Formas de tenencia

Derecho de propiedad

El título es la causa que 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).

El modo es la manera como se ejecuta el título permitiendo adquirir, a través de un evento idóneo para consolidar el derecho: prescripción adquisitiva de dominio, accesión, sucesión por causa de muerte, tradición u ocupación (Código Civil, art. 673).

Ocupación de bienes baldíos y bienes fiscales patrimoniales

La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables únicamente puede adquirirse mediante título traslaticio de dominio expedido por la autoridad de tierras (actualmente la ANT), o las entidades públicas en que hubiere delegado esa atribución.

Mera tenencia

Reconocimiento de dominio ajeno. Las formas usuales de mera tenencia son:

- Arrendamiento
- Aparcería
- Comodato
- Anticresis
- Derecho real de superficie

Relaciones de posesión

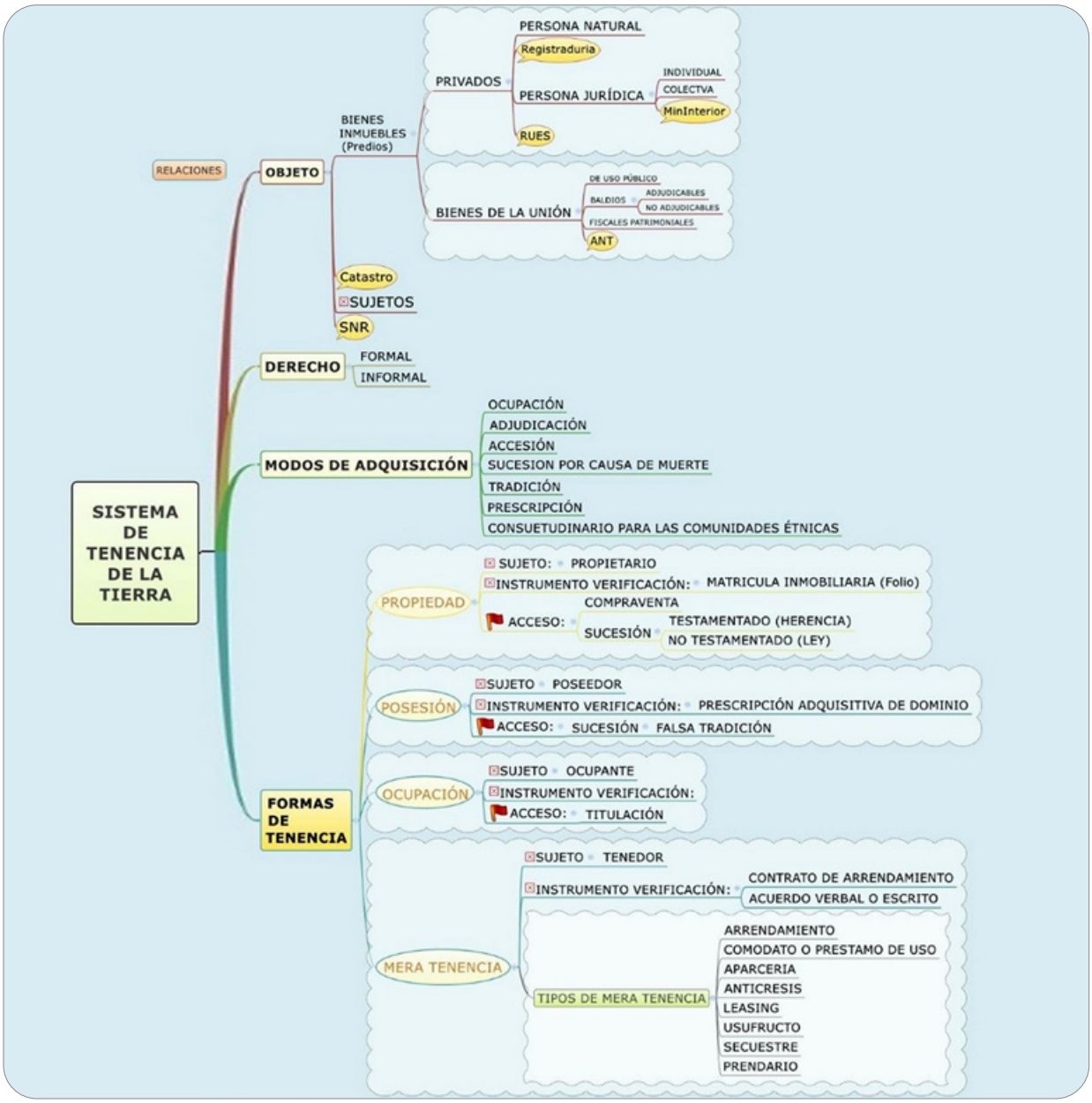
Es la relación que se tiene con una cosa sin reconocer dominio ajeno (Velásquez-Jaramillo, 2000).

Los elementos de la posesión son : el sujeto, el objeto y la relación posesoria.

Fuente: elaboración propia.

Unido a las formas de tenencia, se deben comprender los elementos relacionados con el sistema de tenencia. En la figura 8 se describen estos elementos y cómo se vinculan el objeto, el derecho, el modo de adquisición y la forma de tenencia bajo el concepto de sistema.

Figura 8. Sistema de tenencia de la tierra en Colombia



Fuente: elaboración propia.

2.4 Acceso a la tierra y seguridad en la tenencia

Acceso a la tierra

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. Es, por tanto, el acceso a la tierra 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 de los trabajadores agrarios (CN, art 58 y art 64).

Mecanismos de acceso a la tierra

Teniendo en cuenta el acceso a tierras como un conjunto de herramientas y políticas que le permitan a la población rural que no cuenta con los medios para beneficiarse de la tenencia y explotación de la tierra, el Estado cuenta con 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:

Figura 9. Mecanismos de acceso a la tierra

Fuente: elaboración propia.

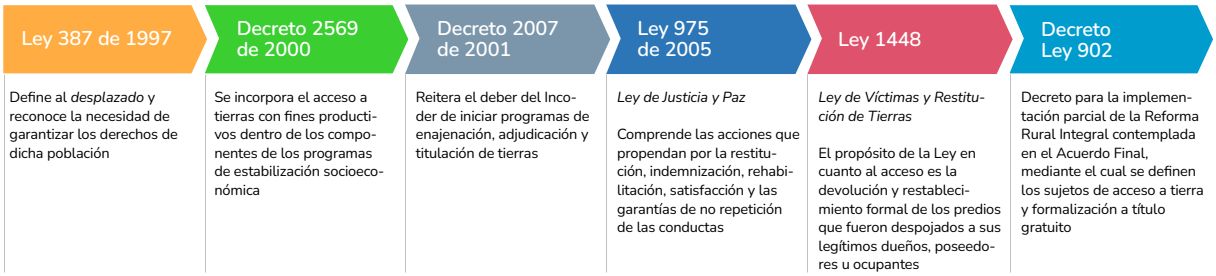
Otros mecanismos de acceso a tierras, tales como contratos de aprovechamiento de baldíos, los procesos de adquisición directa de tierras, expropiación, entre otras, se describen en el marco de las necesidades de información sobre tenencia que se realiza en el capítulo cuatro.

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 escaza formalización de la tenencia (Neva Díaz, 2014, p. 23).

En el marco normativo se destacan:

Figura 10. Marco normativo



Fuente: elaboración propia.

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 2015[2], 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 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.

2 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.

Seguridad de la tenencia

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.

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.

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).

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

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 avaluadas, 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.

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, la 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).

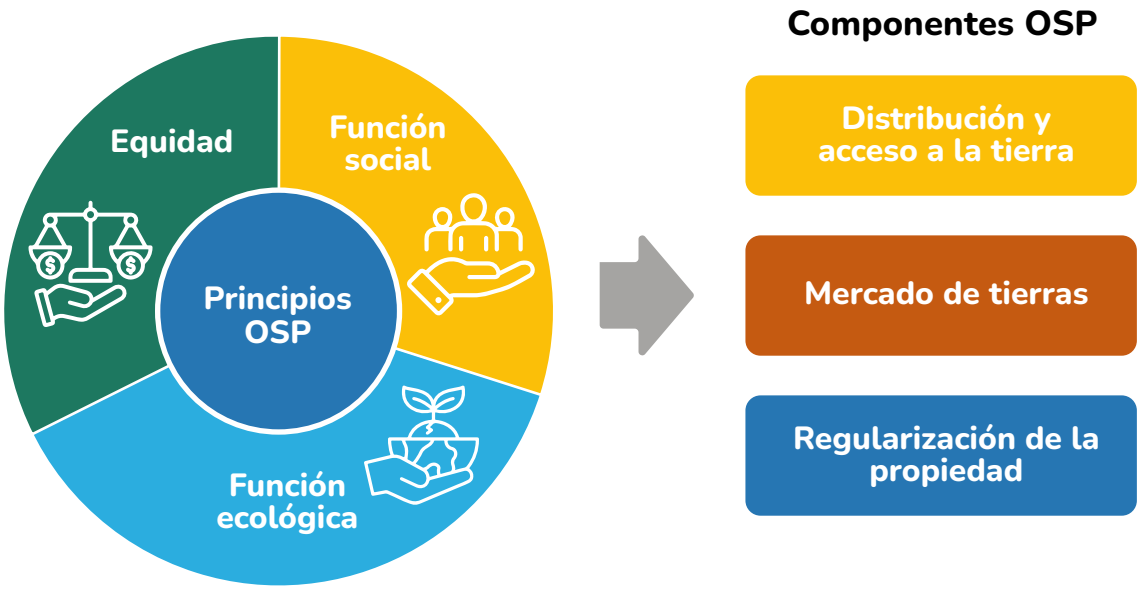
2.6 Principios y conceptos de ordenamiento social de la propiedad

El denominado Ordenamiento Social de la Propiedad (OSP) se define, de acuerdo con el numeral tres del artículo quinto de la Resolución 128 de 2017[3], 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, 2017)

Los principios y los componentes del OSP se describen en la figura 11:

Figura 11. Principios y componentes del Ordenamiento Social de la Propiedad



Fuente: elaboración propia.

3 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.

2.7 Reforma rural integral (RRI)

El Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno colombiano y las FARC-EP sentó las bases para la Reforma Rural Integral, 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" (Presidencia de la República de Colombia, 2017 b).

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)

Dentro de este contexto, surge 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*, que contempla nueve trayectorias formuladas de forma general y flexible para adaptarse a los contextos de cada país, 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 las siguientes:

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. Esto justifica la importancia de tener información confiable y oportuna sobre tenencia de la tierra que vincula la caracterización de la población que es sujeto de la tenencia.

Capítulo 3.

Marco constitucional, jurídico y político sobre tenencia de la tierra

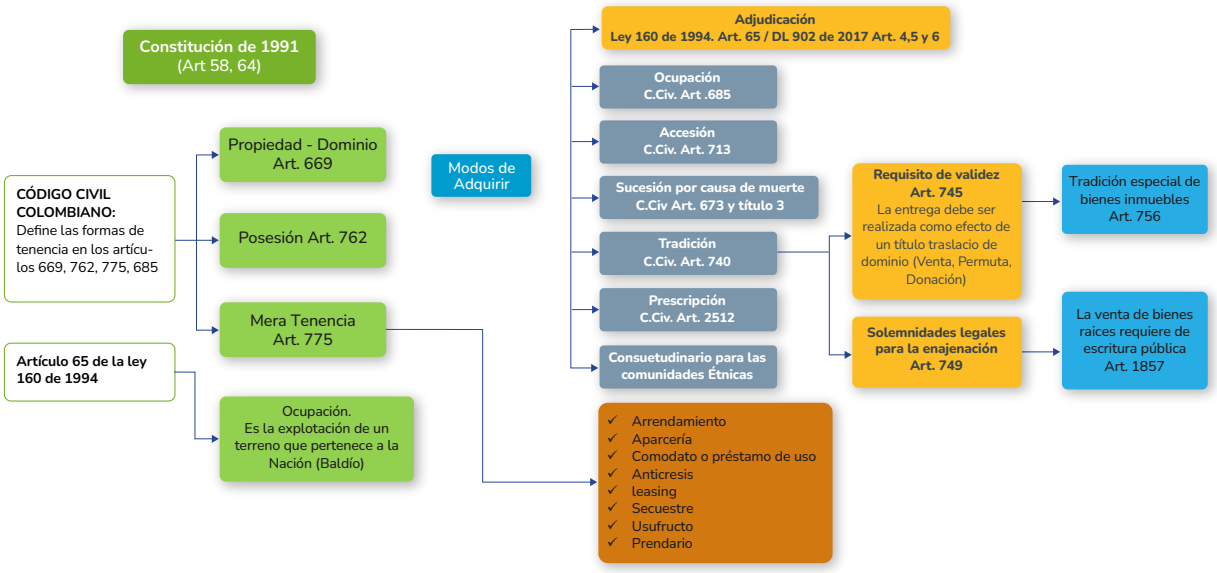
3.1 Marco normativo sobre tenencia de la tierra en Colombia

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.

3.2 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 12. 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).

3.3 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.

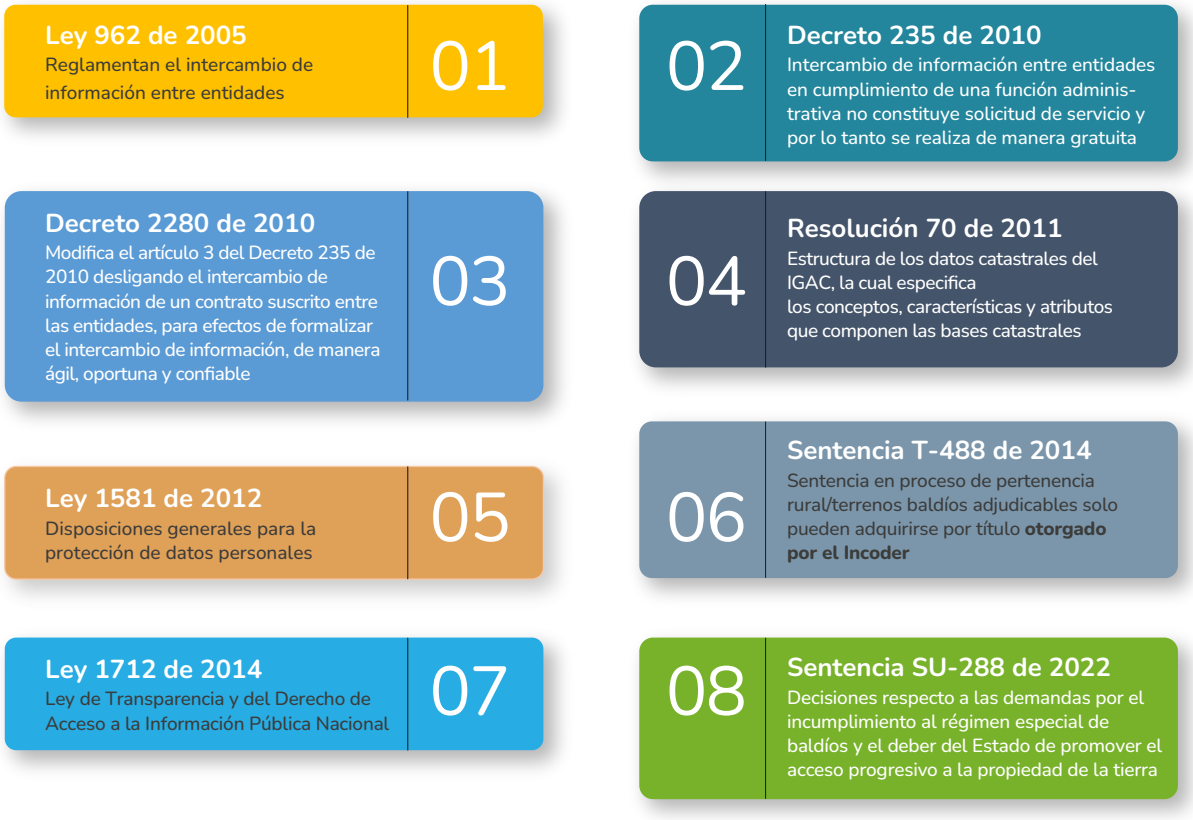
Figura 13. Aspectos del ordenamiento territorial. Marco normativo

Fuente: elaboración propia.

3.4 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.

Figura 14. Intercambio de información. Marco normativo



Fuente: elaboración propia.

3.5 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.

Figura 15. Manejo y seguridad de datos. Marco normativo

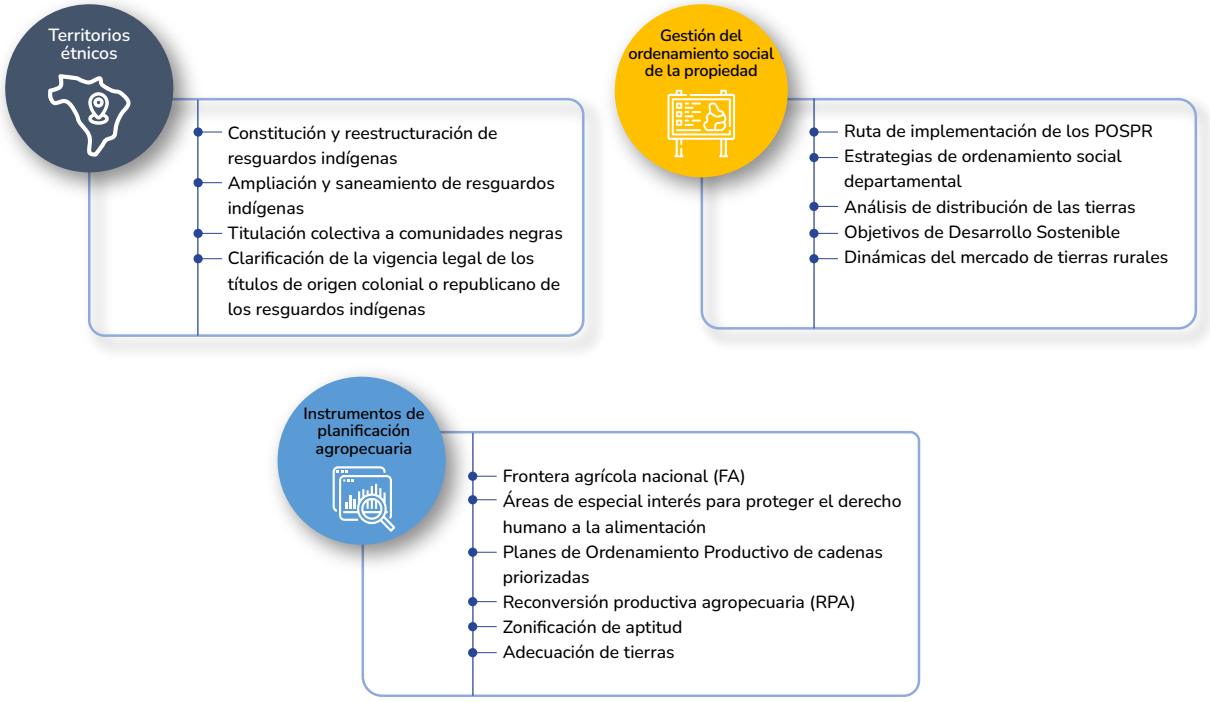
Fuente: elaboración propia.

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:

Figura 16. Necesidades de información: temáticas



Fuente: elaboración propia.

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.

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. Si bien ambas fuentes logran tener amplia cobertura en el territorio nacional, tienen diferentes estructuras, se gestionan de forma diferente y se almacenan de manera desarticulada.

El catastro multipropósito a través de una estrategia integral tiene el propósito de contar con 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. Sin embargo, este esquema de modernización de la administración de tierras 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 muy valiosa información sobre tenencia de la tierra. No obstante, 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.

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.

5.2.1. 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).

Figura 17. Componentes de información catastral

Sus componentes son:

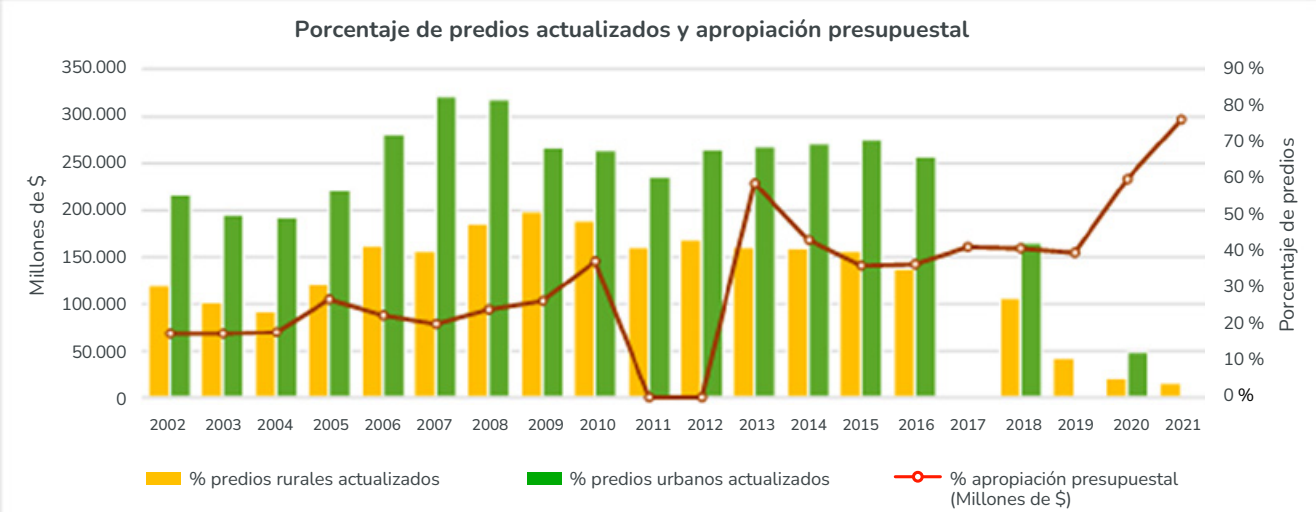
- **Información física:** corresponde a la representación geométrica, la identificación de la cabida, los linderos y las construcciones de un inmueble.
- **Información jurídica:** hace referencia a la relación jurídica de tenencia de la tierra
- **Información económica:** es el valor o avalúo catastral del inmueble.

Fuente: elaboración propia.

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. Se observa que el 81 % de los municipios tienen más de cinco años de desactualización en la información catastral rural.

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 18. 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.

5.2.1.1 El 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.

La figura 19 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.

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.

Figura 19. Organización de la gestión catastral con enfoque multipropósito

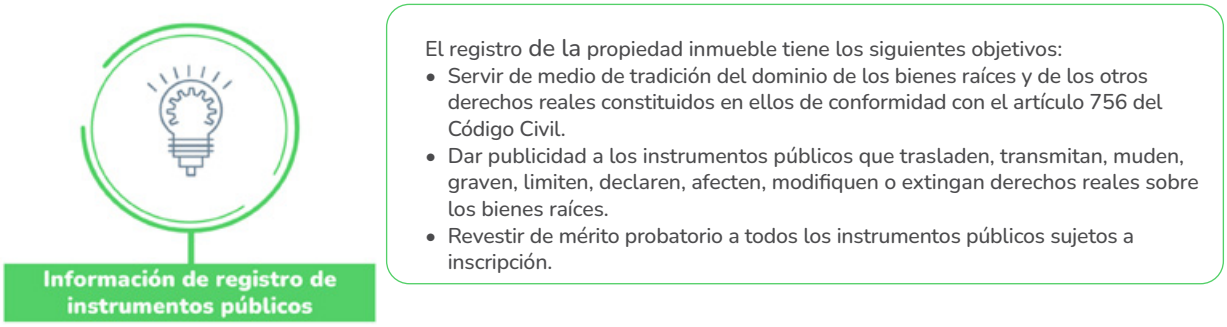
Fuente: UPRA (2021).

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.

5.2.2. 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) y como se presenta en figura 20 tiene tres objetivos:

Figura 20. Objetivos del registro de la propiedad



Fuente: elaboración propia.

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. Por lo que el catastro multipropósito busca subsanar estas deficiencias, a través de la integración catastro-registro.

Para esta 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:

Tabla 2. 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.

5.2.3 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.

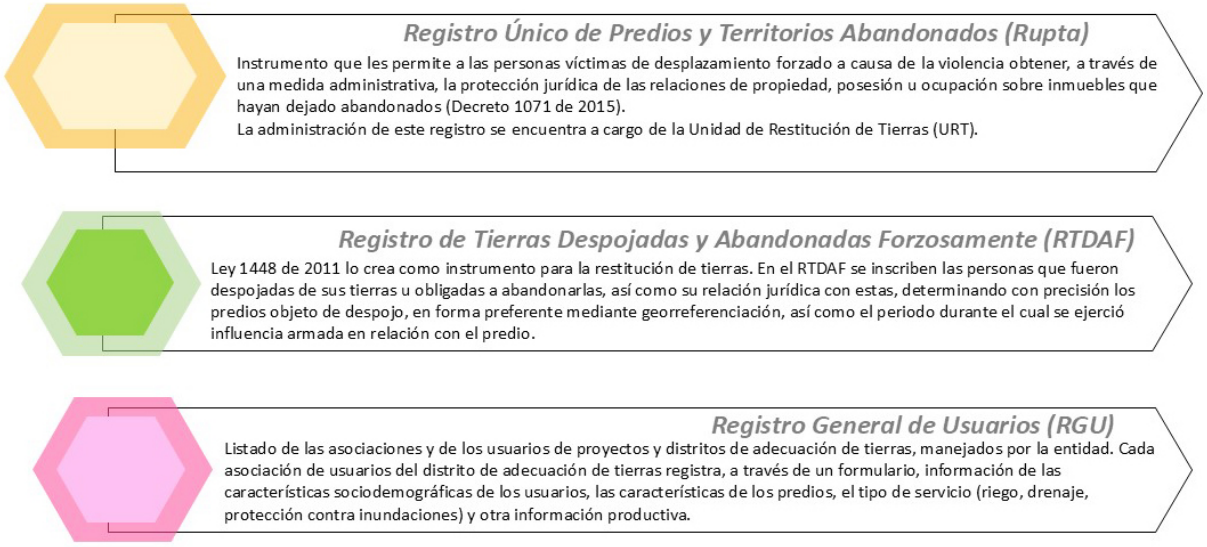
De manera particular, la ANT tiene un conjunto de atribuciones establecidas por la ley, alrededor de las cuales tiene la necesidad de acopiar información de la tenencia de la tierra. En esta sección se hace énfasis en diversos instrumentos utilizados por estas agencias, buscando determinar la información sobre tenencia que es generada en el desarrollo de sus funciones.

Figura 21. Instrumentos vinculados a la tenencia de la tierra que administra la ANT

Fuente: elaboración propia.

5.2.4. Otros registros e instrumentos

Figura 22. Otros registros que se vinculan a la tenencia de la tierra



Fuente: elaboración propia.

5.3 Fuentes complementarias

Existe información de diferentes operaciones estadísticas, cuya recolección, procesamiento y análisis se encuentra en cabeza del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Dentro de este conjunto de fuentes se destaca las operaciones estadísticas de tipo censal y las encuestas probabilísticas y se incluye la ficha del Sisbén IV.

Figura 23. Encuestas y censos. Información de tenencia

Encuesta de hogares	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. Gran encuesta integrada de hogares (GEIH): Permite obtener resultados a nivel departamental y para las ciudades capitales. Tiene mediciones trimestrales y se realiza anualmente.
	Encuesta nacional de calidad de vida (ENCV): A partir de 2019, la ENCV permite obtener resultados departamentales y para las capitales de departamento. **Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH):** Se realiza cada diez años. Permite obtener resultados en cinco regiones: Atlántica, Central, Pacífica y capitales de departamentos de la Amazonía y Orinoquía. También permite obtener resultados para todas las capitales de departamento en el país. **Encuesta nacional agropecuaria (ENA):** Representatividad para los 32 departamentos del país. Indaga sobre la forma de tenencia predominante de la Unidad Productora Agropecuaria.
Censos	**Censos nacionales de población:** Se indaga sobre la forma de tenencia donde habita el hogar.
	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.
Sisbén IV	Permite clasificar a la población de acuerdo con sus condiciones de vida e ingresos.
	Dentro del conjunto de características que se encuentran en la ficha del Sibén está la forma de tenencia de la vivienda ocupada por el hogar.

Fuente: elaboración propia.

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.

Figura 24. Herramientas de gestión de información

Fuente: elaboración propia.

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 3. 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.

Tabla 3. 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 4. 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.

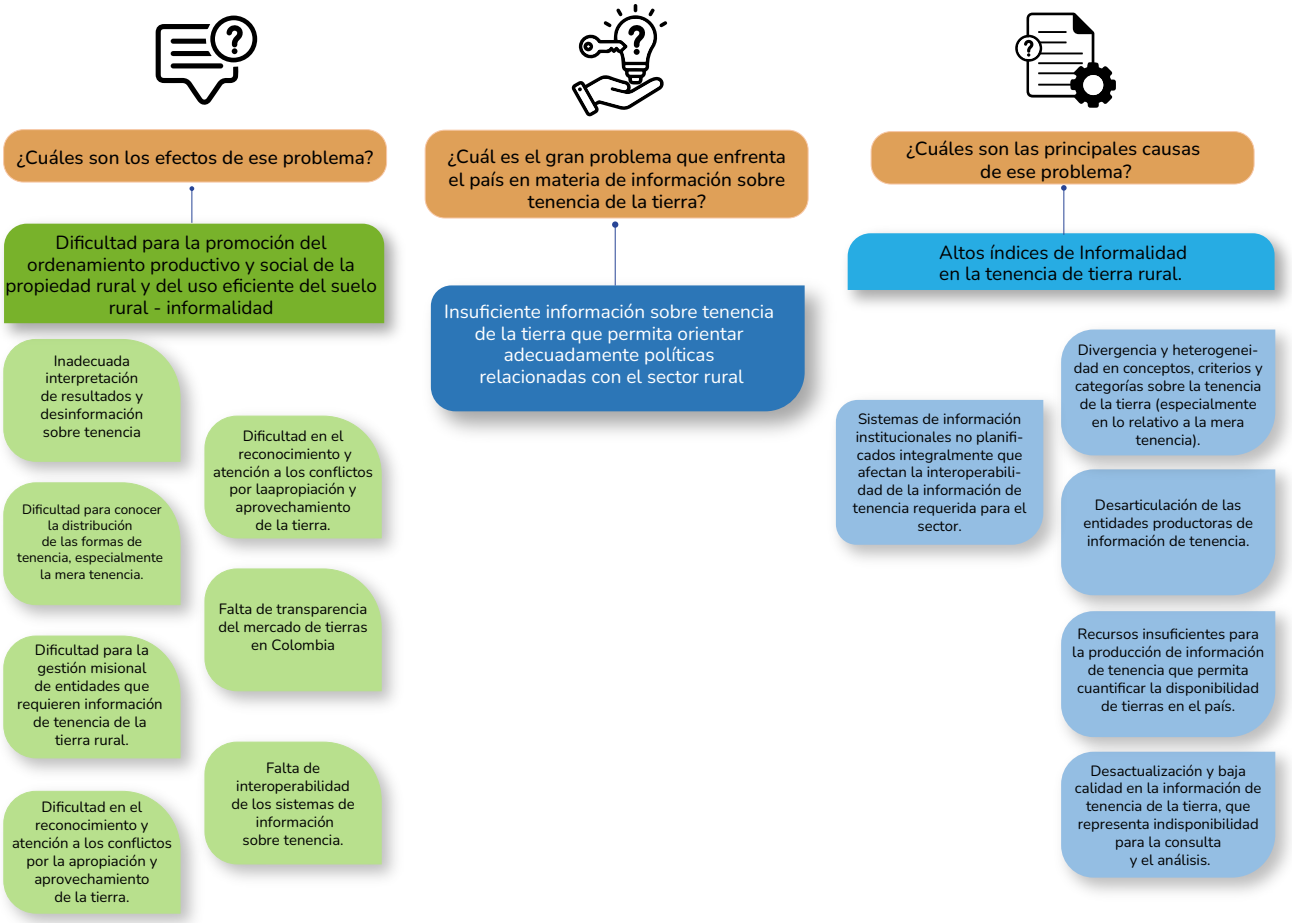
Lineamientos y estrategias para fortalecer la información de tenencia de la tierra rural

Los diferentes elementos que se identificaron desde la demanda y oferta de la información de tenencia permitieron 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. En ese sentido y de manera concertada con funcionarios del MinAgricultura se realizó el reconocimiento de las posibles causas que generan dicho problema, así como de los 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, un taller realizado el segundo semestre de 2022, en el que participaron representantes del MinAgricultura, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Unidad de Restitución de Tierras (URT), la Agencia de Renovación del Territorio (ART), el DANE y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). El objetivo de este taller fue habilitar un espacio para motivar la participación de los representantes de las diferentes entidades para la identificación de 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 para la formulación de lineamientos orientarán el fortalecimiento de la información de tenencia de la tierra en Colombia.

6.1 Definición de objetivos, visión, principios y valores para el mejoramiento de la información sobre tenencia de la tierra rural

Como se detalla en la figura 25, se identificaron en el desarrollo del taller interinstitucional seis causas del problema principal y siete efectos asociados.

Figura 25. Árbol de problemas de la información sobre tenencia de la tierra



Fuente: elaboración propia.

Identificadas las causas y efectos del problema y con la metodología de cadena de valor es necesario tomar 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.

Tabla 5. 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.

Estos objetivos específicos se expresan como lineamientos para el fortalecimiento de la información de la tenencia de la tierra y sobre ellos se establecen estrategias, actividades y productos.

Figura 26. Lineamientos de la estrategia

Fuente: elaboración propia.

6.2 Estrategias, productos y actividades propuestas para el mejoramiento de la información sobre tenencia de la tierra rural

Metodológicamente, a cada objetivo se le asocian los productos y actividades que permiten cumplir el objetivo o lineamiento propuesto. A continuación, se describe el resultado de esta definición con la revisión y aportes interinstitucionales:

6.2.1. Lineamiento 1. Recopilar y unificar los diferentes conceptos, definiciones, criterios y categorías sobre la tenencia de la tierra rural

6.2.1.1 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.

En consecuencia, esta estrategia 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.

Figura 27. Lineamiento 1. Estrategia 1.1. Integración conceptual

Fuente: elaboración propia.

6.2.1.2 Estrategia 2.1. Articulación sectorial

Se busca que la todas 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.

Figura 28. Estrategia 2.1. Articulación sectorial

Fuente: elaboración propia.

6.2.1.3 Estrategia 3.1. Modelo para la gestión de la información

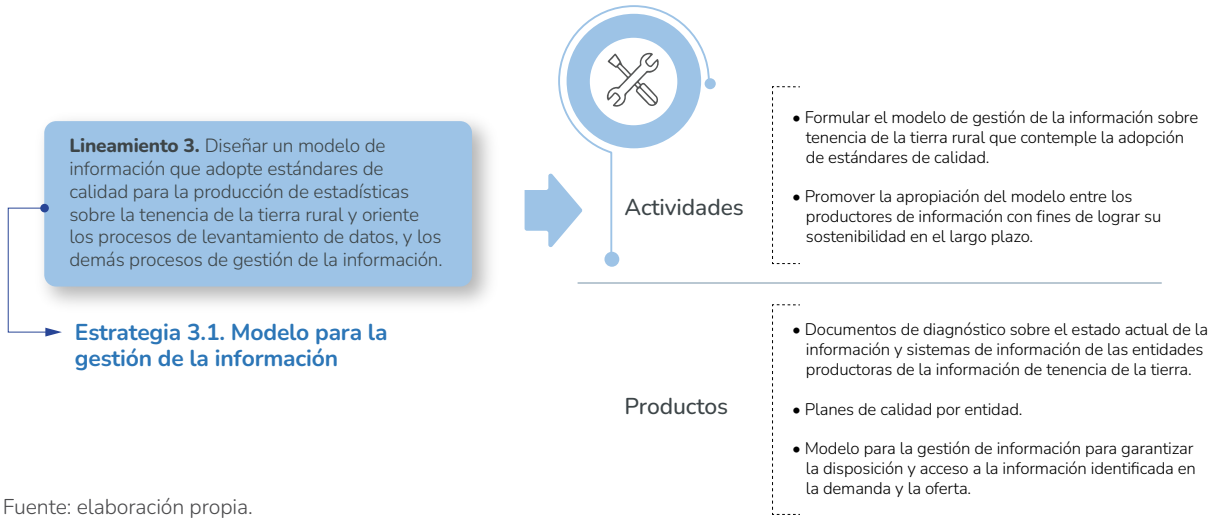
Diseño de un modelo orientado a la interoperabilidad de los sistemas en el que la captura de datos esté estandarizada y los procesos, procedimientos e instrumentos de levantamiento y actualización de información sobre tenencia de la tierra estén articulados.

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.

Figura 29. Estrategia 3.1. Modelo para la gestión de la información

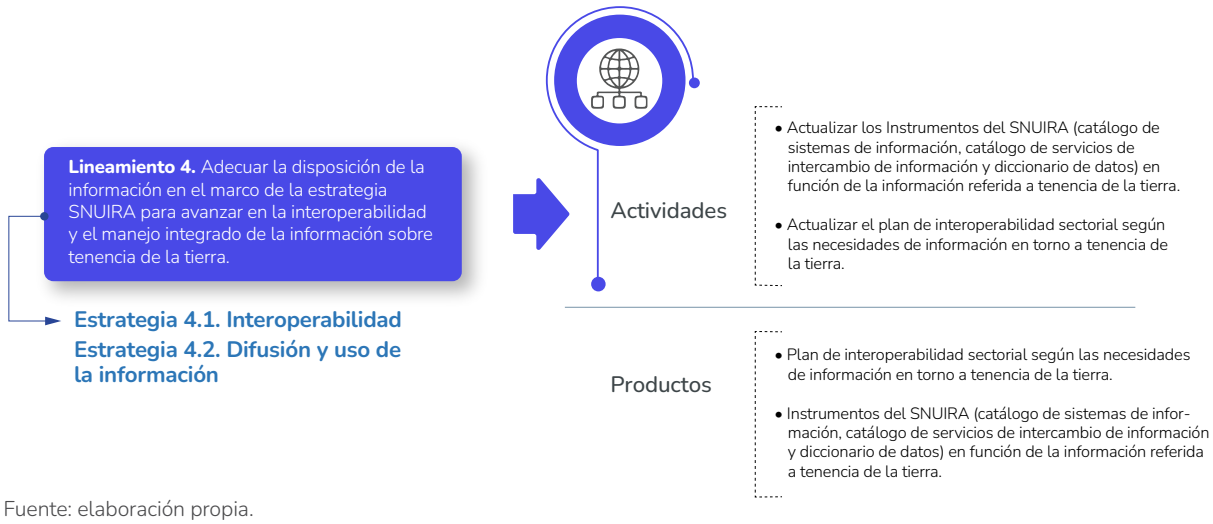


Fuente: elaboración propia.

6.2.1.4 Estrategia 4.1. Interoperabilidad

Entendiendo que 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.

Figura 30. Estrategia 4.1. Interoperabilidad



Fuente: elaboración propia.

6.2.1.5 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 que información relevante sobre la tenencia de la tierra no está siendo recolectada con la implementación de las otras acciones, 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.

Figura 31. Estrategia 5.1. Gestión de recursos

Fuente: elaboración propia.

6.2.1.6 Estrategia 6.1. Promoción acceso y difusión de información

Garantizar el acceso y difusión de la información de la tenencia de la tierra rural de manera transversal y bajo un canal que vincule toda la información disponible, desde las entidades nacionales y territoriales, permitirá generar espacios de discusión en la planeación y orientación de acciones específicas que tienen de manera intrínseca la tenencia de la tierra como factor de decisión o que aporta al análisis en el territorio.

Figura 32. Estrategia 6.1. Promoción acceso y difusión de información

Fuente: elaboración propia.

Referencias

Asamblea Constituyente de Colombia. (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. (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). bancomundial.org. Obtenido de Política de tierras**:** http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/15/land-policy-results-profile

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.

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*.

CONPES 3616. (2009). *Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.*

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*. 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.

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

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.

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.

Franco Cañas, A. M., & De los Ríos Carmenado, I. (Julio-Diciembre de 2011). Reforma Agraria en Colombia: Evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual». *Cuad. Desarrollo Rural, nº 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 infomación 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.

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.

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 contrala 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.

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*.

Ramírez 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.

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://lc.cx/F1ALAm

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.

UPRA